

**ARTHUR PAKU OTTOLINI BALBANI**

**ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL E IMPLEMENTAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO ESTADO  
CONTEMPORÂNEO: O CASO DOS GABINETES DE ARTICULAÇÃO  
PARA EFETIVIDADE DA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO (GAEPE)**

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Professora Associada Dra. Nina Beatriz Stocco Ranieri

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**SÃO PAULO - SP**

**2023**



**ARTHUR PAKU OTTOLINI BALBANI**

**ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL E IMPLEMENTAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO ESTADO  
CONTEMPORÂNEO: O CASO DOS GABINETES DE ARTICULAÇÃO  
PARA EFETIVIDADE DA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO (GAEPE)**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito, da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direito do Estado, sob orientação da Professora Associada Dra. Nina Beatriz Stocco Ranieri.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**SÃO PAULO - SP**

**2023**

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Balbani, Arthur Paku Ottolini

Articulação interinstitucional e implementação de políticas públicas de educação no Estado Contemporâneo : o caso dos Gabinetes de Articulação para Efetividade da Política da Educação (Gaepe) ; Arthur Paku Ottolini Balbani ; orientadora Nina Beatriz Stocco Ranieri -- São Paulo, 2023.

237 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2023.

1. Administração Pública. 2. Articulação Interinstitucional. 3. Custos de Transação. 4. Direito à Educação. 5. Governanças Horizontais. I. Ranieri, Nina Beatriz Stocco, orient. II. Título.

---

**Nome:** BALBANI, Arthur Paku Ottolini

**Título:** Articulação interinstitucional e implementação de políticas públicas de educação no Estado contemporâneo: o caso dos Gabinetes de Articulação para Efetividade da Política da Educação (Gaepe)

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração de Direito do Estado, sob orientação da Professora Associada Dra. Nina Beatriz Stocco Ranieri.

**Aprovado em:**

**Banca Examinadora**

Prof(a). Dr(a). \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof(a). Dr(a). \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof(a). Dr(a). \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_



Às minhas avós Irma (*in memoriam*) e Julieta e à minha tia avó Hilda (*in memoriam*), que criaram as sólidas bases de minha família e nunca desistiram de oferecer os caminhos necessários para o acesso à educação, a despeito de todas as dificuldades enfrentadas.





## AGRADECIMENTOS

À minha família, que me possibilitou ter acesso à educação de qualidade desde a minha infância e que, em momento algum, deixou de apoiar meus estudos, cientes de que a educação é a roda motriz das transformações do mundo;

À Professora Nina Ranieri, que aceitou a orientação desta dissertação e desde o início de minha graduação tem um papel ativo em minha vida acadêmica, tendo me oportunizado realizar minha primeira iniciação científica e conduzir, há sete anos, as atividades de monitoria das disciplinas por ela ministradas;

Ao Professor Marcos Augusto Perez, pelas valiosas contribuições feitas a esta dissertação durante a etapa de qualificação, e que permitiram a sofisticação do texto final que ora se apresenta;

Aos parceiros de articulação interinstitucional Ismar Cruz e Alessandra Gotti, que me introduziram a esta temática e com quem, ao longo dos últimos três anos, tive o imenso prazer de conviver e diariamente aprender sobre a implementação de políticas públicas de educação;

A todos os membros dos Gabinetes de Articulação para Efetividade da Política da Educação, que acolheram este projeto e viram na articulação interinstitucional uma ferramenta de transformação da realidade administrativa brasileira e, em especial, ao Presidente Paulo Curi Neto, que abraçou a iniciativa de forma pioneira no Estado de Rondônia e que, hoje, já pode ver a colheita destes frutos;

Às queridas Rosângela Hilário, Valdenia Menegon, Flavia Serrano, Luslarlene Fiamett, Adrissa Campelo, Kesia Abrantes e Yara Travalon, cujos caminhos vieram a se cruzar com o meu graças à articulação interinstitucional em prol de melhores políticas públicas para nosso país, ao que sou eternamente grato;

Às minhas grandes amigas, “segundas mães” e companheiras de trabalho no Tribunal de Justiça de São Paulo, Vanessa Ramiro, Valeria Depieri, Ana Paula Alaniz, Cristiana Cruz, Ana Clara Cordeiro e Denise Yassuda, com quem tive o prazer de compartilhar muitos dos questionamentos, de receber o apoio moral durante muitos dos momentos de angústia ao longo da redação deste texto e, principalmente, de formar fortes laços que a distância e o tempo jamais serão capazes de romper;

À minha “mentora” e dupla de monitoria em Teoria do Estado, “segunda mãe” e amiga de todos os momentos, Meire Souza, que acompanha minha trajetória acadêmica desde o primeiro ano de graduação, cujos conselhos em muito auxiliaram na conclusão desta dissertação e cujo companheirismo e amizade tornaram mais leves os últimos oito anos;

Aos colegas que a monitoria de Teoria Geral do Estado me proporcionou, Beatriz Canhoto, Lucca Lopes e João Otavio Paes de Barros, e às queridíssimas amigas Isabelle Araujo e Tatiane Honório, por estarem ao meu lado nos últimos anos e serem constante fonte de inspiração para minhas atividades acadêmicas.



“O real antídoto para uma pandemia não é a segregação, mas sim a cooperação” (Yuval Harari)



## RESUMO

BALBANI, Arthur Paku Ottolini. Articulação interinstitucional e implementação de políticas públicas de educação no Estado contemporâneo: o caso dos Gabinetes de Articulação para Efetividade da Política da Educação (Gaepe). 2023. 237 p. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

**Resumo:** O fenômeno da ressignificação dos elementos do Estado contemporâneo exige que todos os aspectos da atividade estatal sejam analisados a partir de uma nova ótica. A administração pública, assim, não pode mais se manter presa aos seus antigos dogmas: deve-se buscar, na contemporaneidade, estratégias que permitam a concretização dos direitos fundamentais de maneira mais efetiva e mitiguem os custos de transação inerentes ao ciclo da política pública, calcados nos riscos de judicialização, descoordenação de ações e formação de lacunas decisórias. A política pública de educação é o *locus* ideal para a proliferação destes riscos, ante a pluralidade de competências constitucionais para legislar sobre o tema e para estruturar as ações necessárias à concretização do direito à educação, que, idealmente, deveriam ser sempre pautadas na ação sincrônica entre os entes federativos, especialmente em um contexto pós-pandemia de Covid-19 – que afetou substancialmente este direito fundamental. A proposta de adoção de governanças administrativas para solucionar questões envolvendo custos de transação não é nova – já tendo sido objeto de estudo na teoria econômica, mas voltada ao setor privado, há pelo menos cinquenta anos; é recente, porém, a perspectiva de sua aplicação para as políticas públicas. O presente estudo parte desta proposta teórica para analisar se o exemplo brasileiro de governança horizontal para a política pública de educação – os Gabinetes de Articulação para a Efetividade da Política da Educação (Gaepe) – tem demonstrado aptidão para reduzir os custos de transação na política pública educacional, ou, como afirmam os críticos, se é ele apenas mais uma estrutura meramente política. Nesta análise, não apenas se enfocará o resultado projetado em índices educacionais, já que estes tendem a ser verificados apenas no longo prazo, mas o aspecto do ganho de confiança institucional e redução da judicialização como formas de demonstração da redução dos custos de transação. Conclui-se da análise feita que os Gaepes realmente têm se mostrado mecanismos eficazes para a concretização da política pública de educação, superando as críticas feitas pela doutrina – que não se sustentam em nenhum aspecto – e que, ao contrário do preconizado, não são os Gaepes riscos adicionais à política pública pela erosão da Separação dos Poderes, mas mecanismos eliminadores de riscos pela conferência de novos horizontes aos gestores públicos e aos órgãos de controle, cujas decisões passam a ser mais qualificadas, sobre o aspecto de conhecimento dos obstáculos da realidade e de modelos possíveis de utilização; ao mesmo tempo, se conclui haver expressivo ganho de confiança institucional e para com a metodologia de governança utilizada, contribuindo na concretização do direito à educação para todos os cidadãos brasileiros.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Articulação Interinstitucional; Custos de Transação; Direito à Educação; Governanças Horizontais.



## ABSTRACT E KEYWORDS

BALBANI, Arthur Paku Ottolini. Interinstitutional Articulation and educational public policies in the contemporary State: case study over the Articulation Cabinets for the Education Policy's Effectiveness (Gaepe). 2023. 237 p. Dissertation (Master in Public Law). Law School – University of São Paulo, São Paulo, 2023.

**Abstract:** The phenomenon of re-signification of elements of the contemporary State requires that all aspects of state activity be analyzed from a new perspective. Public administration, therefore, can no longer remain attached to its old dogmas: one must seek, in contemporary times, strategies that allow the realization of fundamental rights more effectively and mitigate the transaction costs inherent in the cycle of public policy, based on the risks of judicialization, lack of coordination of actions and formation of decision gaps. Public education policy is the ideal locus for the proliferation of these risks, given the plurality of constitutional competences to legislate on the subject and to structure the actions necessary for the realization of the right to education, which, ideally, should always be based on synchronic action between federal entities, especially in a post-Covid-19 pandemic context – which substantially affected this fundamental right. The proposal to adopt administrative governance to resolve issues involving transaction costs is not new – having already been studied in economic theory, but focused on the private sector, for at least fifty years; however, the perspective of its application to public policies is recent. The present study departs from this theoretical proposal to analyze whether the Brazilian example of horizontal governance for public education policy – the Articulation Cabinets for the Education Policy's Effectiveness (Gaepe) – has demonstrated aptitude for reducing transaction costs in public policy educational, or, as critics claim, if it is just another merely political structure. This analysis will not only focus on the projected result in educational indices, since these tend to be verified only in the long term, but also on the aspect of gaining institutional trust and reducing judicialization as ways of demonstrating the reduction in transaction costs. It is concluded from the analysis that the Gaepes have really proved to be effective mechanisms for the implementation of the public education policy, overcoming the criticisms made by the doctrine - which are not supported in any aspect - and that, contrary to what is advocated, they are not the Gaepes additional risks to public policy due to the erosion of the Separation of Powers, but risk-eliminating mechanisms through the conference of new horizons to public managers and control bodies, whose decisions become more qualified, on the aspect of knowledge of the obstacles of reality and possible use models; at the same time, it is concluded that there has been a significant gain in institutional trust and with the governance methodology used, contributing to the realization of the right to education for all Brazilian citizens.

**Keywords:** Horizontal Governances; Interinstitutional Articulation; Public Administration; Right to Education; Transaction Costs.





## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>1. TEORIA DO ESTADO E ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL .....</b>	<b>25</b>
1.1. A ressignificação dos paradigmas do Estado contemporâneo .....	28
1.2. Técnicas contemporâneas de gestão pública no Estado Democrático de Direito ...	35
1.3. O ciclo da política pública e os agentes estatais.....	53
1.4. Custos de transação e políticas públicas.....	61
1.5. Síntese do capítulo.....	72
<b>2. OS GABINETES DE ARTICULAÇÃO PARA EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO (GAEPE) E SUA RELEVÂNCIA NA MODELAGEM DE UMA NOVA POLÍTICA INSTITUCIONAL PARA A EDUCAÇÃO .....</b>	<b>75</b>
2.1. A estrutura constitucional do direito fundamental à educação e o papel do direito administrativo na concretização deste direito.....	78
2.2. Histórico dos Gaepes: como a governança foi construída? .....	89
2.2.1. Os primeiros passos do Gaepe: o Gabinete de Articulação para o Enfrentamento da Pandemia na Educação .....	92
2.2.1.1. A pandemia de Covid-19 e seus reflexos na educação: o pano de fundo para a criação do Gaepe.....	93
2.2.1.2. O surgimento do Gabinete de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação .....	104
2.2.2. O contexto de aperfeiçoamento da governança (2021-2022): o período “pós-pandêmico” e a retomada dos desafios educacionais .....	113
2.3. As premissas norteadoras dos Gaepes enquanto modelo de articulação interinstitucional .....	117
2.4. Dificuldades e dúvidas na implementação dos Gaepes .....	121
2.5. Síntese do capítulo.....	130
<b>3. O ENQUADRAMENTO DO GAEPE DENTRO DAS TÉCNICAS CONTEMPORÂNEAS DE GESTÃO PÚBLICA E OS SEUS RESULTADOS.....</b>	<b>133</b>
3.1. Resultados alcançados e dificuldades encontradas na prática pelos Gaepes .....	133
3.1.1. Gaepe-Rondônia .....	138
3.1.2. Gaepe-Goiás .....	173
3.1.3. Gaepe-Mato Grosso do Sul.....	189
3.1.4. Gaepe-Mogi das Cruzes.....	195
3.1.5. Gaepe-Arquipélago do Marajó.....	202
3.2. Reduzindo custos de transação através de governanças interinstitucionais .....	208
3.3. Síntese do capítulo.....	221
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>223</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>228</b>



## INTRODUÇÃO

“Então por todos esses anos até eu me mudar desta cidade – quando eu trabalhava na plantação de “La Mora”, na planície fértil para além de San Stefano Belbo, e quando Padrino vendeu sua propriedade em Gaminella e se mudou para Cossano – minha visão era limitada aos campos e até as vinícolas ao alto de Salto e ao modo como elas desciam progressivamente até Canelli, através da ferrovia, e acompanhavam o apito do trem que corria ao longo de San Stefano Belbo às manhãs e às noites, fazendo-me pensar sobre maravilhas, estações e cidades. Foi por um longo tempo que eu pensei que esse vilarejo, onde eu não nasci, era o mundo todo. Agora que eu realmente vi o mundo e sei que ele é formado por um grande número de pequenos vilarejos, eu não tenho certeza se eu realmente estava tão errado quando eu era um garoto”. (PAVESE, 2002, p. 08-09)

Ao iniciar o seu *magnum opus* “A lua e as fogueiras”, Cesare Pavese remete à ideia de que, talvez, o mundo não seja nada mais do que um grande apinhado de vilarejos, já que as dificuldades enfrentadas em um vilarejo são apenas maximizadas quando pensada em uma escala política maior, mas sem perder a sua essência. Os Municípios representam o maior ponto de proximidade dos cidadãos com as políticas públicas e com os agentes públicos que as executam, logo, são os *loci* onde os primeiros obstáculos para a concretização de uma política pública são verificados e nos quais o insucesso dos resultados causam a insatisfação da população.

A diferença de um “Município” para um “Estado” ou para a “União” (tomando, aqui, o referencial brasileiro) - deixando-se de lado as repartições constitucionais de competência - está apenas na escala como esses problemas se apresentarão, já que a estrutura de ação destes entes e seus objetivos últimos são (ou, ao menos, deveriam ser) muito similares. E as tensões destes microcosmos se repetem independentemente da escala de análise, variando apenas em tamanho e complexidade.

O ente político denominado de “Estado” (o gênero do qual o Estado-nação era espécie, e não a unidade territorial intra-estatal), ao longo de sua evolução, superou diversos momentos de tensão e se afirmou enquanto o *locus* político mais adequado e mais estável para resolver as crises que afligem a sociedade (MIRANDA, 2002, p. 08-12). O desenvolvimento da Teoria do Estado enquanto disciplina autônoma apenas confirmou a tese de que o abandono ou refutação do Estado seriam medidas cabíveis tão somente quando ele se encontrasse completamente descaracterizado, ou seja, desprovido de seus elementos essenciais – dentre os quais, a sua finalidade, que não se dissocia do aspecto de pacificação social (QUAGLIONI, 2004, p. 116-117) -, tal qual se verifica nos Estados falhos e nos Estados falidos.

O Estado contemporâneo, que nada mais é do que apenas a feição atual assumida pelo Estado, não destoa de seus referenciais pretéritos: continua ele caracterizado pelos mesmos quatro elementos essenciais, mas que assumem novos contornos e, portanto, exigem a atribuição de uma nova interpretação das ações estatais. Essa reinterpretação do fenômeno estatal não advém apenas da globalização, mas da maior complexidade dos problemas a serem enfrentados pelo Estado – e que, em regra, envolvem a concretização de direitos fundamentais para atender à finalidade última do Estado, a qual tem sido entendida como o parâmetro de referência para as suas ações.

Atualmente ligada à concretização dos direitos fundamentais, a finalidade cada vez mais tem sido considerada como o principal elo de coesão entre os demais elementos estatais, notadamente na compatibilização entre a soberania, outrora vista como absoluta, e as perspectivas do Estado Democrático de Direito.

Não é tarefa simples, para o Estado, modelar estratégias para positivizar estes direitos. Deve-se ter em mente que, como não há hierarquia entre direitos fundamentais, mas apenas juízos de ponderação em concreto, cabe ao administrador público, de maneira sincrônica, buscar a concretização de todos os direitos fundamentais que se encontram dentro de suas esferas constitucional e administrativa de competência. Porém, ao fazê-lo, deve ter em mente as dificuldades de cunho orçamentário, técnico e de pessoal que limitam a capacidade executória de suas ações: o aspecto teórico da gestão pública e do direito administrativo, assim, colide com a realidade e torna extremamente complexa a atuação do gestor.

É por isso que, para os estudiosos da área do Direito e de políticas públicas, é clichê afirmar que problemas complexos exigem soluções igualmente complexas, sendo insuficientes (ou desprovidas de qualquer eficácia) soluções simplistas – é a máxima de que “para todo problema complexo há uma solução simples – e errada”. Essa afirmação possui uma razão de ser, não sendo de todo impensada: na prática administrativa, os gestores públicos não raramente negligenciam a complexidade dos problemas ao seu redor e buscam executar políticas públicas através de modelagens e ferramentais sabidamente ineficientes – seja porque desconhecem esta realidade ou porque não possuem os meios para propor solução diversa.

Orbitando essa zona de complexidade há, ainda, riscos que devem ser assumidos pelo gestor público em suas atividades cotidianas. Não apenas a probabilidade de insucesso da

política pública deve ser quantificada, como também a sua suscetibilidade ao controle jurisdicional, seja por questões orgânicas (de competência para a prática do ato), formais (de observância do processo legislativo), materiais (de observância de normas materiais da Constituição Federal) ou mesmo sob o aspecto da efetividade da política pública, a evitar uma omissão “prática” do gestor; em paralelo, há outras formas de controle externo que, embora em tese mais qualificadas – e com foco precípua no mérito administrativo e nas repercussões das escolhas do gestor, inclusive sob o prisma orçamentário – que também importam em novos riscos.

Todos esses riscos são incorporados ao processo de elaboração de uma política pública e devem ser mitigados para que se produza um resultado mais efetivo. O problema é que, como já demonstrado na teoria econômica, toda estratégia de mitigação de custos baseados em riscos possui inerente a si seus próprios custos de implementação. Não por acaso, identificar o ponto de equilíbrio entre estruturas mitigadoras e riscos assumidos é o grande desafio para obter o patamar ideal dos custos de transação, trazendo mais efetividade e segurança jurídica para a política pública criada e sem onerar demasiadamente o ente público nesse processo.

Retomando a ideia alumiada no trecho de Pavese anteriormente transcrito, não causa espanto que tal situação se repita em diferentes unidades federativas, independentemente de sua forma de organização e de sua competência, autorizando a mesma conclusão que a obtida pelo narrador daquela obra literária: em termos de gestão, independentemente da escala, o Estado contemporâneo é um “grande número de pequenos vilarejos”, pois o cerne dos problemas a serem enfrentados e as más-práticas a serem combatidas pela gestão pública são todos comuns.

Entretanto, se de um lado o Estado contemporâneo se tornou mais complexo, de outro surgiram mecanismos e estruturas capazes de reduzir os riscos do insucesso e aperfeiçoar as ações executadas ao longo do ciclo da política pública. Dentro do rol de novos modelos de administração que podem ser incorporados pelo Estado, estão as governanças horizontais calcadas na articulação interinstitucional: estruturas que, sem infringir a Separação dos Poderes e conservando hígidas as atribuições originárias de cada ator político-estatal, buscam a promoção do diálogo e da aproximação destes atores como forma de aprimoramento da política pública – nesse modelo, através da união de esforços entre os atores envolvidos no processo de criação, execução e controle da política pública, seria possível ampliar a

percepção de todos acerca da realidade circundante, seja no que toca às reais dificuldades para a concretização dos direitos fundamentais, seja para lançar luz às modelagens existentes e que podem substituir processos arcaicos, trazendo mais eficácia e eficiência ao ciclo da política pública.

Para permitir o melhor tratamento da matéria e evitar a perda de foco, a presente dissertação enfocará especificamente a política pública de educação, escolha feita por, de um lado, se tratar de um dos direitos fundamentais cuja consecução diretamente prejudicada pelo advento da pandemia de Covid-19 e, de outro, por exigir ações estruturadas de todos os entes federativos, de forma coordenada (e não solidária) em sua concretização. Adicionalmente, justifica-se a escolha pela necessidade de um recorte teórico para a análise dos efeitos concretos potencialmente promovidos pela adoção de técnicas administrativas de articulação interinstitucional, o que não seria possível caso feita uma abordagem genérica sobre todas as políticas públicas.

A escolha feita ainda se ampara nas inúmeras dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos em suas atividades: o direito à educação é alvo de intensos focos de judicialização quanto ao seu acesso, independentemente do nível de ensino que se analise (SOUZA, 2018, p. 130); ao mesmo tempo, as repartições constitucional e administrativa de competências acarretam zonas de penumbra e sobreposição, que, se não eliminadas, são por si só novos riscos à máxima eficácia e eficiência da política pública.

Para além de fazer um recorte para a política pública de educação, optou-se por se debruçar especificamente pela técnica de articulação interinstitucional – modelo escolhido por possuir estrutura recente, mas bem consolidada, em pleno funcionamento em diferentes entes federativos brasileiros, a saber, os Gabinetes de Articulação para a Efetividade da Política da Educação (Gaepe). Não se olvida ainda que esta governança tem sido nacionalmente apontada com um modelo efetivo para garantir decisões síncronas e assertivas na educação (MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO, 2021, p. 21), o que reforça a sua escolha como objeto de estudo nesta dissertação.

Ainda que tenham surgido dentro do contexto da pandemia de Covid-19 e com o objetivo de atenuar os impactos da pandemia na política pública de educação, os Gaepes se mantiveram intactos no período pós-pandêmico e se fortaleceram institucionalmente, buscando replicar os resultados alcançados durante aquele momento de excepcionalidade para

um contexto de outras dificuldades educacionais – todas maximizadas pela pandemia – e que, caso não enfrentadas, retardarão ainda mais o processo de efetivação do direito fundamental à educação no Brasil.

Os Gaepes, assim, não são governanças cujas pretensões se mantiveram atreladas ao discurso político, mas que emergiram da confluência de interesses entre o Poder Público e a sociedade civil e que, uma vez implementadas, possibilitaram modificações importantes na forma como estruturada a política pública de educação nos locais onde instaladas – contudo, era necessário avaliar se estas modificações foram acompanhadas de resultados efetivos, o que se pretende fazer nesta dissertação.

Uma vez delimitado o contexto em que se insere a presente dissertação e feitas as considerações acima, pode-se destacar o objetivo, a metodologia e as hipóteses de pesquisa a serem trabalhadas – registrando-se que os conceitos de “política pública”, “custos de transação”, “governança horizontal” e “articulação interinstitucional” serão todos esclarecidos no capítulo 01.

O objetivo desta dissertação, em breve síntese, é avaliar se a adoção de estruturas de governança horizontal baseadas na técnica de articulação interinstitucional é fator de redução dos custos de transação das políticas públicas, ou, alternativamente, se a experiência prática destas governanças não permite vislumbrar uma redução potencial destes custos. E, considerando o foco desta dissertação em analisar situações práticas, distanciando-se do mero debate teórico – que, por si só, é a fonte da controvérsia sobre a eficácia ou não dessa nova técnica de gestão pública -, optou-se por perquirir o objetivo mediante a análise casuística de uma dessas governanças, a saber, os Gaepes.

Destaca-se que a presente dissertação não possui a pretensão de esgotar a temática doutrinária sobre a articulação interinstitucional e tampouco analisar criticamente os demais modelos de governança horizontal existentes, ficando a análise restrita aos Gaepes, às suas ações e aos resultados por eles alcançados entre a criação de cada um dos modelos e 31/12/2022, último dia do ano anterior à apresentação desta dissertação. Registra-se que tampouco há a pretensão de comparar a técnica utilizada nos Gaepes e os seus resultados com estratégias aplicadas a outros Poderes - como as decisões estruturais, no âmbito do Judiciário - e que também possuam o condão de aprimorar, em maior ou menor parte, o processo decisório em políticas públicas. A presente dissertação, assim, fica limitada a avaliar a ação

em si dos Gaepes à luz dos custos de transação, sem qualquer comparação com outras estratégias existentes, o que poderá ser objeto de estudos posteriores.

A hipótese norteadora desta dissertação é que, de fato, governanças administrativas são estruturas aptas a reduzir custos de transação do ciclo das políticas públicas e que os benefícios delas resultantes – refletindo em melhora na eficácia e eficiência das ações administrativas – são superiores aos gastos necessários para a sua implementação.

Como já destacado, para analisar os resultados encontrados, escolheu-se a metodologia de estudo de caso, a partir da qual será avaliada empiricamente a experiência de articulação interinstitucional dos Gaepes. Esta metodologia permite que, *in loco*, sejam extraídos os dilemas do dia a dia da sua construção e desenvolvimento desta forma de governança horizontal, ainda que de forma pontual, dificuldades estas que, por vezes, passam despercebidas quando da análise global do mecanismo, quando estudado macroscopicamente.

Para avaliar os resultados obtidos pelos Gaepes, emprega-se cautela na análise dos índices educacionais oficiais em decorrência da pandemia de Covid-19, que implicou no fechamento das escolas no território brasileiro por mais de um ano e, conseqüentemente, foi fator de grande impacto educacional, alterando o *status quo ante*. Tais índices, porém, não são deixados de lado, na medida em que, como houve um impacto relativamente uniforme da pandemia em território nacional, é possível verificar se as ações dos Gaepes em pautas específicas acarretaram, para os respectivos territórios onde executadas as ações, em mudanças já verificáveis nos índices em relação aos demais entes federativos.

Ainda na seara analítica, buscar-se-á a percepção dos gestores representados nas governanças, mediante declarações públicas por eles feitas acerca do papel dos Gaepes dentro do contexto em que se inserem. A escolha, aqui, é feita para tentar identificar se há formação de vínculos de confiança para com a metodologia empregada – ponto que, como se destacará nesta dissertação, é alvo de críticas por parte da doutrina.

Adota-se como premissa que a redução do risco do insucesso da política pública – e, portanto, do seu custo de transação global – se expressa através da maior efetividade da política pública e na menor probabilidade de que a judicialização dos atos praticados pelo gestor público se mostre exitosa. Assim, quanto mais completo o arcabouço teórico que fundamente a modelagem e/ou metodologia a ser empregada e quanto mais amplo o conhecimento da realidade fática circundante, menor será o risco de insucesso daquela



política pública – ainda que, como se destacará adiante no capítulo 01, esse risco nunca será nulo.

Esta dissertação, desta forma, se estrutura em três capítulos, cada qual com subdivisões próprias e ao final de cada qual são exaradas conclusões preliminares, as quais serão retomadas ao final da dissertação, em capítulo conclusivo próprio.

O primeiro capítulo propõe uma revisão bibliográfica dos quatro pontos teóricos centrais desta dissertação, a saber, (i) a ressignificação dos elementos do Estado, a ensejar um novo paradigma para a sua atuação; (ii) as novas técnicas de governança administrativa e que se contrapõem ao tradicional modelo hierarquizado e verticalizado de decisão administrativa, dentre as quais se incluem as governanças horizontais (e, mais precisamente, as governanças baseadas em articulação interinstitucional); (iii) o ciclo da política pública, com enfoque específico em suas sub-etapas e na importância de compreendê-lo em um contexto reticular, e não mais atomístico; e (iv) a teoria econômica dos custos de transação, ocasião em que se debruçará não apenas sobre a forma tradicional como se apresenta a teoria, mas também sobre a sua aplicação ao tema das políticas públicas e a sua intersecção com o tema da judicialização.

O ponto central deste capítulo será justamente esse último, ou seja, avaliar como que os custos de transação se projetam sobre o ciclo de formação das políticas públicas e como a criação de governanças administrativas, à luz das proposições de Oliver Williamson, podem reduzir os riscos e, eventualmente, as incertezas de insucesso – questões que, posteriormente, serão necessárias para a explicação dos resultados dos Gaepes.

Já o segundo capítulo se destina a apresentar, sob a perspectiva de sua evolução histórica e cotejando os aspectos teóricos abordados no primeiro capítulo, a estrutura, as premissas e a metodologia empregada pelos Gaepes em suas duas fases históricas: a primeira, voltada ao enfrentamento da pandemia na educação, e a segunda, voltada à efetividade da política educacional. Neste capítulo, será feita uma análise puramente teórica da matéria, sem preocupação com os reflexos práticos das ações dos Gaepes, ainda que já se projete na temática dos Gaepes algumas das conclusões parciais obtidas ao final do primeiro capítulo – interseccionando, portanto, teoria e prática.

Ademais, neste capítulo serão feitas considerações sobre o panorama jurídico do direito à educação no Brasil e os impactos provocados pela pandemia de Covid-19 na efetivação deste direito fundamental, o que é necessário para esclarecer as principais

dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos e identificar claramente quais são os riscos e incertezas a que eles se submetem – e que, portanto, justificariam a adoção de estruturas mitigadoras como os Gaepes.

O terceiro capítulo consistirá, inicialmente, na exposição das ações e dos resultados práticos de cinco dos sete Gaepes existentes no Brasil até a data de corte eleita para esta dissertação (31/12/2022) e na aferição da suficiência, ou não, dos dados existentes para concluir sobre uma potencial redução dos custos de transação na política pública educacional das localidades onde instalados os Gaepes.

Em breve síntese – já que mais detalhes sobre a metodologia de seleção destes cinco Gaepes serão fornecidos no capítulo próprio -, os cinco Gaepes selecionados guardam entre si o fato de já possuírem resultados aferíveis e atuarem diretamente na ponta da linha de execução da política pública. Como seu escopo de atuação é muito semelhante, no que se refere às especificidades das ações que podem desenvolver, a restrição do objeto permitirá comparações entre os resultados dos diferentes Gaepes – o que não seria possível com uma governança de nível nacional (que, por definição, é única), a justificar a exclusão de um dos Gaepes hoje existentes, o Gaepe-Brasil, sob risco de comprometimento das análises que se desenvolverão no presente estudo.

Ao mesmo tempo, mediante a comparação das ações desempenhadas e dos resultados alcançados nos diferentes Gaepes, será possível verificar se há diferenças decorrentes da estrutura utilizada (instituição que hospeda a governança, ente federativo abrangido, fase do ciclo da política pública com maior enfoque nas ações da governança e metodologia utilizada na condução dos trabalhos) ou se tais fatores são irrelevantes. Consequentemente, através desta análise, será possível promover a validação (ou a invalidação) da hipótese enunciada para esta dissertação.

Por fim, o último capítulo buscará indicar campos ainda inexplorados na temática estudada nesta dissertação, com o fito de fomentar novas pesquisas, as quais poderão formar um quadro mais amplo sobre o papel, ainda inexplorado, das governanças horizontais como mecanismo de aumento de efetividade das políticas públicas no Estado contemporâneo.

## 1. TEORIA DO ESTADO E ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

Um dos papéis centrais da Teoria do Estado é compreender como se dá a evolução do Estado em todas as suas formas de atuação, bem como encontrar, ao longo de toda esse processo, os traços característicos comuns que são conservados – isto é, o núcleo essencial do Estado -, com alteração apenas dos arranjos institucionais específicos, como defendido por Poggi (1981, p. 25-27). Afinal, diante da complexidade do fenômeno estatal, seria pouco crível verificar uma perenidade e um enrijecimento de suas estruturas: há, em verdade, um contorno objetivo que é mantido, o qual é envolvido por uma zona de fluidez e mutabilidade que permite a renovação do mesmo para fazer frente a demandas sociais e novas construções político-jurídicas da sociedade (CASSESE, 2018, p. 255).

Assim, ainda que se continue a afirmar a existência de quatro elementos característicos do Estado – povo, território, soberania e finalidade -, o seu contorno objetivo exato não pode ser dado a partir de uma análise retrospectiva, mas sim de uma perspectiva atual. Soberania e finalidade – os dois elementos que mais interessam a esta dissertação – não podem ser mais vistos enquanto um poder absoluto, perpétuo e incontrastável do Estado e como um mero atributo secundário que se limita a justificar a existência do Estado em detrimento de outras formas de organização política, respectivamente, e que podem ser tomados de maneira isolada. Cabe à soberania ser compreendida enquanto um atributo do poder estatal que legitima as decisões políticas e jurídicas tomadas pelo Estado, ou seja, seu traço característico está em indicar que o Estado é um ente legítimo para tomar determinada decisão e garantir a sua execução (RANIERI, 2013, p. 84); já a finalidade deve ser analisada enquanto o norte orientativo das ações estatais, fundamentando as escolhas feitas e diferenciando, dentro do plexo de escolhas possíveis ao Estado, o que pode ser tomado por medida legítima (RANIERI, 2013, p. 123).

Em outras palavras, a finalidade representaria o objetivo último que qualquer medida tomada pelo Estado deve, ao menos idealmente, alcançar – descartando-se a possibilidade de adoção de decisões outras que não alcancem ou impeçam a concretização deste objetivo. A soberania, a seu turno, validaria a escolha do Estado feita dentro deste plexo de ações previamente delimitadas pela finalidade – daí porque a necessidade de análise conjunta destes conceitos.

Tal situação encontra explicações tanto no âmbito linguístico como no âmbito político-jurídico.

Acerca do primeiro destes aspectos, Umberto Eco (2000, p. 132-135), analisando a polissemia e a significação atribuída de maneira distinta a um mesmo signo linguístico por dois usuários com um conhecimento não homogêneo da realidade, conclui que variações de tempo, lugar e contexto são aptas a influenciar o significado que se atribui a um determinado vocábulo, o que se projeta também para a seara política. Daí que, quando analisada esta questão sob o prisma da Teoria do Estado, se conclui que os elementos estruturais do Estado e seus mecanismos de atuação não podem ser referenciados a partir do nome a que eles se atribuem, mas sim a partir das características que apresentam tanto em suas modelagens teóricas como em repercussões concretas.

Sobre o tema, Bevir (2000, p. 409) assevera que o papel da contextualização de qualquer expressão linguístico-semântica não é determinante para a compreensão do conceito em si – ou seja, o que efetivamente é um dado signo linguístico -, mas sim para a explicação de como este conceito se materializa no plano concreto. Para o autor, a mudança no contexto não faz com que um determinado fenômeno teórico – especialmente abstrações com repercussões fáticas – deixe de existir, mas enseja uma mudança na forma como se explica a sua existência e se justifica a validade da tese proposta. Projetando esta questão para o Estado, nota-se que ficam em segundo plano os questionamentos sobre o que é o Estado enquanto ente político e o que é necessário para configurar a sua existência; por outro lado, são de maior dimensão os questionamentos sobre a sua relevância contemporânea e como compatibilizá-lo com a realidade pós-globalização, como explicado por Cassese (2018, p. 262-263).

Já no que toca à explicação político-jurídica para a necessidade de relativização dos elementos do Estado, é fato que, estando o Estado inserido em um contexto que é delimitado pela ordem político-jurídica, dele recebendo as influências (positivas e negativas) das mudanças ocorridas nestes sistemas, não haveria como ele conservar estruturas arcaicas enquanto a realidade ao seu entorno está em constante modificação.

Se no âmbito teórico-abstrato a absorção dessas influências já possui um impacto significativo no estudo do fenômeno estatal, no âmbito concreto esta situação é ainda mais ampliada. Afinal, ressignificar a atuação do Estado e modificar a lógica de sua atuação implica em algumas consequências: além de ser necessária a alteração da forma com a qual os agentes políticos enfrentam a realidade – do que se impõe uma mudança de mentalidade, a qual não raramente é de difícil assimilação, como destacado por Lasswell (2013, p. 219-220)

–, ainda é preciso alterar o aparato executório-administrativo do Estado e reordenar os fluxos de poder, que se tornam mais pulverizados ou têm seus eixos deslocados para novos atores, não necessariamente estatais (AXTMANN, 2004, p. 275-276).

O Estado, assim, não é uma figura estanque e que conservou a mesma estrutura enrijecida ao longo de toda a sua história. Pelo contrário: a maleabilidade do Estado, admitindo a relativização de seus quatro pilares essenciais, ainda que não necessariamente de maneira sincrônica, foi peça-chave para o sucesso dessa forma de organização política da sociedade, razão pela qual, desde o século XV, se fala tão somente nesta figura, em detrimento de outras formas organizativas já vistas no passado (RANIERI, 2013, p. 36).

Logo, quando contemporaneamente se suscitam discussões sobre o fenômeno estatal, é anacrônico adotar como referência o modelo clássico do Estado, ou até mesmo o Estado-Nação que se consolidou como centro dos estudos da vertente primeva da Teoria Geral do Estado, no século XIX. Deste modo, ainda que se adote o mesmo núcleo essencial para o Estado e seus elementos, os aspectos acessórios dos mesmos devem ser adequados às demandas da realidade e ao aumento de complexidade do Estado, repercutindo para a seara da própria administração pública, especialmente diante de um cenário de intensas transformações políticas, econômicas e sociais, como se viu no final do século XX e, novamente, se vê na década de 2020.

Para a presente dissertação, mais do que compreender a relativização dos elementos do Estado e de sua estrutura sob uma perspectiva abstrata, é fundamental que se analise como essas transformações impactaram a execução de seus planos de ação e a concretização de políticas públicas, as quais têm sua importância especialmente acentuada pela mudança de perspectiva de sua finalidade e pela primazia dada por esta à concretização dos direitos fundamentais.

Este capítulo busca, desta forma, apresentar o problema de fundo a ser analisado nesta dissertação, enfrentando as múltiplas facetas da “crise” do Estado provocada pela necessária ressignificação de suas estruturas e mecanismos de atuação, antes de adentrar propriamente na aferição como estas estruturas influenciam nos mecanismos decisórios da Administração Pública. Ao mesmo tempo, também se faz necessário tecer considerações gerais sobre como se estruturam as políticas públicas e quais os entraves enfrentados quando confrontada a teoria com a prática governamental – ao que se lançará mão, mais adiante, da teoria econômica dos custos de transação.

### 1.1. A resignificação dos paradigmas do Estado contemporâneo

Como visto na introdução deste capítulo, o Estado contemporâneo conserva as mesmas bases do Estado clássico, mas atribui novo significado a elas. O mesmo também se sucede ao processo decisório estatal e seus mecanismos, o que, para parte da doutrina, consiste em uma “crise do Estado”. Convém, assim, traçar as linhas gerais desse amplo contexto na qual essa suposta crise se insere e como deve ser compreendido o processo decisório do Estado contemporâneo.

As primeiras proposições acerca da atual crise do Estado remontam ao final da década de 1980. Von Beyme (1986, p. 117), um dos pioneiros nesta proposição, indicava a origem dessa “crise” em uma mudança na forma como o Estado planejava, executava e controlava as suas políticas públicas. Afinal, via-se na Europa um movimento em que o Estado deixava de ser o único ator nesse processo para agir em coordenação com outros atores (em regra, não estatais) para aumentar o alcance e a eficácia de suas ações, sem a necessidade de expandir a máquina pública na mesma proporção. Desta forma, ao alegar a existência de uma “crise”, Von Beyme esteve longe de afirmar o fim do Estado abstratamente considerado, mas sim o fim do Estado nos contornos que até então se conhecia.

A proposta de Von Beyme acerca da conceituação da crise estatal é retomada por Bauman e Bordoni (2016, p. 23), que reconhecem nesta proposta a assunção de que a estrutura do Estado seria um modelo ultrapassado, na medida em que a Administração Pública estaria fadada a gerenciar o impacto de demandas causadas por um poder global não-estatal (migrações em massa, fome, aumento dos índices de pobreza em decorrência do desemprego generalizado, dentre outras), mas sem efetivamente conseguir a solução do problema posto. Porém, ao contrário de Von Beyme, é de se notar que Bauman e Bordoni vão além e afirmam uma crise na dimensão concreta da atuação do Estado, e não apenas em sua perspectiva teórica – e circunscrita, como fizera Von Beyme, à perspectiva do paradigma clássico do Estado.

Em relação ao tema que interessa a esta dissertação – a propositura de políticas públicas – a crítica dos autores é renovada para apontar que as próprias premissas fundantes da capacidade de ação estatal são afetadas por esta crise:

A confiança na capacidade de realização do Estado se baseava na suposição de que ambas as condições para a gerência efetiva de realidades sociais – poder e política – estavam em suas mãos, supostamente o senhor soberano (exclusivo e indivisível) no interior de suas fronteiras: “poder” significando a capacidade de levar as coisas a cabo; e “política” significando a habilidade de decidir que coisas devem ser levadas

a cabo e que coisas devem ser tratadas no âmbito global – onde já reside grande parte do poder efetivo de levar coisas a cabo – para serem assim evitadas ou desfeitas.

Hoje, porém, o Estado foi expropriado de uma parcela grande e crescente de seu antigo poder imputado ou genuíno (de levar coisas a cabo), o qual foi capturado por forças supraestatais (globais) que operam num “espaço de fluxos” (termo de Manuel Castells) politicamente incontrolável – haja vista o alcance efetivo das agências políticas sobreviventes não ter progredido além das fronteiras do Estado. Isso significa, pura e simplesmente, que finanças, capitais de investimento, mercados de trabalho e circulação de mercadorias estão agora além da responsabilidade e do alcance das únicas agências políticas disponíveis para cumprir a tarefa de supervisão e regulação. É a política cronicamente associada pelo déficit de poder (e portanto também de coerção) que enfrenta o desafio de poderes emancipados do controle político. (BAUMAN E BORDONI, 2016, p. 21)

No mesmo sentido, também entendendo pela maior magnitude da crise estatal, Badie (s/d, p. 179), afirma a existência de tal crise em decorrência da erosão do conceito de soberania, o que repercute tanto no âmbito interno como externo do Estado<sup>1</sup>. Sobre o âmbito interno, objeto que mais interessa ao presente estudo, a ponderação feita por Badie recai sobre a progressiva perda de influência do poder central do Estado nas decisões tomadas dentro de seu território, as quais seriam cada vez mais influenciadas por agentes privados e cada vez menos homogêneas e estáveis. Assim, a seu ver, a perda de soberania do Estado impactaria na perda de coesão do processo político-deliberativo e na fragmentação deste processo em focos menores de atuação, com papel meramente secundário do Estado. O autor também tece duras críticas à intersecção entre a ação estatal e o papel desempenhado por atores não governamentais no processo decisório:

Independentemente disso, escreve-se hoje um capítulo confuso das novas relações, evocando às cegas as relações feitas de desconfiança e de um princípio de cumplicidade, entre os Estados e as ONG. Estas últimas ganharam em poucos anos uma credibilidade e uma legitimidade que impedem os governos de as ignorar, tanto nos domínios do desenvolvimento como no campo da ação humanitária: de tudo isso deriva um jogo de rivalidade e de cooperação particularmente sinuoso, do qual resulta cada vez mais uma divisão do trabalho concreto numa vida internacional que deixou de se resumir a uma justaposição de soberanias e a um confronto de poderes. (BADIE, s/d, p. 310-311)

Já Cassese (2010, p. 25-26) repete a tese de Badie acerca da repercussão dúplice da crise do Estado, afetando a soberania interna e externa do mesmo, mas desloca a sua justificativa para a perda da unidade do poder público. Assim, no que afeta a soberania

---

<sup>1</sup> O prisma externo do Estado consiste na sua independência e relação de igualdade formal com os demais Estados no plano internacional, o que asseguraria ao Estado que as decisões por ele tomadas seriam respeitadas pelos seus congêneres. Trata-se da dimensão exterior do conceito de soberania, mais relevante para o Direito Internacional do que para a Teoria do Estado e para o Direito Administrativo: entretanto, isto não a torna isenta de sofrer os efeitos da resignificação da soberania, já que a validade das decisões estatais pode ser levada a questionamento em organismos internacionais e, no caso da União Europeia, devem tais decisões observar o regramento comum a que se sujeita o bloco.

interna, afirma o autor ocorrer um deslocamento do polo de ação do Estado para a economia, sobretudo, para as grandes empresas - a soberania, nesse sentido, deixa de ser uma soberania do Estado para se tornar uma soberania da economia. Entretanto, esta crise não seria necessariamente negativa – ao que o autor retoma a perspectiva de Von Beyme acerca de uma resignificação no modo de se conceber a ação do Estado -, tendo em vista que, o novo paradigma posto abarcaria a própria inflexão dos métodos utilizados pelo ente público para desenvolver e executar suas ações (no caso, políticas públicas). Nesse sentido, afirma o autor:

Em terceiro lugar, onde tradicionalmente o modo de decidir era determinado na forma sequencial (o procedimento) e da ponderação (a discricionariedade), nos casos examinados, as coisas ocorrem de maneira diferente. Não é o procedimento que modula a negociação, mas a negociação que plasma o procedimento. A série ou sequência se adapta à necessidade do acordo. A liberdade das formas próprias do direito privado penetra no direito público. (...) Encontram-se, em primeiro plano, a negociação no lugar do procedimento, a liberdade das formas no lugar da tipicidade, a negociação no lugar da ponderação. Derivam daí práticas jurídicas mais eficazes, mas também mais flexíveis, que não seriam aceitáveis se não valesse para elas o postulado que diz que a decisão, segundo o direito, não é menos discricionária ou policêntrica do que outras decisões públicas, salvo quando é controlada por critérios ou princípios de segundo grau, como a consulta recíproca, o consenso das partes, a motivação, etc. (CASSESE, 2010, p. 142-143)

Analisando as teses apresentadas pelos autores acima, extrai-se a percepção que efetivamente não se pode cogitar do fim do fenômeno estatal, mas sim do fim de uma fase da história do Estado – e, acentuadamente, do modelo de Estado de bem-estar social que caracterizou o século XX, após a Primeira Guerra Mundial. Nesse ponto específico, Creveld (2004, p. 515) aponta que, nas duas últimas décadas daquele Estado, a preocupação estatal se desloca do atendimento universal de sua população através de políticas públicas – inclusive na área educacional – para uma tentativa de diminuição da máquina pública e de seus gastos, replanejando as ações estatais para reduzir o impacto da máquina pública. Nas palavras do autor:

Na segunda metade da década de 1980, não existia provavelmente no mundo desenvolvi país que não tivesse adotado pelo menos algumas dessas mudanças. Contudo, mesmo onde os cortes foram mantidos no nível mínimo, a qualidade real dos serviços decaiu, de maneira geral. Os métodos usados eram a continuidade da inflação, a ampliação das listas de espera (como no caso das cirurgias “não-essenciais”, que podiam levar meses ou anos para se realizar) e a intimidação burocrática, cuja consequência – deliberada ou não – foi garantir que pelo menos alguns dos que tinham direito aos benefícios não aparecessem para reivindicá-los. Por exemplo, um estudo de meados da década de 1980 indicou que uma viúva norte-americana com vários filhos, um dos quais fosse deficiente mental, tinha o direito de participar de sete programas assistenciais tanto estaduais quanto federais. Para receber os benefícios, ela teria de ir a quatro repartições, preencher cinco fichas e responder a 300 perguntas. Eram necessárias nada menos que 1.400 informações só para decidir o nível de renda daquela senhora- e isso antes que ela visse o desembolso de ao menos um centavo. (CREVELD, 2004, p. 523)



Assim, é indiscutível que o Estado enfrenta, desde o advento da globalização, um panorama de mudança de seus paradigmas, inclusive no que se refere à implementação de políticas públicas. Isso não implica, porém, no fracasso do Estado enquanto principal ator decisório e fomentador de ações voltadas à concretização dos direitos fundamentais: pelo contrário, o Estado continua a ser peça-chave nesse processo, mas tem modificado o modo pelo qual suas ações são desenvolvidas. É por tal razão que a crise do Estado não se assemelha à falência do Estado, mas, na ressignificação das suas técnicas de ação e da forma de compreensão de dos seus fundamentos, assentando-se em dois grandes pilares: a prioridade na concretização dos direitos fundamentais e na reafirmação da democracia, não apenas no processo político de escolha dos representantes, mas na condução das ações estatais (THORNHILL, 2021, p. 61).

Para o tema de estudo desta dissertação, interessa destacar brevemente dois aspectos da mudança do paradigma da soberania interna do Estado: a maior complexidade de seu processo decisório, que passa a ser ampliado e integrado por atores não-estatais, e a democratização das ações estatais em virtude da consolidação do Estado Democrático de Direito.

Acerca do primeiro aspecto, nota-se que o processo decisório estatal, originalmente concebido sob uma matriz centralizada, passa a receber de maneira acentuada a influência de múltiplos atores - ainda que não seja esta uma realidade inédita, já que este fenômeno tem sido construído ao longo dos últimos duzentos e cinquenta anos e, de maneira mais candente, nos últimos cinquenta anos.

No século XVIII, o primeiro movimento de descentralização do poder estatal resultou na criação do modelo de Estado Federal, transcendendo os limites da mera coordenação interestatal. O Estado integralmente centralizado, ao optar por uma formatação federalista, conserva sua plena soberania – enquanto ente uno -, mas pulveriza o poder outrora conservado em um ente central em unidades federativas menores, as quais são dotadas de autonomia e competência jurídica para, dentro de matérias pré-determinadas, legislar livremente (ALMEIDA, 2013, p. 03-05).

Já partir do final do século XIX, e especialmente após a Primeira Guerra Mundial, os organismos internacionais passaram a igualmente exercer influência neste processo de tomada de decisão, ainda que com uma perspectiva puramente finalística, elencando objetivos comuns a serem alcançados, e sem adentrar à formulação dos planos de ação do Estado em si

(RANIERI, 2013, p. 174). Esse segundo movimento de enfraquecimento de uma unidade plena do poder estatal é mais relevante para o prisma da finalidade do que para a soberania, já que, em termos práticos, seguiam os Estados desprovidos de sanção efetiva caso descumprissem os pactos firmados na seara internacional – um dos motivos para o fracasso da Liga das Nações, embrião da Organização das Nações Unidas -, mas se notava a emergência de um esboço de finalidade comum a todos os Estados (e não de finalidades individuais para cada Estado).

Na segunda metade do século XX, entretanto, consolidou-se um movimento de progressiva integração dos atores não-estatais e não-governamentais no processo político-decisório, influenciando não apenas no resultado alcançado, mas nas distintas etapas desse processo (identificação do problema, escolha da agenda, modelagem dos planos de ação e implementação e fiscalização destes); entretanto, cada um destes novos atores não agiria apenas para promover o “bem comum”, mas para atender, na medida do possível, os seus próprios interesses. Assim, essa terceira etapa da descentralização dos poderes estatais – acompanhada das repercussões das fases anteriores, que não se exauriram – levou tanto à criação de novas estruturas decisórias estatais como à multiplicação de centros de poder interdependentes, de modo que o Estado não pode mais ignorar a influência dos atores não-estatais em sua realidade política e em seu processo decisório (FLEINER-GERSTER, 2006, p. 520-521).

Ao mesmo tempo em que se nota esta criação de novos centros decisórios que ora cooperam e ora competem com o poder estatal, tornando as ações do Estado mais complexas e impulsionando-o a trazer para a sua órbita de influência os atores não-estatais, também é perceptível a maior importância dada ao processo democrático em sentido amplo, que não se exaure na escolha dos representantes políticos. Afinal, a consolidação do Estado Democrático de Direito trouxe a perspectiva de que não basta o simples processo decisório para que as ações estatais sejam dotadas de plena legitimidade e encontrem respaldo no primado da finalidade estatal: devem essas decisões contar com a participação popular, na medida do possível. Nas palavras de Ranieri (2013, p. 318):

Visando demonstrar a magnitude desse movimento, Ferrajoli elaborou o “modelo tetradimensional de democracia”, articulado em torno dos direitos civis, políticos e sociais e das liberdades públicas. Os direitos civis e políticos, de natureza instrumental, concernentes à esfera de legitimidade dos procedimentos de tomada de decisão nos campos da política e da economia, compõem a dimensão formal da democracia; os direitos sociais e as liberdades, necessários à autonomia política e econômica, sustentam a legitimidade das decisões: consistem na dimensão substancial da democracia.<sup>1</sup> Evidentemente, essas

dimensões não são homogêneas e, quanto a isso, não podemos deixar de reconhecer a importância das metodologias de Dahl e Morlino, em sentido amplo: se a dimensão política é imprescindível, não é suficiente; porém todas as demais dimensões pressupõem a dimensão política e devem constantemente ser aprimoradas e fortalecidas.

O paradigma do Estado Democrático de Direito supõe a interação e a síntese das quatro dimensões, como forma de impedir os excessos do poder da maioria: não há disponibilidade sobre direitos fundamentais e sobre o regime democrático por parte de qualquer poder decisional, público ou privado, assim como não o há em relação à forma federativa de Estado, à separação de Poderes e aos demais mecanismos de controle do poder. É também pela síntese das quatro dimensões que a noção contemporânea de cidadania, mais do que o tradicional sentido do pertencimento e da nacionalidade, invoca a igualdade em direitos. Só assim a democracia é poder do povo: a todos e a cada um correspondem direitos políticos e a todos e a cada um correspondem os demais direitos fundamentais, que aqueles asseguram e aos quais todos e cada um se encontram submetidos.

Também convém lançar mão da síntese feita por Morlino (2015, p. 180-181) para o panorama da democracia contemporânea no que atine à integração das técnicas democráticas ao processo decisório estatal:

Para o propósito do nosso argumento aqui, parece suficiente enfatizar que na noção mais clássica de democracia representativa, tal como desenvolvida por Mill (1861) e, mais recentemente, Schumpeter (1942), Dahl (1956 e 1971), Sartori (1957 e 1987) e inúmeros outros autores, as características fundamentais são as procedimentais. *Accountability* e competição estão no núcleo dessa concepção. Entretanto, liberdades efetivas (ver também Berlin, 1958), ou seja, um valor de conteúdo, complementam-na. Na proposta de Dahl (1971) e May (1978, ver também Kuper, 2004), o aspecto essencial da democracia responsiva está nos resultados das decisões que espelham as preferências dos governados. Contudo, de acordo com essa noção, aspectos procedimentais e de conteúdo também são importantes. Para as concepções mais recentes de democracia participativa, que é principalmente, porém não exclusivamente, procedimental, como as desenvolvidas por Pateman (1970) e diversos outros autores, participação e liberdade são os aspectos-chave a serem considerados. Na democracia deliberativa, como proposta por Habermas (1996), Cohen (1989), Dryzek (1990 e 2000) e outros, o processo que está fundamentado na discussão pública entre indivíduos livres e iguais e acarreta uma dimensão procedimental (participação) e uma de conteúdo (liberdade) é o elemento-chave.

A consolidação do Estado Democrático de Direito, portanto, exige que a Administração Pública e o Direito Administrativo contemporâneo tomem como referenciais práticas que democratizem os processos decisórios, ao mesmo tempo em que lhes asseguram a responsividade necessária para atender à finalidade do Estado e concretizar os direitos fundamentais como medida primordial (*responsiveness*) e permitem o devido controle sobre as ações executadas (*accountability*), seja na forma do controle social – para o que o processo decisório democrático contribui diretamente –, seja através da atividade dos órgãos de controle, jurisdicionais ou não.

Nota-se, portanto, que o Estado contemporâneo tem na ressignificação de seu processo decisório a mudança do *locus* de poder, então concentrado em um ente central, para múltiplos centros decisórios interdependentes, influenciados por atores não-estatais e não-governamentais; mesmo dentro de seu território, a depender da forma de Estado adotada, as dimensões de poder – evidenciadas nas competências federativas – são igualmente repartidas entre diferentes entes subnacionais, cada qual sujeito ao mesmo fenômeno vislumbrado para o Estado de forma geral. O que era, então, um processo retilíneo passa a ser configurado enquanto uma rede multidirecional, agregando complexidade e exigindo do Estado que adote estruturas que permitam a materialização de suas ações de maneira eficaz e eficiente e atendam às expectativas de sua finalidade.

A construção teórica em torno do processo deliberativo democrático que permeia o Estado contemporâneo, assim, transcende os limites do processo político-eleitoral e atinge a seara do direito administrativo e dos fluxos de ação do Estado. É nesse contexto que surge a perspectiva de uma “nova gestão pública”, como destacado por Denhart e Catlaw (2017, p. 218-219), na qual se buscava não apenas o reforço do binômio *accountability-responsiveness*, mas também a tentativa de descentralização para os entes subnacionais da execução da política pública, reforçando-se, ainda, a modelagem destas para permitir que o parâmetro adotado fosse o mais condizente possível com a realidade fática.

A bem da verdade, essa “nova gestão pública” nada mais é do que a ressignificação das técnicas de gestão pública à luz do demandado pelo Estado contemporâneo e que, com o avanço das décadas, passou a incorporar efetivamente a perspectiva democrática em seus processos. Assim, para além de serem ancoradas sob a base democrática – sendo conduzidas por agentes democraticamente eleitos ou indicados por quem detenha esse *status*, possuindo representação dos atores estatais e não-estatais que sofrerão a repercussão da ação que se praticará e tendo condições de decidir de maneira informada (SORENSEN E TORFING, 2005, p. 210) – e de se preocuparem com os resultados alcançados, as novas técnicas de gestão administrativa passam a dar especial atenção ao método por elas utilizado. Tal preocupação decorre da constatação de que toda ação praticada pelo Estado terá um custo intrínseco e que não pode ser desprezado quando da aferição de eficiência – o que, mais adiante neste capítulo, se analisará mais detidamente à luz dos custos de transação.

É diante deste cenário de renovação das técnicas de gestão pública que estruturas horizontalizadas voltadas ao apoio às decisões administrativas começam a emergir, colocando

em xeque os dogmas tradicionais da administração pública, notadamente, o da primazia da verticalização do processo decisório.

## **1.2. Técnicas contemporâneas de gestão pública no Estado Democrático de Direito**

Uma vez delimitado o contexto em que se insere a Administração Pública contemporânea, e assentada a premissa de que a mudança nos paradigmas do Estado e a ressignificação de seus elementos implica também em atribuir nova roupagem às estruturas decisórias e inseri-las em um contexto democrático, pode-se avançar para o segundo ponto de estudo deste capítulo, destinado a explicar quais são essas estruturas.

Mavrot et al (2021, p. 13) afirmam que as modelagens aplicadas à administração pública estão intimamente relacionadas com o contexto histórico e, principalmente, com os sistemas político e jurídico adotados por cada Estado. Em paralelo a uma herança das tradições do Estado, tais modelagens decorrem de uma tentativa de aplicar em concreto as perspectivas que idealmente são concebidas pelas estruturas políticas e jurídicas: dito de outro modo, enquanto a concepção dos “sistemas” indicaria a estrutura dos mecanismos que poderiam ser utilizados, atuando enquanto premissas básicas para o desenvolvimento de ferramentas executórias, as técnicas decisórias e modelagens da Administração Pública se demonstrariam parte integrante destas ferramentas executórias.

Já Sossin (2021, p. 49) estende essas considerações teóricas ao próprio direito administrativo, que aponta ser a roupagem estrutural a qualquer técnica decisória da Administração Pública, daí porque, para cada Estado, se estaria diante de uma dinâmica institucional única: a coincidência entre duas modelagens teóricas estruturais dependeria da assunção de que dois Estados teriam o mesmo regramento jurídico (e não somente o sistema jurídico básico, mas a mesma legislação), o mesmo sistema político e os mesmos fluxos internos de poder entre os agentes deliberativos/decisórios na gestão pública. Verifica-se, assim, que ao ver da autora não bastaria uma coincidência de Constituições, mas de fluxos e relações entre os agentes competentes.

Não há como dissociar, portanto, o contexto jurídico-político de fundo e as modelagens aplicadas pela Administração Pública na resolução de suas demandas e na estruturação de sua esfera atuacional. Não está a Administração deslocada do próprio Estado, mas é tão somente o seu braço executivo, que deve se aderir à moldura jurídica que se encontra posta – sob pena, inclusive, de subverter a ordem constitucional daquele Estado ou de se tornar proposta manifestamente inexecutável, por não ter aderência à realidade.

Dentro do panorama de mudanças apresentado no item anterior, o ponto mais relevante que se apresenta ao Estado contemporâneo e que decorreu da globalização foi a criação de uma estrutura reticular de organização do poder. Losano (2005) afirma que com o advento da Globalização, todos os sistemas jurídicos e suas respectivas realidades circundantes foram obrigados a se reestruturar em torno de um sistema reticular, e não mais atomístico. Deste modo, a ideia de plena independência e de ausência de interferência entre sistemas e realidades político-institucionais deixou de ser vista como o dogma da administração pública, em detrimento da concepção de um sistema de múltiplas e recíprocas influências.

O'Toole Jr. (1997, p. 45), sobre o tema, disserta que o pressuposto básico da estrutura em rede da Administração Pública está na relação de interdependência entre diferentes pontos integrantes da rede, mas sem que esta relação se convolva em subordinação – inexistindo, portanto, hierarquia decorrente do sistema reticular propriamente dito, ainda que possam existir vínculos de influência que tornem desiguais relações entre alguns dos agentes que integram a rede. Os vínculos que formam a rede não necessitam ser formais: podem ser eles formados no mero interesse das partes que compõem a rede em atingir um objetivo comum – é essencial tão somente que esses vínculos não se esgotem na relação bilateral entre dois agentes, devendo repercutir minimamente nas atividades de outros agentes, a configurar a interdependência.

O tema também é enfrentado por Provan e Milward (2001, p. 422), que tecem considerações acerca da formação das redes interacionais no setor público e, especificamente, sobre a distinção entre a sua lógica e aquela das redes típicas do setor privado:

É importante notar que as redes do setor público são diferentes daquelas do mundo com fins lucrativos, no qual o desempenho financeiro de seus membros é comumente visto como uma forma viável de avaliar a eficácia da rede (Saxton, 1997). Embora alguns *stakeholders*, como funcionários ou líderes comunitários, possam argumentar que os objetivos da rede devem incluir seus interesses, a expectativa de melhor desempenho financeiro incentiva as empresas a participarem das redes, mesmo que os ganhos possam não ser imediatos. Presumivelmente, as necessidades de outros interessados são razoavelmente satisfeitas quando os ganhos de desempenho são obtidos.

No setor público, as necessidades dos grupos constituintes são mais diversas e mais politizadas. Em particular, a justificativa para as redes públicas é mais aparente no que chamamos de nível da comunidade. As redes do setor público são mais eficazes quando aumentam a capacidade das organizações de resolver problemas e atender a clientela. Isso pode significar que alguns provedores de serviços são descartados, outros são expandidos e outros ainda mudam seu foco. O dilema organizacional é que as redes geralmente compreendem programas e organizações bem estabelecidos que podem ser altamente resistentes à mudança ou desmantelamento. Para que uma rede funcione de forma eficaz, as necessidades e os interesses das pessoas que trabalham e apoiam esses programas e organizações devem ser satisfeitos, enquanto

se constrói uma rede cooperativa de relações interorganizacionais que coletivamente fornece serviços de forma mais eficaz e eficiente do que um sistema baseado em financiamento e serviços fragmentados.<sup>2</sup>

Nota-se, portanto, que o fenômeno administrativo da reticularização é uma das causas por detrás da complexidade crescente das políticas públicas. A perquirição dos direitos fundamentais não é fruto apenas do mero somatório das ações individuais dos agentes públicos, mas também de ações coletivas e concatenadas, uma vez que, sendo a finalidade do Estado um norte para as condutas de todos os agentes públicos (que apenas concretizam aquilo que abstratamente é papel do Estado enquanto ente político-jurídico), há um dever comum no emprego de todas as estratégias possíveis para alcançar essa finalidade e torná-la o mais concreta possível – o que, em regra, envolve uma pluralidade de direitos fundamentais.

A título de exemplo, a concretização do direito à educação não depende apenas de ações na seara própria da educação, mas também ações na política de saúde (v.g. promover a vacinação infantil, para evitar a transmissão de doenças infectocontagiosas entre crianças no ambiente escolar) e de assistência social (v.g. combater vulnerabilidades que tenham causado a evasão escolar de determinado estudante) – e a recíproca também é verdadeira, na medida em que ações desenvolvidas dentro do ambiente escolar podem colaborar para aperfeiçoar políticas típicas da saúde e assistência social (v.g. realização de campanhas de conscientização sobre determinada doença e relatar indicativos de situações de violência doméstica e/ou familiar).

Há, deste modo, uma relação de necessária cooperação em grau local entre diferentes agentes públicos – não há prevalência das ações de um deles em relação aos demais, já que todos se encontram no mesmo plano hierárquico e dentro da mesma esfera de poder – a justificar uma maior intersetorialidade no desenvolvimento e na execução das políticas públicas, ao mesmo tempo em que, nos Estados Federais, se exige também uma cooperação

---

<sup>2</sup> No original: “It is important to note that public-sector networks are different from those in the for-profit world, where the financial performance of member firms is commonly seen as a viable way of assessing network effectiveness (Saxton 1997). While some stakeholders, like employees or community leaders, might argue that network goals should include their interests, the expectation of improved financial performance encourages business firms to participate in networks, even though gains might not be immediate. Presumably, the needs of other stakeholders are reasonably satisfied when performance gains are realized.

In the public sector, the needs of constituent groups are more diverse and more politicized. In particular, the rationale for public networks is most apparent at what we have referred to as the community level. Public-sector networks are most effective when they enhance the capacity of organizations to solve problems and to serve clientele. This may mean that some service providers are dropped, others are expanded, and still others shift their focus. The organizing dilemma is that networks often comprise well-established programs and organizations that may be highly resistant to change or dismantling. For a network to work effectively, the needs and interests of the people who work for and support these programs and organizations must be satisfied, while building a cooperative network of interorganizational relationships that collectively provides services more effectively and efficiently than a system based on fragmented funding and services”.

interfederativa, conectando-se o planejamento feito pelos diversos atores inseridos no mesmo ente federativo com aquele desenvolvido por seus pares no ente federativo de maior abrangência.

Nota-se que a perspectiva de cooperações locais e interfederativas não é nova para o direito brasileiro. Representando a cooperação local, podem-se destacar os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 22 e 23 da Resolução nº 113/2006 do CONANDA)<sup>3</sup>, instalados no âmbito de cada ente federativo para atuar em torno das políticas públicas educacionais para a concretização dos direitos da criança e do adolescente, mas cuja atuação originária não é especificamente ligada à política pública fim, ainda que indiretamente o seja. Já quanto à cooperação interfederativa, é representativa a existência de Comissões Intergestores Tripartites e Bipartites no âmbito da saúde (art. 14-A da Lei nº 8.080/90)<sup>4</sup> e da assistência social (Capítulo X da Norma Operacional Básica da Assistência Social)<sup>5</sup> – com proposta semelhante a ser adotada na educação, caso aprovada a Lei do

---

<sup>3</sup> Art. 22. Na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios haverá um Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, respectivamente, composto por igual número de representantes do governo e da sociedade civil organizada, garantindo a ampla participação da população, por suas organizações representativas, no processo de formulação e controle da política de atendimento aos direitos da criança e ao adolescente, dos seus programas, serviços e ações.

Parágrafo único. A composição desses conselhos e a nomeação de seus membros devem ser estabelecidas de acordo com as Resoluções nºs 105 e 106 do CONANDA, inclusive as recomendações, contendo procedimentos que ofereçam todas as garantias necessárias para assegurar a representação pluralista de todos os segmentos da sociedade, envolvidos de alguma forma na promoção e proteção de direitos humanos, particularmente através de representações de organizações da sociedade civil, sindicatos, entidades sociais de atendimento a crianças e adolescentes, organizações profissionais interessadas, entidades representativas do pensamento científico, religioso e filosófico e outros nessa linha.

<sup>4</sup> Art. 14-A. As Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite são reconhecidas como foros de negociação e pactuação entre gestores, quanto aos aspectos operacionais do Sistema Único de Saúde (SUS).

Parágrafo único. A atuação das Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite terá por objetivo:

I - decidir sobre os aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS, em conformidade com a definição da política consubstanciada em planos de saúde, aprovados pelos conselhos de saúde;

II - definir diretrizes, de âmbito nacional, regional e intermunicipal, a respeito da organização das redes de ações e serviços de saúde, principalmente no tocante à sua governança institucional e à integração das ações e serviços dos entes federados;

III - fixar diretrizes sobre as regiões de saúde, distrito sanitário, integração de territórios, referência e contrarreferência e demais aspectos vinculados à integração das ações e serviços de saúde entre os entes federados.

<sup>5</sup> Art. 134. A CIT é um espaço de articulação e interlocução entre os gestores federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, para viabilizar a política de assistência social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do SUAS, com a seguinte composição:

I - 5 (cinco) membros titulares e seus respectivos suplentes, representando a União, indicados pelo Órgão Gestor Federal da política de assistência social;

II - 5 (cinco) membros titulares e seus respectivos suplentes, representando os Estados e o Distrito Federal, indicados pelo FONSEAS;

III - 5 (cinco) membros titulares e seus respectivos suplentes, representando os Municípios, indicados pelo CONGEMAS.

(...)



Sistema Nacional de Educação<sup>6</sup> -, uma vez que congregam atores diretamente ligados à política pública fim (saúde), mas inseridos em distintos entes federativos. Porém, ainda são escassas as proposições que unam as duas perspectivas de colaboração em um organismo único voltado para o aprimoramento do processo deliberativo do gestor público, ou seja, trazendo agentes públicos cujas áreas de atuação não necessariamente são vinculadas à política pública fim e que representem diferentes esferas federativas.

Em paralelo a este processo, o ciclo da política pública – que se analisará em mais detalhes no próximo item – tem se alongado e demandado a participação de mais atores. O processo decisório, que antes era restrito aos agentes públicos com ação centrada no Poder Executivo, passa a conglobar também atores dos órgãos de controle – cuja atuação deixa de ser eminentemente repressiva e passa a, também, ser utilizada para auxiliar preventivamente neste processo – e os atores não-estatais que, por meio das diversas formas de organização da sociedade civil, se tornam importantes produtores de conhecimento técnico para subsidiar as ações estatais.

Uma terceira dificuldade – e que é exclusiva ao Estado Federal - é a progressiva descentralização das decisões administrativas para entes menores, cada qual dotado de competências constitucionais específicas para tal. Hanf, Hjern e Porter (1978, p. 316-318), sobre o tema, asseveram que esta descentralização traz consigo prós e contras, já que, ao mesmo tempo em que permite ao cidadão que tenha maior proximidade com os agentes tomadores de decisão e executores de políticas públicas (principalmente na seara local), também fragmenta o processo deliberativo, limitando a quantidade de informação detida por cada um dos agentes e a capacidade dos mesmos de executar adequadamente políticas públicas mais complexas – notadamente aquelas cujo resultado depende de integração com ações praticadas por outras unidades decisórias (no caso do Brasil, outros entes federativos).

---

Art. 136. A CIB constitui-se como espaço de articulação e interlocução dos gestores municipais e estaduais da política de assistência social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do SUAS. (...)

<sup>6</sup> Art. 9º São instâncias permanentes de pactuação federativa:

I – a Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite), instância de âmbito nacional, responsável pela negociação e articulação entre gestores dos três níveis de governo;

II – as Comissões Intergestores Bipartites da Educação (Cibes), instâncias de âmbito subnacional, responsáveis pela negociação e pactuação entre gestores da educação de Estados e Municípios.

§1º A Cite e as Cibes são os fóruns responsáveis por definir parâmetros, diretrizes educacionais e aspectos operacionais, administrativos e financeiros do regime de colaboração, na forma desta Lei Complementar, com vistas à gestão coordenada da política educacional.

§2º A Cite e as Cibes serão criadas por ato do respectivo Poder Executivo, resguardadas a participação e a representatividade das esferas de governo que as compõem, nos termos desta Lei Complementar.

§3º As instâncias permanentes de pactuação federativa deverão instituir espaços de formação inicial e continuada de seus representantes em relação aos temas atinentes à esfera de atuação.

Emerge como preocupação principal, assim, os riscos da falha de coordenação entre diferentes agentes públicos de níveis estatais diferentes (*lack of coordination*), já que a política pública, embora descentralizada, não é descoordenada e/ou plenamente autônoma: há um fio condutor central que deve ser observado, sob risco de modelagens eficientes sob o prisma teórico se revelarem fracassadas quando implementadas. Conseqüentemente, em eventual controle jurisdicional da política pública, há o risco – que, como se explicará adiante neste capítulo, se converterá em custo adicional à estrutura administrativa – de que se determine a adoção de uma nova modelagem que, em concreto, também não será efetiva, pois a causa fundante da falha na política pública não se encontrará na ação do ente executor, mas na coordenação com as ações praticadas por seus pares.

Bouckaert, Peters e Verhoest (2010, p. 14) apontam que as falhas de coordenação decorrem de uma pluralidade de fatores, todos atrelados à inserção em rede da sociedade estatal, como conflitos internos ao mesmo *locus* decisório e externos a ele (mas repercutindo em sua capacidade decisória), jurisdições incertas, lacunas nas políticas públicas e conflitos de interesse entre atores políticos e atores não-estatais. Entretanto, caso fosse possível sintetizar todos estes exemplos em torno de um ponto comum, seria ele a falta de informações para permitir um agir suficientemente esclarecido. Ainda que não se trate um fenômeno inédito - já que o Estado, mesmo absolutista, nunca foi onisciente -, tinha ele relevância mínima devido à postura atomística do processo decisório: logo, todas as etapas deste processo, de seu desenvolvimento até a sua execução, eram permeadas por uma mesma compreensão da realidade, de modo que vícios de compreensão dos fatos afetariam por igual a todos os atos praticados. Situação distinta se verifica no Estado contemporâneo, em que o objetivo último de qualquer política pública apenas pode ser alcançado mediante a ação, síncrona ou consecutiva, de atores inseridos em distintos *loci* decisórios – e que, portanto, partem de bases fáticas e premissas teóricas que não são necessariamente idênticas.

Esses novos paradigmas estatais e a descentralização do eixo decisório são bem pontuadas por Monteiro e Amilcar (2018, p. 80):

Não obstante a solução institucional e relacional adotada em cada momento, é verdade é que qualquer delas procura captar uma nova realidade de transferência de competências e responsabilidades do Estado em três sentidos diferentes: a) por um lado, tem-se assistido a uma significativa delegação de competências e responsabilidades da administração central para as administrações regionais e locais, reforçando, deste modo, o poder dos diferentes níveis de governo; b) por outro lado, tem-se assistido a uma transferência de diversos poderes nacionais para organizações supranacionais (por exemplo, União Europeia, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) que influenciam, direta ou indiretamente, as políticas públicas nacionais (e regionais); c) por fim, uma última

alteração, já não ao nível da transferência de competências no sentido vertical mas no sentido horizontal, de dentro para fora, isto é, com organizações não públicas, o que tem favorecido a emergência de um conjunto muito significativo de novas organizações da sociedade e, por conseguinte, de novas formas de relacionamento com estes atores. (...) Assiste-se assim à emergência de uma nova cultura política que valoriza hoje, mais do que alguma vez, a diversidade de fontes de conhecimento, de racionalidades estratégicas e operacionais (com testes múltiplos de racionalidade política, econômica e organizacional), de mecanismos de operacionalização e de atores públicos e privados, cada vez mais presentes em qualquer etapas do ciclo da política pública.

Agranoff (2007, p. 281), partindo do cenário proposto por Hanf, propõe que uma das soluções para os problemas decorrentes da descentralização administrativa – tentando, assim, superar as falhas de coordenação – pode ser encontrada em estruturas de governança compostas pelos atores públicos que integram uma mesma rede decisória. Cria-se uma rede de ação composta pelos agentes participativos no processo decisório, tomando como referencial o nível macroscópico da política pública (ou seja, o seu resultado último), permitindo o compartilhamento de informações sobre os obstáculos encontrados, sobre as ações desenvolvidas no âmbito local e dentro da esfera de competência de cada ator e sobre estratégias para aprimorar os resultados alcançados por cada um desses agentes. Nesse sentido, afirma o autor que:

O que esse comportamento rotineiro envolvido significa para a compreensão da cooperação política intergovernamental federal? Em primeiro lugar, fica claro que os gestores no nível local, onde os programas encontram as pessoas, participam de programas nacionais e estaduais, mas tentam encaixá-los nas necessidades e expectativas da comunidade local. Por isso buscam informação ampliada e canais discricionários. As interações sobre as ferramentas de política, por exemplo, são projetadas para atender aos objetivos de política mais elevados e às necessidades de jurisdição. Isso geralmente envolve algum grau de consulta e negociação, ou seja, cooperação federal.

Como resultado do duplo interesse federal-local, uma segunda implicação é a necessidade de canais de comunicação/transação entre os níveis de governo. Essas rotinas de cooperação política ocorrem principalmente por telefone, e-mail, face a face ou comunicações por escrito e, às vezes, por meio de procedimentos de inscrição mais formais. A questão importante é que as linhas de contato sejam mantidas e utilizadas, uma habilidade que muitos gestores públicos experientes aprendem com o tempo (McGuire 2003).

Uma terceira questão é que as interações verticais identificadas são normalmente baseadas em um conjunto de interações horizontais dentro da comunidade, um conjunto sobreposto de ações cooperativas. No desenvolvimento econômico, a maioria das transações da cidade em relação às ferramentas de política de desenvolvimento econômico resulta de um processo em rede entre negócios ou negócios em potencial, outros governos locais, grupos comunitários e várias ONGs, como Câmaras de Comércio ou corporações locais de desenvolvimento econômico. Trabalhando com a cidade, eles desenvolvem agendas que têm implicações de ajuste de políticas que, em última análise, “sobem” a linha vertical do IGM (Agranoff e McGuire 1998). (AGRANOFF, 2007, p. 281)<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> No original: “What does this involved routine behavior mean for the understanding of federal intergovernmental policy cooperation? First, it is clear that managers at the local level, where programs meet people, participate in national and state programs but try to fit them into the needs and expectations of the local

É por tais motivos que as técnicas de gestão aplicadas à Administração Pública no século XXI precisam tomar como referencial a realidade específica enfrentada na contemporaneidade, em detrimento dos dogmas que até então calcavam a ação administrativa. O *locus* fechado e homogêneo que até então se admitia como centro das decisões deixa de existir e passa a ser substituído por múltiplos centros decisórios, mas cuja atuação deve convergir e se dar harmonicamente. As governanças administrativas surgem justamente com o propósito de auxiliar na obtenção desta necessária harmonia.

Não se pretende na presente dissertação esgotar a análise de todas as espécies de governança administrativa, ainda que algumas observações sucintas devam ser feitas sobre elas.

Em primeiro lugar, reconhece-se que há tanto governanças verticalizadas (ou hierarquizadas) como horizontalizadas (ou planificadas), sendo o traço distintivo entre elas a existência, nas governanças verticalizadas, de vínculos de subordinação entre dois ou mais sujeitos a ela integrantes, consoante proposição feita por Peters (1998, p. 298).

Essa espécie de governança, porém, não interessa a este estudo, na medida em que a política pública que se busca estudar – a educação –, ao menos na realidade constitucional brasileira, não pressupõe vínculo hierárquico entre as ações de diferentes entes federativos e nem se encontra subordinada a outra espécie de política pública. Ademais, há controvérsia doutrinária acerca da possibilidade de se nomear uma estrutura baseada em subordinação enquanto espécie do gênero “governança administrativa”, já que o sistema reticular de ação da administração pública pressupõe a ausência de hierarquia entre os atores que a compõem.

Desta forma, limita-se o objeto de análise às governanças horizontais, que, segundo Thomson e Perry (2006), apresentam cinco características basilares, independentemente de

---

community. That is why they seek expanded information and discretion channels. Interactions over the policy tools, for example, are designed to meet both higher policy aims *and* jurisdiction needs. This often involves some degree of consultation and negotiation, that is federal cooperation.

As a result of the dual federal-local interests a second implication is the need for communication/transaction channels between levels of government. These routines of policy cooperation come primarily through telephone, email, face-to-face, or written communications and sometimes through more formal application procedures. The important issue is lines of contact be maintained and utilized, a skill that many experienced public managers learn over a period of time (McGuire 2003).

A third issue is that the vertical interactions identified are normally based on a set of horizontal interactions within the community, an overlapping set of cooperative actions. In economic development, most city transactions regarding economic development policy tools come as a result of a networked process among business or potential businesses, other local governments, community groups, and various NGOs like Chambers of Commerce or local economic development corporations. Working with the city they develop agendas that have the policy adjustment implications that ultimately “go up” the vertical IGM line (Agranoff and McGuire 1998).”

sua subespécie (ou seja, que não são impactadas pela técnica utilizada para alcançar a harmonização do processo decisório): governança em sentido estrito, efetiva administração, autonomia, mutualidade e confiança.

Por “governança em sentido estrito”, entende-se que as decisões a serem tomadas se originarão de um processo de diálogo e construção coletiva entre os agentes que compõem a governança administrativa, bem como que, antes da criação da estrutura administrativa, estarão os agentes cientes dos objetivos a serem alcançados e da metodologia a ser empregada neste processo. Para assegurar a colegialidade e a efetiva cooperação entre os agentes, seria vedada a hierarquia e assumido, em caráter *ex ante*, o compromisso de que não apenas se buscaria o consenso, mas se implementaria a medida nos termos em que foi ela deliberada (THOMSON E PERRY, 2006, p. 24).

A importância desta característica repousa na perspectiva de que a governança administrativa não busca atender a interesses individuais, mas sim a desenvolver meios efetivos para concretizar a finalidade do Estado. Logo, os membros desta estrutura deveriam renunciar ao seu olhar tradicional endógeno e compartilhar uma mesma perspectiva da realidade sistêmica, ressignificando sua atuação a partir de perspectivas mais amplas. Como se esclarece adiante neste capítulo, é a partir deste processo de ressignificação da atuação individual dos atores públicos que se reduzirão os custos de transação da política pública – o que também deve estar claro a todos os participantes da rede de governança, pois, na ausência deste benefício, não haveria razão para aderirem a tal estrutura administrativa.

A “efetiva administração” indica que é necessário que, dentro da estrutura criada, haja atores responsáveis pela intermediação e condução das atividades, mormente para convolar as discussões tomadas no âmbito abstrato em medidas concretas (dotando-as do *enforcement* necessário, se o caso). O “administrador” da governança administrativa, assim, será idealmente alguém apartado do processo decisório propriamente dito – um terceiro elemento neutro – ou, minimamente, alguém que assegure que o espaço de deliberações criado seja horizontal e não resulte na imposição de relações de hierarquia ou na relegação dos debates a situações meramente protocolares, sem qualquer repercussão concreta (THOMSON E PERRY, 2006, p. 25).

Percebe-se, aqui, uma situação de vital importância nas ações a serem desenvolvidas pela governança administrativa. O agente responsável pela administração terá a incumbência de, naquele microcosmo, ordenar os trabalhos, alinhando as expectativas dos agentes e

colocando todos dentro de um mesmo plano fático, possuindo as capacidades de se comunicar com efetividade (evitando ruídos) e ter escuta ativa, solucionando eventuais conflitos que emergjam e sendo dotado de confiança por todos os integrantes da rede (WILLIAMS, 2002, p. 115-117).

O traço da “autonomia”, nas redes de governança, visa a pontuar que os atores que compõem as governanças devem conservar sua autonomia funcional e não recebam atribuições adicionais e/ou distintas daquelas preconizadas pelos cargos/funções que os credenciaram a integrar a governança (THOMSON E PERRY, 2006, p. 26). Ainda que passem a atuar em colaboração com outros agentes, cada um dos membros da rede de governança deve manter hígidas as atribuições administrativas que originalmente já tinham – a governança horizontal, assim, representaria tão somente uma estratégia para contribuir no desempenho desta função originária, ainda que, em governanças mais evoluídas, a autonomia comece a ser progressivamente esvaziada em prol de uma maior unidade.

O prisma da autonomia não é desacompanhado de alguns problemas teóricos, como evitar a perda de neutralidade dos órgãos de controle (impedindo que suas decisões sejam materializadas *ex ante* ao ato administrativo) e obstar a desnaturação da Separação de Poderes – temas este que serão analisados no próximo capítulo com mais detalhes, quando enfrentados os desafios na implementação dos Gabinetes de Articulação para Efetividade da Política da Educação. O que se pode afirmar desde já – e analisando a matéria à luz do gênero “governanças horizontais” (e não adentrando às suas espécies) – é que ambos os problemas teóricos são facilmente dirimíveis, pois se fundam em premissas incorretas: os membros da governança nunca perderão a sua autonomia ou serão vinculados aos efeitos de uma deliberação daquela estrutura, podendo a qualquer momento deixar a governança ou decidir de acordo com suas convicções próprias, mas terão, a partir de sua adesão a tal estrutura, ferramentas que lhe permitirão decidir de maneira melhor informada.

Conservar a autonomia dos agentes – e conseqüentemente assegurar a horizontalidade da governança – é papel fundamental do mediador dos trabalhos, referenciado na característica anterior dessa estrutura, o que deve ser feito através da identificação do ponto de equilíbrio entre a conservação da autonomia dos agentes nos seus atos decisórios, mas mediante a incorporação das ações desenvolvidas em articulação nos processos por detrás destes atos. É justamente por isso que, dentre os cinco pilares das governanças, a autonomia é o elemento mais difícil de ser alcançado (HUXHAM et al, 2006, p. 347).

Já a “mutualidade” (ou mutualismo) preconiza que a adesão a uma governança administrativa apenas fará sentido caso todos os integrantes sejam beneficiados por esse processo – afinal, se seu processo deliberativo não será afetado, pois continuarão os atores a ser independentes, então deve haver algo que os motive a aderir ao modelo, sob risco de se tratar de estrutura jurídica e administrativamente inócua (THOMSON E PERRY, 2006, p. 27). Ademais, a mutualidade não implica que o agente integrante da governança terá apenas vantagens, ou seja, não terá nenhuma onerosidade, mas sim que, computadas vantagens e onerosidades, o saldo será a ele vantajoso: isso decorre do fato da participação em uma governança ser um processo que, por si só, possui um custo implícito primário (pois exigirá a ressignificação, ainda que em mínima parte, dos processos internos daquele agente público – ele minimamente terá o dispêndio de tempo e recursos para integrar as reuniões e/ou contribuir com o processo liberativo), mas que é futuramente revertido em proventos.

Há, por evidente, o interesse primário de todos os agentes públicos de que a finalidade do Estado seja concretizada – o que, porém, é um argumento raso a justificar a criação de uma estrutura própria de governança, mas indica o traço de reciprocidade (desdobramento da mutualidade) deste fenômeno; para além dele, há a proposição de que esta estrutura reduza os custos de transação da política pública e otimize o processo decisório dos agentes que a compõem, o que é relevante não apenas sob o aspecto financeiro-orçamentário, mas também sob o prisma da responsabilização jurídica pelo insucesso destas políticas – ambos compõem os custos de transação da política pública, e que será objeto de tópico próprio neste capítulo.

Por fim, o elemento da “confiança” é representativo de que a governança administrativa é solidificada através dos vínculos de confiança dos agentes em relação ao sistema no qual se inserem e em relação às ações adotadas por seus pares. Ao mesmo tempo em que é assumido que todos contribuirão para atingir os resultados comuns desejados, ainda que isto implique em onerosidade em um primeiro momento, se presume que as informações compartilhadas sejam verdadeiras e a construção conjunta de estratégias reflita aquilo que efetivamente se entende como uma medida vantajosa para todos (THOMSON E PERRY, 2006, p. 28).

A esses cinco elementos deve ser adicionado outro, que se considera de igual relevância: a efetiva intersetorialidade na política pública – conceito este definido por Warren (1967, p. 398-399) como a existência de uma conexão entre duas ou mais esferas de ação de agentes públicos distintos, a qual influencie, ainda que apenas parcialmente, na metodologia a

ser adotada no processo decisório ou na eficácia das ações tomadas. Na medida em que as redes de governança decorrem da necessidade de se assegurar um processo de coordenação mais eficiente, agregando, ainda, maior conhecimento especializado para suprir as limitações de cognição dos agentes públicos, é necessário que venham elas a contar, tanto quanto possível, com todos aqueles agentes cujas ações possam influir ao menos indiretamente na política pública fim.

Não se trata, aqui, de um mero esforço associativo para que cada ator atinja o seu resultado individual, mas sim para que seja desenvolvida uma estrutura perene de deliberação e que permita, mediante a congregação dos conhecimentos individuais sobre a realidade específica a ser enfrentada e sobre possíveis técnicas de execução, que cada um destes atores maximize a eficácia de suas próprias atuações. Assim, ao se tratar da intersetorialidade no processo de formação destas governanças, vai-se além da mera representação plural de atores e instituições públicas: busca-se que, em decorrência destas múltiplas representações, cada ator compreenda o papel dos seus pares e maximize os limites de sua esfera cognitiva.

Ainda sobre o tema, destaca Cunill-Grau (2016, p. 36):

A intersetorialidade implica não somente que os diversos setores do governo entreguem a um mesmo público específico os serviços que são próprios de cada um, mas também, de maneira articulada, atendam às necessidades sociais, ou previnam problemas que tenham na sua origem causas complexas, diversas e relacionadas entre si. (...) não basta que cada setor (saúde, educação, agricultura, etc.) faça o que lhe corresponde, de acordo com as suas respectivas atribuições (prover cuidados às crianças para prevenir doenças, fornecer tratamentos eficazes, oferecer educação, etc.); também não significa evitar que haja sobreposição entre eles. Implica que os setores “entrem em um acordo” para trabalhar “conjuntamente” visando a alcançar uma mudança social em relação à situação inicial.

Qualquer rede de governança com essa finalidade não pode, portanto, se limitar a reunir agentes que tenham o mesmo conhecimento da realidade ou que tragam rigorosamente as mesmas contribuições para a política pública – caso contrário, sequer se pode falar que há uma rede de governança -, mas também não poderá ela ser ampla demais a ponto de inibir a produção de resultados efetivos.

Ao mesmo tempo em que as iniciativas de governança administrativa são louvadas por parte da doutrina administrativa, o instituto também recebe críticas, as quais devem ser rebatidas antes de se prosseguir à análise das distintas classificações de suas espécies.

Coglianesi (1997, p. 1334-1335) afirma que, da mesma forma que outras propostas calcadas no diálogo institucional, as governanças administrativas prometeriam muito mais do que efetivamente entregariam. Seriam ilusórias as ideias de que benefícios adviriam de um



processo decisório negociado e que o compartilhamento de informações seria suficiente a justificar a criação de estruturas sofisticadas de gestão pública, já que, em *ultima ratio*, o êxito das governanças apenas seria possível caso o consenso sempre fosse atingido – o que raramente ocorre, na visão do autor. Conseqüentemente, a falta de consenso resultaria em ao menos um dos atores envolvidos na governança sendo prejudicado, afetando a característica de mutualismo e desincentivando a continuidade da estrutura. Ao mesmo tempo, a estrutura seria inócua para evitar a judicialização das políticas públicas ou reduzir o lapso temporal necessário para implementar eficazmente tais políticas.

Já Ansell e Gash (2008, p. 557) afirmam que as governanças horizontais não cumprem nenhuma das suas três grandes promessas: a concretização de políticas públicas a um custo menor do que na dinâmica tradicional, a expansão da participação democrática e a maior racionalidade na administração pública. Todas esbarram em dificuldades práticas na implementação do modelo teórico: a manipulação do processo decisório por *stakeholders* que não integram a governança (mas influenciam na rede da política pública), a falta de confiança dos agentes na eficácia do método (o que se agrava quando dois ou mais agentes possuem posições institucionais conflitantes e, em tese, inconciliáveis) e o desinteresse progressivo em uma relação colaborativa, principalmente quando um ou mais agentes assume posição de proeminência na governança (rompendo a horizontalidade ideal). Sobre o tema e os desafios encontrados pelas governanças, narram os autores que:

Muitos dos estudos de caso apontam que a governança colaborativa é um processo demorado (Gunton e Day 2003; Imperial 2005; Margerum 2002; Roussos e Fawcett 2000; Till e Meyer 2001; Warner 2006). A construção de consenso, em particular, requer tempo e não pode ser apressada (Coglianese e Allen 2003; Yaffee e Wondolleck 2003). Quando a construção de confiança corretiva é crítica, o tempo necessário para aumentar a confiança provavelmente adiciona um tempo significativo ao processo. Portanto, a governança colaborativa provavelmente não é uma boa estratégia para situações em que as agências devem tomar ou implementar decisões rapidamente.

No entanto, é preciso ressaltar que o investimento inicial em colaboração efetiva às vezes pode economizar tempo e energia consideráveis na implementação posterior. Depois que as partes interessadas alcançam um consenso de trabalho, a literatura sugere que a implementação pode ocorrer rapidamente. Assim, os formuladores de políticas podem ser mais favoráveis à governança colaborativa, onde esperam um processo de implementação difícil.

Reforçando o argumento de Logsdon (1991) sobre a interdependência e o modelo de Vangen e Huxham (2003b) de construção de confiança, nossa análise sugere que as agências devem considerar os efeitos interativos da confiança e da interdependência na colaboração potencial. Descobrimos, por exemplo, que situações de alto conflito caracterizadas por baixa confiança ainda poderiam ser gerenciadas de forma colaborativa se as partes interessadas fossem altamente interdependentes. A interdependência promove o desejo de participar e o compromisso com a colaboração significativa, e é possível construir confiança em situações de alta interdependência. Por outro lado, onde a interdependência é mais fraca, será difícil construir efetivamente a confiança. As partes interessadas se envolverão em

colaboração com um olho em estratégias alternativas (não colaborativas). Se uma parte interessada está ameaçando abandonar a colaboração, o compromisso de todas as partes interessadas provavelmente será prejudicado e será difícil desenvolver um senso de propriedade, compreensão ou confiança. (ANSELL E GASH, 2008, p. 562-563)<sup>8</sup>

Waardenburg et al (2019, p. 403) abordam, por sua vez, o chamado “paradoxo da colaboração”: os atores que integram as redes de governança, em que pesem estarem inseridos em um contexto que exige estruturas inéditas de gestão, ainda se encontram amarrados por um ordenamento jurídico e por uma máquina pública fundados em premissas já superadas e mais burocráticas, com prevalência da intangibilidade e incomunicabilidade plenas da esfera de ação de cada um desses atores. Estas amarras, ao menos em um primeiro momento, desincentivam a adesão às governanças administrativas – impedindo a formação dos vínculos de confiança necessários para que o fluxo de informações seja aperfeiçoado e, conseqüentemente, materializando os resultados positivos que em tese adviriam dessas estruturas.

Por fim, há a crítica feita em relação ao princípio da confiança e a sua incompatibilidade com a pretensa institucionalização da governança. Isso porque, de acordo com Ansell e Gash (2008, p. 550), a confiança fundante das governanças não repousa nas instituições em abstrato, mas nos indivíduos que as representam, de modo que a simples alteração do representante, mesmo que mantida a instituição na rede de governança, seria suficiente para impactar o fluxo de relações existentes naquela rede.

As críticas feitas acima serão rebatidas ao longo do capítulo 03, quando analisada a perspectiva prática das governanças horizontais, ao menos no que se refere ao modelo de

---

<sup>8</sup> No original: “Many of the case studies note that collaborative governance is a time-consuming process (Gunton and Day 2003; Imperial 2005; Margerum 2002; Roussos and Fawcett 2000; Till and Meyer 2001; Warner 2006). Consensus building, in particular, requires time and cannot be rushed (Coglianese and Allen 2003; Yaffee and Wondolleck 2003). When remedial trust building is critical, the time necessary for increasing trust is likely to add significant time to the process. Therefore, collaborative governance is probably not a good strategy for situations in which agencies must make or implement decisions quickly.

However, it needs to be pointed out that up-front investment in effective collaboration can sometimes save considerable time and energy in downstream implementation. Once stakeholders achieve a working consensus, the literature suggests that implementation can occur quite rapidly. Thus, policy makers might be more favorable to collaborative governance where they expect a difficult implementation process.

Reinforcing Logsdon’s (1991) argument about interdependence and the model by Vangen and Huxham (2003b) of trust building, our analysis suggests that agencies ought to consider the interactive effects of trust and interdependence on potential collaboration. We found, for instance, that high conflict situations characterized by low trust could still be managed collaboratively if the stakeholders were highly interdependent. Interdependence fosters a desire to participate and a commitment to meaningful collaboration, and it is possible to build trust in situations of high interdependence. By contrast, where interdependence is weaker, it will be difficult to effectively build trust. Stakeholders will engage in collaboration with one eye on alternative (noncollaborative) strategies. If one stakeholder is threatening to defect from collaboration, the commitment of all stakeholders is likely to suffer, and it will be difficult to develop a sense of ownership, understanding, or trust.”

trabalho proposto pelos Gaepes. Entretanto, nota-se que todas revelam uma preocupação com o contraste entre a dimensão teórica das governanças administrativas e sua perspectiva prática em decorrência de uma tentativa da doutrina de simplificar esse instituto e, por vezes, ignorar a influência da *realpolitik* e de conjunturas políticas específicas que levam os agentes a decidir de maneira inesperada. A bem da verdade, ainda que muitas das críticas se concretizem em casos pontuais, sua causa fundante não é a falha na concretização dos modelos de governança, mas em uma superestimação doutrinária acerca das capacidades do modelo – ou seja, não se trata de um problema prático, mas de um problema teórico.

Uma vez assentadas as características do gênero “governanças horizontais” e rebatidas as críticas feitas a elas, pode-se adentrar às suas espécies. Adota-se a classificação de Keast, Brown e Mandell (2012, p. 331), que parte da metodologia de trabalho utilizada na governança e divide estas estruturas em vínculos de cooperação, de coordenação e de colaboração – cada qual voltado, respectivamente, para o curto, médio e longo prazo. Convém, sucintamente, diferenciar estas três formas de integração, com o fito de demonstrar que, ainda que na teoria o modelo encontre sustentação, a experiência prática mostra zonas de penumbra que tornam a distinção feita de menor importância – já que, quando criadas, as governanças administrativas utilizam as três metodologias em questão, variando-as de acordo com o obstáculo enfrentado em concreto.

As governanças fundadas em cooperação possuem como característica uma menor interação entre os seus agentes constituintes e uma relação de baixa intensidade, como apontado por Keast, Brown e Mandell (2012, p. 316), em que a autonomia é pouco afetada e se utiliza da governança tão somente com o fito de reunião de esforços em caráter pontual para atingir um objetivo comum e de curto prazo das partes (v.g. executar uma política pública específica), que poderia ser individualmente atingido por cada qual, ainda que mediante esforços adiantes. Ademais, não há a perspectiva da abstração existente nos demais modelos: os atores ingressam na rede de governança cientes do objetivo a ser alcançado e do que devem fazer conjuntamente para alcançá-lo em tempo razoável.

Já os modelos de coordenação representam um aumento de intensidade na interação existente, executando-se pela prévia fixação de um ou mais objetivos abstratos – e que dependerão da ação não apenas dos membros da governança, mas de agentes externos para serem concretizados, de sorte que as suas ações individuais seriam insuficientes para alcançá-los. A independência e a autonomia também não são prejudicadas por este modelo, já que, a

despeito da maior interação dos agentes nos processos utilizados para alcançar os objetivos propostos, não se forma um vínculo de submissão obrigatória às ações desenvolvidas pela rede de governança: podem os agentes, a qualquer tempo, optar por agir individualmente, fazendo-o com base em juízo de valoração acerca da relação custo-benefício. Deste modo, como proposta básica dos modelos coordenados, são necessárias concessões pontuais pelos agentes – feitas de forma voluntária - para que todos alcancem o resultado desejado. E, nesse modelo, as instituições seguem dotadas do poder decisório para referendar e aplicar as estratégias desenvolvidas conjuntamente ou para rejeitá-las (KEAST, BROWN E MANDELL, 2012, p. 322).

Por fim, os modelos de colaboração representam o ápice da interdependência entre os agentes constituintes da rede de governança. Nesses modelos, adota-se a abordagem de supressão dos limites estanques entre as funções institucionais tradicionais dos participantes e aquelas que deverão ser adotadas para a concretização dos resultados buscados pela estratégia de colaboração – os quais serão abstratos, complexos e com cumprimento a longo prazo, exigindo, para tal, um número indeterminado de ações tomadas conjuntamente pelos agentes daquela rede, uma vez que, quando da criação da governança, já se sabe que as ações individuais e os modelos até então existentes serão ineficientes para, por si só, alcançar o objetivo buscado. Entretanto, neste último modelo, com a fluidificação das fronteiras institucionais entre os agentes, a autonomia e a independência dos atores começam a ser reduzidas em prol da concretização do objetivo último a ser alcançado, vindo eles a fazê-lo justamente porque possuem um grau extremamente elevado de confiança na rede de governança e em seus pares (KEAST, BROWN E MANDELL, 2012, p. 324).

Convém destacar, ademais, as perspectivas de O’Leary e Amsler (2016, p. 03)<sup>9</sup>:

A colaboração, como a participação, é de fato um processo e tem valor instrumental como meio para alcançar um fim. No entanto, também tem valor intrínseco como um fim em si mesmo, ao contrário do conflito ou da governança adversária. Como fim, a colaboração representa uma aceitação mais ampla de uma política ou decisão. Omitir a colaboração dos valores públicos é significativo porque a colaboração é explícita e implícita no direito constitucional e administrativo. É inerente como um fim na estrutura constitucional de separação de poderes, o que impede uma ação

---

<sup>9</sup> No original: “Collaboration, like participation, is indeed a process, and it has instrumental value as a means to an end. However, it also has intrinsic value as an end in itself, unlike conflict or adversarial governance. As an end, collaboration represents broader acceptance of a policy or decision. Omitting collaboration from public values is significant because collaboration is both explicit and implicit in constitutional and administrative law. It is inherent as an end in the constitutional structure for separation of powers, which prevents meaningful action absent collaboration within and across the branches of U.S. government. The *Federalist Papers* illustrate that the founders anticipated and designed for collaboration in government’s work (Bingham and O’Leary 2011). In sum, the ongoing dialogue on management, politics, and law has not sufficiently addressed rules as independent variables or collaboration as a public value in collaborative governance.”.

significativa sem colaboração dentro e entre os poderes do governo dos Estados Unidos. Os Documentos Federalistas ilustram que os fundadores anteciparam e planejaram a colaboração no trabalho do governo (Bingham e O'Leary 2011). Em suma, o diálogo contínuo sobre gestão, política e direito não abordou suficientemente as regras como variáveis independentes ou a colaboração como um valor público na governança colaborativa.

É claro que as três classificações acima não esgotam as espécies de governanças horizontais, representando uma simplificação do que é proposto pela doutrina. Existem formas híbridas de governança que não se amoldam a estes três grandes modelos, mas que se inserem em uma posição intermediária entre eles: a articulação interinstitucional é uma dessas formas, na medida em que, embora compartilhe a proposta de solucionar problemas complexos, abstratos e de longo prazo dos modelos de colaboração, não implica no abandono da independência e da autonomia funcional de seus membros constituintes, mantendo tal característica dos modelos de coordenação.

A articulação interinstitucional, assim, pode ser definida como uma espécie de governança em que os agentes constituintes, visando a atender a objetivo pré-determinado, desenvolvem em conjunto ações e buscam implementá-las cada qual em sua própria esfera de atuação, as quais perpassam todas as etapas do ciclo da política pública (que será explicado no item subsequente). Não se trata de uma forma de coordenação propriamente dita porque os órgãos constituintes dos sistemas de controle integram a rede de articulação interinstitucional, na tentativa de construir soluções que tenham um menor risco de revisão judicial e que permitam uma maior aproximação entre controladores e controlados, melhorando também a compreensão da realidade por aqueles que atuam no controle decisório; ao mesmo tempo, se admitem à rede atores externos que, pontualmente, podem contribuir para a concretização do objetivo fixado *a priori*. Por outro lado, como apontado, os membros da governança seguem plenamente independentes e dotados de autonomia para agir através dos mecanismos tradicionais, não se fazendo presente característica necessária para tipificar o modelo enquanto estrutura colaborativa.

Essa forma de governança administrativa, consoante proposto por Bryson, Crosby e Stone (2015, p. 647), foi um dos modelos encontrados pelos governos para solucionar dificuldades estruturais de alta complexidade que acometiam as suas políticas públicas e que dependiam de uma atuação conjunta tripartite – do Poder Executivo, da sociedade civil e das demais instituições afetas àquela política pública. A razão para a adoção dessa estrutura seria, ao ver dos autores, tanto a ausência de meios eficientes para a solução daquele problema por parte tão somente do Poder Executivo – ao que a contribuição dos atores não-estatais poderia

suprir, mediante sua expertise, tecnologia, relacionamentos e recursos financeiros – como a necessidade de criar uma visão unificada acerca da realidade posta para a política pública, reduzindo desequilíbrios de poder e criando consensos acerca do que deve ser feito e de como proceder perante àquela realidade.

As governanças fundadas na articulação interinstitucional buscam, assim, criar espaços de diálogo em que as estratégias para a concretização dos direitos fundamentais sejam construídas em conjunto por todos os atores envolvidos e posteriormente executadas (e controladas) por quem possui a competência para tal. Não se trata de processo impositivo – já que a atuação da governança é recomendatória -, mas que é dotado de peso político pela dimensão da confiança institucional e da integração, ao sistema, dos órgãos de controle: como se verá no capítulo 03, a experiência prática revela que os atores políticos tendem a adotar as recomendações das redes de articulação interinstitucional e, ao menos, justificam de forma robusta suas escolhas em sentido contrário.

Ao mesmo tempo, as redes interinstitucionais não se limitam à seara governamental, mas trazem para dentro do processo decisório os atores não-políticos e não-governamentais e novas perspectivas de ação. Com isso, relegam-se ao segundo plano as técnicas burocráticas de gestão – mas sem abandoná-las completamente – e passa-se a buscar uma perspectiva orgânica da formação da política pública, submetendo-a a um controle qualificado, fruto tanto da atuação da governança com apoio dos órgãos de controle – que expõem eventuais falhas suscetíveis de correção imediata – como do próprio aperfeiçoamento técnico das estratégias – fruto da *expertise* técnica dos membros da governança, que evitam o fracasso por falhas de procedimento e/ou limitações da racionalidade dos agentes. Como consequência deste processo de qualificação do desenvolvimento da política pública e do controle sobre ela exercido, traz-se mais legitimidade aos resultados alcançados e confiança quanto à eficiência e operacionalidade do sistema jurídico-administrativo adotado pelo Estado, mitigando-se também conflitos existentes (FORRER, KEE E BOYER, 2014, p. 234).

Tenta-se, assim, trazer maiores elementos a respaldar a deferência às escolhas administrativas (VALLE, 2019) e tornar mais eficientes todas as etapas da implementação de uma política pública sistêmica, independentemente das ações necessárias, mas sem alterar as funções originárias de cada um dos atores. A articulação interinstitucional, deste modo, ressignifica – mas não desnatura – a atuação dos atores estatais e não-estatais no ciclo da

política pública, sendo um importante paradigma para a organização administrativa do Estado contemporâneo, da mesma forma que são as demais espécies de governanças horizontais.

E, tendo em vista as considerações feitas acima, esta dissertação empregará o termo “articulação interinstitucional” enquanto uma espécie do gênero “governança administrativa horizontal”; por outro lado, o termo isolado “governança” será utilizado como sinônimo de estruturas institucionais que empreguem quaisquer técnicas de governança administrativa, sem necessidade de pormenorização.

### **1.3. O ciclo da política pública e os agentes estatais**

Se nos itens anteriores se objetivou a tratativa do atual paradigma do Estado, seja sob o prisma da Teoria Geral do Estado, seja sob o prisma da Administração Pública e do Direito Administrativo, abandona-se neste momento a visão macroscópica sobre o Estado e se debruça sobre o seu aspecto microscópico. Este item, portanto, deixará de lado a análise do fenômeno estatal propriamente dito para se debruçar sobre o seu principal mecanismo de atuação perante os cidadãos e demais beneficiados pela sua ação: a política pública.

A política pública, segundo a compreensão de Bucci (2013, p. 83), é conceituada enquanto um arranjo institucional encadeado e organizado ciclicamente, orientando-se sempre como um programa de ação governamental, e que possui uma lógica estruturada - ao mesmo tempo que representa o somatório de ações individualizadas ocorridas em processos distintos (orçamentário, de planejamento, político, legislativo, administrativo, judicial, etc.).

Outro conceito possível do vocábulo “políticas públicas” é encontrado em Canela Junior (2009, p. 42-43), que afirma serem as políticas públicas um conjunto de atividades do Estado voltadas à consecução de sua finalidade maior – a concretização de direitos fundamentais -, conglobando ações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, vindo a ser implementadas à luz de metas pré-estabelecidas. Daí porque as políticas públicas não indicariam apenas as ações individualizadas realizadas pelo Poder Executivo em cada caso concreto, mas todo o percurso lógico que culmina com a execução destas ações para atender a finalidade estatal.

Bucci (2006, p. 18) também destaca haver distinção significativa entre “políticas de Estado” e “políticas de governo”: enquanto as primeiras estariam voltadas para a concretização da finalidade estatal e possuiriam horizonte de atuação indefinido, projetando-se sempre para o longo prazo e sem preocupação quanto ao método que será empregado, as

segundas são direcionadas à realização de objetivos específicos do grupo político que ocupa a chefia de governo, podendo haver privilégio pela escolha de determinado método em detrimento de outros. Para o presente estudo, entretanto, tal distinção não se mostrará relevante, uma vez que se assume que a concretização do direito à educação envolve a execução de políticas públicas de Estado e por ser irrelevante, no presente estudo, o método ou estratégia que será empregado especificamente na consecução do objetivo – afinal, o enfoque deste estudo está na estrutura de governança voltada à maximização da eficácia do ciclo da política pública, independentemente da técnica específica que nele se use posteriormente, ou seja, a algo que preexiste a este ciclo.

Deste modo, a política pública se mostra um instrumento do governo para implementar, no plano da realidade fática, aquilo que abstratamente se concebera enquanto elemento constitutivo da finalidade do Estado. E, uma vez que é a finalidade do Estado a fundamentação última das ações políticas deste (RANIERI, 2013, p. 123) – o que hodiernamente corresponde à pretensão de concretização dos direitos fundamentais -, as políticas públicas devem ser compreendidas como mecanismos intrinsecamente ligados à efetiva implementação desses direitos, o que justifica sua relevância dentro da seara da Teoria do Estado.

A estruturação da política pública se dá, de acordo com a doutrina, em um formato cíclico-processual ou exclusivamente processual. Ainda que tal distinção não possua repercussão significativa em termos práticos, por representar uma dicotomia na forma de análise do processo formador da política pública, convém apresentá-las suscintamente.

Seria a política pública calcada em um modelo cíclico-processual (o que será referido como “modelo cíclico” ou “ciclo da política pública”), nos dizeres de Bucci (2013, p. 83), uma vez que se trataria de um percurso a ser obrigatoriamente percorrido pelo gestor para implementação de seu plano de ação e que segue uma matriz lógica: iniciando-se com a fixação da agenda governamental (a pauta de prioridades e objetivos a serem alcançados) e passando-se, sucessivamente, pela fixação das condições de debate, a estruturação da política pública *per se* (em abstrato) e a implementação desta pelos órgãos competentes (execução em concreto). Vale ressaltar que a própria autora, ainda que indique o modelo é cíclico, assevera que o mesmo é composto a partir de processos individuais encadeados logicamente (BUCCI, 2013, p. 84), a justificar sua natureza híbrida: é cíclico porque não possui um marco de



esgotamento, se renovando continuamente; e é processual, pois seus atos se organizam de maneira encadeada, na roupagem de um processo, no sentido estrito do termo.

Por outro lado, pode ser a política pública compreendida a partir um modelo exclusivamente processual, nos dizeres de autores como Baumgartner e Jones (2002, p. 29-31), pelo fato do percurso da política pública não ser necessariamente linear e de sentido único, sendo possível que, entre a fixação da agenda governamental e a execução final da política pública, seja necessária a repetição de uma ou mais fases, mesmo que em caráter parcial – o que afasta a delimitação estanque entre as fases da política pública que é necessária para configurar o modelo cíclico. Ao mesmo tempo, a política pública seria marcada pela proposta de finitude – as ações governamentais possuiriam, idealmente, um marco temporal final, quando da solução do problema específico que visam combater -, ainda que fosse possível a renovação de estratégias para assegurar o direito fundamental subjacente àquele problema (SABATIER, 1999, p. 49).

Concorda-se com o modelo exclusivamente processual na medida em que, de fato, a teoria cíclica é falha ao não preconizar a possibilidade, em abstrato, de fases serem repetidas, o que seria admissível em um processo, independentemente da concepção adotada. Entretanto, discorda-se da tese ao tomar este fato como ponto central para abolir a concepção cíclica da política pública, na medida em que em um processo, a repetição dos atos não é a regra, mas a exceção – admite-se o regresso à fase anterior apenas se vislumbrada falha insanável e que comprometa o resultado.

Utiliza-se, assim, a exceção como justificativa para tentar desnaturar a regra geral, mas se ignora traço fundamental da política pública – que não é contemplado pela concepção de processo, e sim pela percepção cíclica -, referente à sua continuidade: a política pública pressupõe um espaço de constante sucessão de ações e de aprimoramento que não se esgota na execução de uma ação isolada específica (BUCCI, 2013, p. 106-107). A bem da verdade, uma vez executada a política pública, inicia-se imediatamente o processo de desenvolvimento de novas estratégias governamentais para ao menos manter os resultados que foram alcançados e para acompanhá-los – questão esta que supera a perspectiva da finitude de um processo.

Assim, a despeito da existência da divergência doutrinária acima, nesta dissertação se adotará a concepção cíclica-processual de política pública, por se entender que a solução de

continuidade atribuída às políticas públicas é seu traço distintivo, e, portanto, deve ser o elemento central quando da concepção metodológica de sua formação.

Não há, ainda, consenso doutrinário sobre o número exato e a denominação das etapas que compõem o processo de formação da política pública. O que se nota da análise de diferentes modelos, porém, é que há uma convergência da existência de ao menos quatro fases principais (SMITH E LARIMER, 2013, p. 29) que sintetizam os marcos principais da formação da política pública.

A primeira fase – que se denomina “fase de cognição” – se resume em identificar um objetivo a ser concretizado pelo Estado e cuja consecução não se faz possível por meio dos instrumentos estatais então existentes – ou que, para ser alcançado, necessita de um mecanismo de ação mais efetivo. Este objetivo tende a ser identificado mediante a ocorrência de eventos focalizadores – situações específicas que indicam a acentuação de determinados problemas concretos (v.g. incêndio em escola acarretando óbito de estudantes, a evidenciar necessidade de uma política pública de revitalização da infraestrutura escolar), que, ainda não venham a resultar em um dano ou prejuízo material, elevem determinada pauta ao ponto de priorização governamental (DELEO et al, 2021, p. 07).

Em matéria de política pública, tende o objetivo estatal a ser a efetivação de direitos fundamentais, ainda que de maneira reflexa e complementar à outras políticas públicas, ou a superação de um obstáculo concreto que é tido como repulsivo por grupos de interesse e/ou pressão – ou seja, problemas de dimensão suficiente para atrair a ação governamental (KINGDON, 2003, p. 109-110) – como é o caso do fornecimento de transporte escolar, medida esta que, por si só, não é passível de concretização do direito à educação, mas integra um plexo de ações estatais voltadas à garantia do acesso a este direito.

A segunda fase – denominada de fase de formação de agenda – parte do pressuposto de que há um problema concreto a ser enfrentado e que a ação estatal pode ser necessária, sem, ainda, que se exerça um juízo de certeza acerca dessa necessidade. Busca-se na formação da agenda a inclusão do tema na pauta governamental mediante a discussão acerca da necessidade de se estruturar uma política pública estruturada para resolver a demanda posta, visando a aferir se é necessário deflagrar um processo de ação estatal ou se, alternativamente, há estratégias menos custosas e menos complexas que possam alcançar a mesma finalidade – por exemplo, a mera readequação ou aperfeiçoamento de uma política pública já existente.

É nesta fase que a participação popular é fundamental, uma vez que se busca a compreensão do quadro mais amplo possível da realidade fática (ZAHARIADIS, 2016, p. 8) para, apenas então, tomar-se uma decisão definitiva sobre a estruturação ou não de uma nova política pública. Nos dizeres de Hill (2005, p. 151), é neste momento que são fixadas as condições para o debate e assentadas as premissas que nortearão a estruturação da própria política pública: daí porque não se trata de uma fase anterior ao ciclo de formação da política pública, mas sim de uma etapa marcante da transição da mera pretensão estatal-administrativa para o plano concreto de ação.

Nota-se, portanto, que nestas duas primeiras fases sequer se cogita da existência de uma política pública em si. São etapas meramente preparatórias e que visam a evitar a ação desnecessária da Administração Pública ou o desenvolvimento de uma política pública cujo custo de implementação seja superior aos benefícios que trará – justamente por este caráter antecedente, há autores que propõem uma inversão entre estas duas fases (DYE, 2021, p. 28), mas também há quem as conjugue em um momento único (HILL, 2005, p. 145). Tal discussão teórica, porém, não possui repercussões práticas, já que é apenas a partir da terceira fase que haverá um movimento administrativo para desenvolver a política pública em si.

A terceira fase da política pública – a fase de modelagem – tem como objetivo estruturar a política pública em si, partindo do binômio necessidade-viabilidade construído nas duas primeiras fases desse ciclo, consoante destacado por Dye (2021, p. 33). Afinal, uma vez identificada a vulneração de direito fundamental ou a ação estatal deficiente e a viabilidade do desenvolvimento de uma nova estratégia para sanar essa mácula, pode a Administração gestar esta estratégia mediante o alinhamento da forma preconizada pelo ordenamento jurídico com o conteúdo técnico necessário para produzir resultados que não apenas atendam aos objetivos elencados, mas também que apresentem o menor custo de transação para o Estado (tema este que será analisado em detalhes mais adiante neste capítulo).

A quarta fase – a fase de implementação – busca subsumir o desenho teórico formulado pela Administração ao plano da realidade fática. O foco é a efetiva execução da política pública, que deixa de ser uma construção puramente teórica e passa a ser um plano de ação governamental concreto, havendo, aqui, parâmetro para aferir o êxito administrativo: a aderência do plano de ação com as exigências e necessidades sociais (parâmetro finalístico) e o dispêndio de recursos administrativos para alcance do resultado concreto, este comparado

com aquilo que teoricamente se buscara (parâmetro de eficiência), como destacado por Peters (2015, p. 21). É neste momento que as falhas na modelagem teórica passam a ser identificadas, ocasião em que pode ser necessário interromper a execução e regredir à segunda ou terceira fases, a depender da causa fundante da falha verificada, para reestruturação do modelo – o que pode se dar tanto mediante ato da própria Administração como por provocação de terceiros, junto aos órgãos de controle.

Especificamente sobre a aferição da eficácia e da exequibilidade da política pública, convém descrever as constatações feitas por Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 208-209), acerca de como este procedimento deve se dar e os motivos pelos quais é ele permeado por “níveis de complexidade”, os quais, no tópico subsequente, serão classificados como espécies de custos de transação:

A avaliação da eficácia, conhecida igualmente como adequação da avaliação de desempenho ou auditoria custo-benefício (value for money) envolve um nível adicional de complexidade, além do que simplesmente computar a soma dos insumos e produtos de um programa, ela visa inclusive descobrir se um programa está fazendo o que se espera que ele faça. Nesse tipo de avaliação, o desempenho de um dado programa é confrontado com os objetivos almejados, a fim de determinar se está atingindo seus objetivos e/ou se esses objetivos precisam ser ajustados à luz das conquistas do programa. Com base nas constatações ou conclusões, pode-se fazer recomendações para alterar ou mudar os programas ou as políticas. Embora esse tipo de avaliação seja muito útil para os policy-makers, também é o mais difícil de se empreender. As necessidades de informação são imensas e o nível de sofisticação requeridos para levá-lo a termo é mais alto do que o que existe no governo, acarretando em muitas jurisdições a criação de unidades especializadas, como auditorias gerais, para a execução.

A terceira e a quarta fases do modelo, portanto, tratam da parte da formação da política pública em sentido estrito. Estas duas fases são críticas para a Administração Pública, notadamente se carregadas falhas metodológicas das etapas anteriores, pois são nelas que efetivamente se movimenta a máquina pública em torno do desenvolvimento de uma ação a ser implementada. O preço do fracasso – ou da assunção de riscos não mitigados adequadamente – é muito maior nestas duas etapas do que nos momentos anteriores: além de haver dispêndio de recursos, a publicização maior destas etapas impõe um risco político acentuado (RATHGEB-SMITH, 2012, p. 435).

Assim, em linhas gerais, é possível sintetizar o ciclo da política pública em três grandes eixos: (i) planejamento, que compreende as duas primeiras fases anteriormente mencionadas, correspondendo à realização de estudos acerca da necessidade de se desenvolver uma política pública, escolhendo-se o público-alvo, os objetivos buscados, a demanda orçamentária e a expectativa de tempo necessário para sua concretização, findando

quando já delineada a política pública a ser executada; (ii) decisório, em que se avalia a possibilidade ou não de execução do planejado e em que se franqueia aos atores envolvidos a possibilidade de aprimorá-la, levando a uma maturação concreta do desenho formulado pela Administração, correspondendo, portanto, à terceira fase acima mencionada; (iii) implementação e acompanhamento, em que se executa a política pública e se fiscalizam os seus resultados, tendo como parâmetro os objetivos iniciais, correspondendo à quarta e última fase.

Há ainda autores, como Secchi (2012, p. 54), que incluem no ciclo da política pública uma quinta fase – denominada fase de “extinção” –, correspondente ao fim daquela política pública em decorrência da inexistência do binômio necessidade-viabilidade: ou seja, ou o problema fundante da ação estatal deixa de existir ou a estratégia adotada deixa de ser relevante, em virtude da ascensão de estratégia análoga, mas dotada de mais efetividade.

Entretanto, deixa-se essa fase de lado por, na linha majoritária da doutrina, ser entendido que a extinção não seria uma fase autônoma, mas o resultado da avaliação desempenhada na quarta fase do ciclo, interrompendo-o e promovendo o retorno ao estágio inicial. Justifica-se a escolha teórica aqui feita pela própria concepção teórica do ciclo da política pública: inexistem, em fenômenos cíclicos, um final propriamente dito, mas o início imediato de uma nova cadeia de eventos. Deste modo, para as políticas públicas - e demais ações estatais que encontrem aderência ao modelo cíclico -, o resultado da fase de avaliação poderia se projetar em três consequências distintas: a continuidade da fase de implementação, caso se entenda que a política pública não está esgotada; o retorno às fases de formação da agenda ou de modelagem, caso se identifique vício no plano de ação que demande a alteração dos pressupostos ou da estratégia utilizada; ou a deflagração da formação de uma nova agenda, caso se entenda concretizado – ou não mais relevante para o Estado – o objetivo que até então se perseguia.

Nota-se, assim, que a implementação de políticas públicas não consiste meramente em decisões isoladas do Poder Executivo, mas sim em um encadeamento de atos não-lineares e cujo resultado não será necessária estagnação e nem preso a premissas enrijecidas. O fato de a política pública ensejar o máximo conhecimento possível da realidade fática – para que se conheça a efetiva demanda dos cidadãos – impõe à Administração que não se limite a tomar conhecimento desta realidade apenas no momento anterior à estruturação da política pública, mas ao longo de todo este ciclo. Afinal, a formulação de uma política pública não deve ser

enxergada de formada isolada, mas conjuntamente com o restante da realidade administrativa: da mesma forma que uma nova ação governamental pode impactar as políticas públicas já em andamento, influências externas, como a superveniência de novas demandas, podem tornar prudente a revisão da modelagem originalmente delineada para satisfazer o binômio necessidade-viabilidade (CAIRNEY, 2020, p. 75).

Deste modo, nota-se que o cenário apresentado ao administrador público quando instado a elaborar uma nova política pública não é simples e tampouco dependente tão somente de seus próprios atos. Dependerá o gestor da ação de um conjunto de indivíduos ao longo das quatro fases principais da formulação da política pública que, empregando cada qual seu conhecimento particular acerca da área afeta ao tema, tentará desenvolver a estratégia mais eficiente para solucionar o problema apresentado dentro do contexto posto – que não necessariamente será o quadro completo da realidade – e mediante os recursos disponíveis (HJERN, 1982, p. 305). Trata-se, portanto, de ação coordenada para encontrar, dentre as soluções viáveis e exequíveis, aquela que se mostre mais efetiva – e cuja grande dificuldade será a exclusão daquelas alternativas que, ainda que abstratamente sejam mais adequadas, não sejam aptas à implementação em concreto.

A exclusão destas alternativas teoricamente adequadas, mas concretamente inviáveis, se insere no contexto de limitação de recursos (humanos, temporais e financeiros) da Administração Pública. Consoante Bachrach e Baratz (1963, p. 638), ainda que o gestor possua o papel de definir a agenda governamental e elencar prioridades para seus planos de ação, deve ele ser consciente e agir de acordo com as limitações que lhe são impostas, sob risco de tornar inexecutável qualquer ação estatal. Entretanto, alertam os autores para o fato de que esta “ação consciente do gestor” seria orientada apenas para o processo de seleção da alternativa a ser implementada, e não para a decisão acerca da necessidade ou não de se estruturar determinada política pública.

Assim, não cabe ao gestor utilizar a limitação de recursos para excluir a adoção de medidas efetivadoras dos demais direitos fundamentais: ao definir a agenda governamental, o gestor deve assimilar uma percepção de curto, médio e longo prazo da realidade administrativa, elencando prioridades e pontos que podem ser paulatinamente incorporados, mas sempre considerando que, no longo prazo, todos os direitos fundamentais devem ser contemplados, sob pena de violação do próprio Estado Democrático de Direito ao qual a Administração se submete.

É por tal razão que predomina na doutrina administrativa a concepção de que a limitação da racionalidade dos agentes políticos e dos recursos orçamentários e humanos não se presta à limitar o escopo da formação da agenda governamental e à tornar “seletivo” o processo de implementação das políticas públicas (PETERS, 2015, p. 27-28). Entretanto, como destacado por Birkland (2020, p. 216-217), não se pode ignorar a prática da *realpolitik*, já que não raramente o gestor público, para não contrariar seus eleitores ou os *stake-holders* (incluindo sua base de sustentação no Poder Legislativo), deixa de desenvolver políticas públicas tidas como necessárias, alegando inviabilidade material, ou posterga temporalmente a sua criação.

#### **1.4. Custos de transação e políticas públicas**

Ainda que a limitação do orçamento público não sirva como argumento para a postergação do acesso aos direitos fundamentais – cabendo ao Estado, como destacado por Pinto (2015, p. 231), progressivamente dirigir suas ações para aumentar o escopo dos direitos tutelados e assegurar que sejam eles efetivados em sua máxima qualidade, aprimorando, para tal, o manejo dos recursos disponíveis -, é ela o ponto de partida para uma discussão relevante. A implementação de políticas públicas, consoante se viu ao longo deste subtópico, é inegavelmente um processo que envolve custos: como, então, tornar o processo mais eficaz e eficiente e maximizar os resultados das ações estatais voltadas à concretização dos direitos fundamentais?

Uma das respostas possíveis para essa pergunta – e que se escolheu como referencial de análise, ante sua relevância teórica recente na área da economia e do direito econômico, mas sem, ainda, a devida projeção na área das políticas públicas – está na teoria dos custos de transação.

Ao longo deste capítulo, já se mencionou a importância de considerar a formação da política pública à luz dos custos de transação enfrentados no curso da ação administrativa. Assume-se, portanto, que o ciclo da política pública possui, intrínseco a si, variáveis (os custos de transação) que influenciam qualitativamente no seu resultado final e que impedem que duas políticas públicas idênticas, realizadas dentro de um mesmo contexto, com a mesma finalidade e executadas pelo mesmo ente público possuam resultados idênticos: não serão elas de igual custo, não serão realizadas em igual prazo e tampouco produzirão o mesmo impacto para a sociedade.

Antes de se adentrar propriamente à correlação entre custos de transação e políticas públicas, é necessário destinar alguns parágrafos do texto para, brevemente, explicar no que consiste aludida teoria – antecipando-se que não se realizará nenhuma discussão acerca da forma de cálculo dos custos de transação<sup>10</sup>, uma vez que, para a análise pretendida, a simples aplicação dos postulados da teoria se faz suficiente.

Define-se, na teoria econômica, custos de transação como variáveis econômicas negativas que se contrapõem aos benefícios gerados por uma transação, desestimulando os agentes a concretizarem uma avença, originando-se da racionalidade limitada dos agentes econômicos e da perspectiva de que, em uma contratação, sempre será buscado melhor custo-benefício (NOOTEBOOM, 1993, p. 284).

Outra definição teórica os trata como “custos incorridos pelas partes no processo de efetivação de uma negociação” (BERTRAN, 2008, p. 61), do que se depreende serem os custos de transação uma consequência natural da incompletude dos contratos e da racionalidade limitada dos contratantes. Ora, se para aumentar a segurança jurídica e garantir a concretização, mitigando os riscos do perecimento do negócio, é necessário adotar alguma blindagem, certamente seria ela acompanhada de custos (não necessariamente econômicos). E, se estes custos superarem as vantagens esperadas pela concretização da transação, então esta jamais virá a efetivamente ocorrer.

Entretanto, estão nas obras dos economistas Ronald Coase e Oliver Williamson as principais construções teóricas acerca dos custos de transação, as quais, a despeito de não esgotarem a matéria, foram responsáveis por atribuir lançar luz à importância de se analisar a viabilidade de qualquer sequência concatenada de atos, seja processual ou cíclica, para além do mero somatório de atos individualizados.

Coase (1960, p. 40-41) desenvolve a teoria dos custos de transação baseando-se na premissa de que, quando da análise de uma situação concreta (ou seja, de um “ser”), em detrimento de uma análise puramente teórica (ou seja, de um “dever ser”), devem ser considerados os mesmos parâmetros de dificuldade que os agentes executores vislumbram para aquela situação concreta – ou, na impossibilidade de utilizá-los, ao menos deve ser empregado o parâmetro mais próximo. Tal constatação, como se nota dos dizeres do autor, transcende os limites da seara econômica e se projeta para o campo das políticas públicas e das relações jurídicas:

---

<sup>10</sup> Especificamente sobre este tema, recomenda-se a leitura de SCHACHERMAYER, Walter. **Asymptotic Theory of the Transaction Costs**. Zurique: European Mathematical Society Publishing House, 2010.



Uma segunda característica do tratamento usual dos problemas discutidos neste artigo é que a análise procede em termos de uma comparação entre um estado *de laissez-faire* e algum tipo de mundo ideal. Essa abordagem inevitavelmente leva a uma frouxidão de pensamento, uma vez que a natureza das alternativas comparadas nunca é clara. Em um estado de *laissez faire*, será que existiria um sistema monetário, legal ou político e, em caso afirmativo, quais seriam eles? Em um mundo ideal, haveria um sistema monetário, legal ou político e, em caso afirmativo, quais seriam? As respostas a todas essas perguntas estão envoltas em mistério e todo homem é livre para tirar as conclusões que quiser. Na verdade, poucas análises são necessárias para mostrar que um mundo ideal é melhor do que um estado de *laissez-faire*, a menos que as definições de um estado de *laissez-faire* e de um mundo ideal sejam as mesmas. Mas toda a discussão é em grande parte irrelevante para questões de política econômica, pois seja o que for que tenhamos em mente como nosso mundo ideal, é claro que ainda não descobrimos como chegar a ele de onde estamos. Uma abordagem melhor seria começar nossa análise com uma situação que se aproxime daquela que realmente existe, examinar os efeitos de uma mudança de política proposta e tentar decidir se a nova situação seria, no total, melhor ou pior do que a original um. Desta forma, as conclusões para a política pública teriam alguma relevância para a situação real. (COASE, 1960, p. 43)<sup>11</sup>

Partindo desta constatação, Coase desenvolve o cerne de sua teoria. Para o economista, se uma externalidade puder ser antevista pelos agentes econômicos ao realizar uma transação, ela terá seu custo de resolução incorporado à fórmula econômica, o que ocorrerá, em termos práticos, não através do pagamento de uma quantia específica, mas do encarecimento da transação em decorrência da adoção de uma estrutura que mitigue aquela externalidade<sup>12</sup> – que pode ter sido causada por um terceiro e, pela ação de um dos agentes

---

<sup>11</sup> No original: “A second feature of the usual treatment of the problems discussed in this article is that the analysis proceeds in terms of a comparison between a state of *laissez faire* and some kind of ideal world. This approach inevitably leads to a looseness of thought since the nature of the alternatives being compared is never clear. In a state of *laissez faire*, is there a monetary, a legal or a political system and if so, what are they? In an ideal world, would there be a monetary, a legal or a political system and if so, what would they be? The answers to all these questions are shrouded in mystery and every man is free to draw whatever conclusions he likes. Actually very little analysis is required to show that an ideal world is better than a state of *laissez faire*, unless the definitions of a state of *laissez faire* and an ideal world happen to be the same. But the whole discussion is largely irrelevant for questions of economic policy since whatever we may have in mind as our ideal world, it is clear that we have not yet discovered how to get to it from where we are. A better approach would seem to be to start our analysis with a situation approximating that which actually exists, to examine the effects of a proposed policy change and to attempt to decide whether the new situation would be, in total, better or worse than the original one. In this way, conclusions for policy would have some relevance to the actual situation.”

<sup>12</sup> Coase, na obra mencionada, apresenta o exemplo de um médico que abre seu consultório ao lado de uma panificadora, na qual há uma máquina (essencial para a produção) extremamente barulhenta que impede que o médico escute adequadamente os seus pacientes. São apresentadas duas alternativas: a primeira é a instalação de janelas a prova de som pelo médico, com o custo de 100 unidades monetárias; a segunda é a compra, pelo dono da panificadora, de uma máquina menos barulhenta, ao custo de 50 unidades monetárias. Nenhuma das duas alternativas, *a priori*, é interessante para quaisquer dos interessados: o panificador, de um lado, já estava instalado na localidade e o barulho de sua máquina não perturbava os demais vizinhos, incluindo aquele que anteriormente ocupava o imóvel onde se instalara posteriormente o consultório médico; o médico, de outro, se vê desfavorecido pois o custo para solucionar o problema para si é mais elevado do que o custo que cairia sobre a contraparte. Coase, então, indica que aos agentes econômicos haveria duas soluções: incorrer na incerteza da decisão ser arbitrada por um terceiro – o que traria custos para ambas as partes e poderia sujeitar ao médico o pagamento da quantia maior – ou negociarem para que o médico assumira o custo da compra de um maquinário menos barulhento para o panificador, sendo esta segunda opção aquela preferível, ante a maior celeridade e certeza na resolução do problema e no menor custo global para resolução. E, no caso concreto, o gasto adicional

daquela transação específica visando a solucionar a externalidade, teve seu custo repassado aos demais elos da cadeia de atuação deste agente.

Coase não antevê, como regra, qualquer influência do ordenamento jurídico nos custos de transação, já que, dentro de sua teoria, as ações dos agentes econômicos sempre ocorrerão dentro dos ditames da legalidade e eventuais conflitos estariam inseridos dentro da esfera de liberdade individual e do direito de propriedade de cada agente. Dentro desta hipótese, a incorporação destes custos de transação se daria através de “negociações não custosas” – a incidir sobre controvérsias mais facilmente dirimíveis pelo mercado. Entretanto, é possível que a negociação por si só represente um gasto adicional, a configurar uma “negociação custosa”: a ocorrer quando não se trata de demanda resolúvel por uma simples operação matemática ou quando este parâmetro é desconhecido ou inquantificável *a priori*; tal variável poderia ser ainda incrementada caso inexistente a premissa da legalidade dos agentes de ao menos um dos agentes.

Assim, para Coase, a maior eficiência em uma relação econômica seria atingida quando os custos de transação se aproximassem de zero, seja em termos do resultado final para solução de obstáculos (ou seja, ausência ou minimização dos obstáculos para concretizar uma avença), seja em termos de custos intrínsecos à negociação empregada em tal processo de solução (ou seja, uma “negociação não-custosa”). Porém, a probabilidade de ocorrência de uma negociação não-custosa é inversamente proporcional ao número de atores e ao número de obstáculos a serem enfrentados – assim, considerando que as atividades econômicas estão inseridas em uma cadeia interrelacional, os custos de transação globais de um agente econômico nunca serão nulos (MACHER E RICHMAN, 2008, p. 27-28).

Dois pontos, portanto, devem ser ressaltados na teoria original de Coase e que possuem projeção para a seara das políticas públicas: o fato de análises teóricas não poderem refletir um mundo idealista, sob pena de impedir qualquer aplicação casuística daquela teoria, e a existência de custos inerentes a qualquer estratégia deliberativa, o que pode recair, inclusive, sobre a negociação utilizada para implementá-la.

Williamson (1981, p. 574), por sua vez, organizou metodologicamente a teoria de Coase, passando a orientar os custos de transação para todo dispêndio de recursos, independentemente de sua natureza, que afetem determinada equação econômica e que não se

---

a ser enfrentado pelo médico seria repassado aos seus pacientes (elos subsequentes da cadeia econômica), através do encarecimento do preço da consulta, até que equalizado o lucro recebido pelo médico de seus pacientes e o gasto não previsto para transpor o obstáculo que impedia a sua atividade econômica.

confundam com aquilo que é estritamente necessário para a produção em si. Partindo da assunção teórica de que a equação econômica corresponde ao somatório de várias equações individuais, cada qual de uma etapa do processo produtivo, Williamson constatou, tal qual fizera Coase, que o resultado final desta operação, na prática, não era compatível com a teoria. Afinal, a equação econômica “real” possuía gastos que extrapolavam a soma dos gastos das etapas desse processo, daí porque se podia afirmar que a necessidade de se organizar as etapas produtivas e de se concatenar os diferentes atos, permitindo o alcance do resultado final, levava, por si só, à existência de novos gastos – os custos de transação.

A inovação trazida por Williamson para os custos de transação está no deslocamento de sua incidência para a criação de estruturas de governança – e não em soluções pontuais para resolver obstáculos verificados pontualmente em cada transação. O autor percebeu que o maior ganho de eficácia e eficiência na atividade econômica era obtida pelos agentes que internalizavam seus processos produtivos ou reduziam a sua dependência de terceiros, pois, através dessas práticas, mitigava-se a probabilidade da ação desejada ser frustrada por um comportamento não-previsto deste terceiro.

Adentrando em outro aspecto da tese desenvolvida por Williamson – mas lembrando que é ela voltada à realidade econômica e sem a preocupação de adentrar à realidade jurídica específica -, nota-se uma preocupação em explicar como o comportamento humano poderia influenciar as relações econômicas, especialmente a partir daquilo que o autor denominou “oportunismo econômico”: o comportamento estratégico dos agentes econômicos que, através da dissimulação do comportamento e da realização de promessas e ameaças, permite o incremento na sua vantagem individual potencial, ainda que lesando sua contraparte (WILLIAMSON, 1975, p. 26). Nas palavras do autor (1982, p. 554):

A contratação ubíqua, embora incompleta, seria, no entanto, viável se os agentes humanos não fossem dados ao oportunismo. Assim, se os agentes, embora racionalmente limitados, fossem totalmente confiáveis, a contratação abrangente ainda seria viável (e presumivelmente seria observada). Os principais simplesmente extrairiam promessas dos agentes de que eles se comportariam como administradores quando eventos imprevistos ocorressem, enquanto os agentes pediriam reciprocamente aos principais que se comportassem de boa fé. Tais dispositivos não funcionarão, no entanto, se alguns atores econômicos (principais ou agentes) forem desonestos (ou, de forma mais geral, disfarçarem atributos ou preferências, fornecerem dados distorcidos, ofuscarem questões e de outra forma confundirem transações), e for muito caro distinguir tipos oportunistas de tipos não oportunistas de forma *ex ante*.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> No original: “Ubiquitous, albeit incomplete, contracting would nevertheless be feasible if human agents were not given to opportunism. Thus, if agents, though boundedly rational, were fully trustworthy, comprehensive contracting would still be feasible (and presumably would be observed). Principals would simply extract promises from agents that they would behave in the manner of steward when unanticipated events occurred,

A questão do oportunismo, para Williamson, se atrela não apenas à incompletude contratual, mas à racionalidade limitada dos agentes econômicos e dos seres humanos de forma geral<sup>14</sup>. O reconhecimento deste fato possui duas implicações diretas: se de um lado se aceita que os seres humanos não agem por impulso e tomam decisões embasadas por seu conhecimento prévio, inclusive na esfera administrativa, de outro deve-se considerar que este conhecimento não é pleno, pode ser enviesado (prejudicando, portanto, a cognição do agente) e que, especialmente na seara das políticas públicas, há fatores políticos subjacentes que diminuem a certeza de êxito, consoante Lopes (2009, p. 88).

A teoria de Williamson foi posteriormente complementada por Barzel (1997, p. 46), para quem os custos de transação estão fortemente correlacionados com a racionalidade limitada dos agentes econômicos por vícios em duas etapas do processo de tomada de decisão. Em primeiro lugar, os agentes são impedidos de ter conhecimento pleno acerca do próprio problema por eles enfrentado e de sua extensão; em consequência desse primeiro déficit cognitivo acerca da realidade fática, fica prejudicada a parametrização da estratégia a ser desenvolvida para superação do obstáculo – que, por si só, também padece dos efeitos negativos da racionalidade limitada, que obsta o desenvolvimento de uma estratégia integralmente eficaz para lidar com a situação posta, nos limites do conhecimento desta. Há, portanto, uma perda progressiva de informações ao longo das etapas do processo decisório, o que exige dos agentes que adotem mecanismos próprios para minimizar esta perda – novas estruturas de governança que, assim, aumentarão os custos globais de transação para aquele agente. Nas palavras do autor:

A venda de cerejas ilustra o fenômeno da captura de riqueza. Problemas óbvios de informação se apresentam quando as cerejas são trocadas. Os clientes devem gastar recursos para determinar se vale a pena comprar as cerejas de uma loja e quais cerejas específicas comprar. Os donos de lojas que permitem que os clientes escolham não podem facilmente impedi-los de comer cerejas depois de já terem decidido comprá-las ou não, nem podem impedir que os clientes manuseiem cerejas descuidadamente. De fato, o próprio processo de colher e escolher permite a captura

---

while agents would reciprocally ask principals to behave in good faith. Such devices will not work, however, if some economic actors (either principals or agents) are dishonest (or, more generally, disguise attributes or preferences, distort data, obfuscate issues, and otherwise confuse transactions), and it is very costly to distinguish opportunistic from non-opportunistic types ex ante”.

<sup>14</sup> Tal teoria, porém, não é isenta de críticas. Ghoshal e Moran (1996, p. 16) criticam a tese do oportunismo por vislumbrar que as estruturas de governança não são suficientes, por si só, para deter a ação oportunista dos agentes econômicos, caso não acompanhadas de mecanismos sancionatórios efetivos – estes originados do Direito. Nesta dissertação, entretanto, não se adentrará nesta discussão: uma vez que se pretende apenas tomar emprestada a teoria dos custos de transação e projetá-la para a seara das políticas públicas, na qual os mecanismos de controle são parte integrante do ciclo formativo e, portanto, exercem uma função muito mais proeminente do que aquela verificada na equação econômica tradicional.

de riqueza na forma de excesso de escolha. O fato de a mesma cereja poder ser inspecionada por vários clientes indica que alguns dos atributos das cerejas são de domínio público. O alto custo da informação resulta em custos de transação – custos que não surgiriam se o proprietário e o consumidor de cerejas fossem a mesma pessoa. Se as informações sobre as cerejas fossem gratuitas, seu proprietário inicial não teria que abrir mão de nenhum direito, e furtos, danos e excesso de escolha seriam evitados. Na realidade, tais problemas de domínio público são inevitáveis; as pessoas podem tomar medidas, no entanto, para reduzir as perdas associadas a esse processo. (BARZEL, 1997, p. 06)<sup>15</sup>

As construções teóricas feitas por Coase e Williamson, observada a complementação feita por Barzel, permite concluir que os custos de transação são inevitáveis e sempre integrarão a equação econômica; entretanto, são eles mitigáveis, podendo, idealmente, tender a zero (mas nunca alcançando esse patamar<sup>16</sup>) – já que, para serem eliminados, seria necessário que todos os agentes envolvidos na formação e execução da política pública conhecessem plenamente a realidade fática e não se submetessem a qualquer espécie de risco. Mesmo assim, caso manejados os riscos adequadamente, é possível reduzir o custo global da operação, obtendo-se um gasto médio suportável pelo agente. Assume-se um gasto maior em momento inicial para reduzir a chance de que, no curso da operação econômica, deparem-se os agentes com situação excepcional que importe em uma elevação dos demais gastos. Troca-se, portanto, um gasto incerto, mas economicamente relevante (e com potencial de arruinar a operação), por um gasto certo, mas de impacto reduzido, com a finalidade de criar uma estrutura de governança que permita ao mesmo tempo aumentar o conhecimento sobre a situação de fundo e sobre a melhor estratégia a ser utilizada naquele caso e permitir

---

<sup>15</sup> No original: “The sale of cherries illustrates the phenomenon of wealth capture. Obvious problems of information present themselves when cherries are exchanged. Customers must spend resources in order to determine whether a store’s cherries are worth buying and which particular cherries to buy. Store owners who allow customers to pick and choose cannot easily prevent them from eating cherries after they have already decided whether or not to buy them, nor can they prevent customers’ careless handling of cherries. Indeed, the process of picking and choosing itself allows wealth capture in the form of excess choosing. The fact that the same cherry may be inspected by multiple customers indicates that some of the cherries’ attributes are placed in the public domain. The high cost of information results in transaction costs – costs that would not arise were the owner and the consumer of cherries the same person. If information about the cherries were costless, their initial owner would not have to relinquish any rights, and pilfering, damage, and excess choosing would be avoided. In reality, such public domain problems are unavoidable; people can take steps, however, to reduce the associated losses”.

<sup>16</sup> A redução à zero dos custos de transação apenas aconteceria em três cenários puramente teóricos, consoante demonstrações feitas por Schachermayer (2010, p. 106-109): (1) na inexistência de riscos e incertezas, pressupondo racionalidade limitada; (2) na assunção por completo de todos os agentes envolvidos na cadeia relacional dos encargos econômicos destas duas variáveis, sem que este fenômeno influencie em suas ações (ou seja, o risco e a incerteza existem, mas são irrelevantes para os agentes, independentemente de sua magnitude); (3) na invalidação por completo dos riscos e das incertezas pela estrutura criada, resultado em uma “soma zero”. Contudo, qualquer um destes cenários infirma a premissa básica da teoria de Coase, adotada também por Williamson, acerca da necessidade de se analisar as relações interindividuais a partir de uma perspectiva factual – devendo ser anotado que o segundo cenário, ainda que pareça ligeiramente menos utópico, exige a assunção de que todos os membros da rede de relações adotarão rigorosamente o mesmo comportamento o que, em termos práticos, sabe-se não ser verdade.

negociações mais eficientes para a construção de um resultado que satisfaça todos os agentes envolvidos.

Extrapolando-se as considerações teóricas dos custos de transação para fora da seara econômica, nota-se que tais custos existirão em qualquer processo que possua repercussão fática, inclusive na seara das políticas públicas. Afinal, também padecem estes processos das mesmas dificuldades apontadas por Coase e Williamson: limitações na cognição e no ferramental para resolução de problemas, ante a falta de informações; inserção em um sistema reticular e de interdependência entre diferentes atores, cujas ações são concatenadas e não podem ser simplesmente internalizadas e/ou incorporadas à esfera de atuação dos demais<sup>17</sup>; a dependência do cumprimento de expectativas dos agentes envolvidos para o alcance do resultado final; a existência de uma equação de viabilidade, em que a execução da política pública será preferencialmente materializada mediante estratégias ditas “eficientes”, nas quais o resultado útil a ser alcançado seja ao menos idêntico ao dispêndio de recursos nela empregados (humanos, temporais e financeiros) e a tentativa de organização de estruturas voltadas à aumentar a eficácia dos resultados desejados e a reduzir os riscos e incertezas neles permeados.

Convém aqui fazer distinção entre os “riscos” e as “incertezas”, tendo em vista que, a partir das proposições de Coase e Williamson, ambos seriam representativos da falta de certeza acerca do resultado de uma transação. Entretanto, estariam eles diferenciados no que toca à sua previsibilidade – o que é parte fundamental na estruturação de mecanismos redutores dos custos de transação.

É o risco a medida de rompimento de um grau de continuidade que pode ser evitado e que pode ser medido *a priori*, mediante o conhecimento da realidade objetiva: trata-se, assim, de situação que tem a sua probabilidade de ocorrência conhecida e que possui mecanismos de mitigação. Zinn (2020, p. 17), avaliando as concepções sociológicas e matemáticas do vocábulo “risco”, indica que este vocábulo deve ser entendido como um risco ou ameaça (ou seja, um evento indesejável) matematicamente calculável mediante a multiplicação entre a probabilidade de ocorrência de um evento e o dano que este evento causará, caso ocorra.

---

<sup>17</sup> Destaca-se, a título de exemplo, as políticas públicas voltadas aos anos inicial do ensino fundamental, cuja competência para elaboração e execução é Municipal, mas parte significativa do financiamento advém dos Estados (através do ICMS-Educação, por exemplo) e da União (através do FUNDEB, por exemplo). Caso não haja o repasse desses recursos, a política pública municipal restará comprometida, não havendo como os Municípios, por ação própria, simplesmente substituir o ente federal e ordenar os empenhos destes recursos para si próprios. O tema será mais esclarecido no Capítulo 02, quando analisada a repartição constitucional de competências em matéria educacional no Brasil.

Já a incerteza é uma medida que recai no campo da possibilidade, e não da probabilidade, de modo que não há parâmetros objetivos de aferição – e, conseqüentemente, não há como se adotar técnicas precisas de mitigação. Para Zinn (2008, p. 442), a justificativa para a impossibilidade de se quantificar a incerteza está na sua origem não racional, mas em relações de confiança, na intuição e na emoção dos agentes envolvidos - que, avaliando determinando cenário, não possuem elementos técnico-científicos suficientes para indicar qual será o resultado, mas fazem tal previsão a partir do utilitarismo e de uma ponderação entre circunstâncias potencialmente favoráveis e contrárias.

Ainda que tal distinção pareça banal em uma primeira análise, é ela fundamental para justificar a inexistência de uma estrutura de governança que seja completamente eficaz, eliminando qualquer chance de fracasso - por mais sofisticada que seja a estrutura, não poderá ela reduzir a zero todas as incertezas<sup>18</sup> que envolvam a transação e/ou política pública em comento e, conseqüentemente, o custo de transação a ela associado não será completamente nulo.

Dentro da compreensão das técnicas administrativas usadas para atenuar os custos de transação dentro do ciclo da política pública, o tema ganha relevância ainda maior. Como já destacado neste capítulo, a estruturação de qualquer política pública se sujeita ao subjetivismo e à vontade política na fase de formação da agenda e nas fases de modelagem e implementação (primeira, terceira e quarta fases) – fatores de incerteza, pois não há quantificação matemática acerca da chance de fracasso – e de aspectos de viabilidade técnica e sujeição à judicialização em sua terceira e quarta fases, respectivamente – fatores de risco, pois possíveis de aferição matemática.

Assim, cabe ao gestor público, antes mesmo de deflagrar o ciclo da política pública, avaliar se o resultado a ser buscado pode ser alcançado ante às incertezas e considerar, desde o início do ciclo, que há um risco de fracasso quantificável a ser enfrentado. Para cada uma dessas hipóteses, terá o gestor que desenvolver estruturas próprias de governança – ainda que

---

<sup>18</sup> É importante destacar que é possível a responsabilização contratual pela ocorrência de caso fortuito e força maior, caso assim pactuem as partes, consoante disposição do art. 393 do Código Civil. Nesses casos, nem mesmo a atuação extremamente diligente das partes e a utilização da racionalidade humana em sua máxima extensão serão suficientes para reduzir a zero a possibilidade de inadimplemento: assim, verifica-se que o máximo que pode o agente econômico fazer é buscar com que a chance de insucesso tenda a zero, ou seja, se aproxime o máximo possível de zero. Lógica semelhante se aplica para as políticas públicas, já que os agentes públicos possuem o dever de concretizar os direitos fundamentais, ainda que as circunstâncias fáticas lhe sejam desfavoráveis ou diante de cenários completamente imprevisíveis – a efetivação do direito à educação, por exemplo, não deixou de ser objetivo das ações dos administradores públicos durante a pandemia de Covid-19, ainda que os resultados analisados possam ser avaliados com ressalvas por força de tal circunstância excepcional.

conectadas pelo objetivo comum de permitir o êxito da política pública -, caso deseje mitigar a chance de fracasso. Caso contrário, poderá ser ele responsabilizado pela falta de diligência em sua conduta, tanto no âmbito político-eleitoral como jurídico-administrativo, sem prejuízo de que a Administração ou os órgãos de controle tomem providências para readequar a política pública e permitir a concretização do objetivo proposto.

As estruturas perquiridas não necessariamente são individualizadas para cada política pública. Pode o gestor, diante desse cenário, criar uma única estrutura de governança que abarque um determinado grupo de políticas públicas inerentes ao mesmo setor: o fundamental é que tais estruturas permitam a ampliação de sua esfera de cognição, seja sobre a realidade fática, seja sobre a metodologia e estratégias a serem utilizadas ou sobre ambas. Entretanto, como preconizado por König (2008, p. 45-47), a grande dificuldade encontrada na prática é a identificação de um ferramental capaz de atenuar os efeitos das múltiplas incertezas existentes e que se mantenha estável ao longo de todo o ciclo da política pública – especialmente pela volatilidade do cenário político, pela troca dos agentes formuladores e executores e pela modificação da expectativa dos cidadãos e da opinião pública sobre os resultados a serem alcançados.

Não se perde de vista, entretanto, que ao aplicar a teoria dos custos de transação às políticas públicas, assume-se que parte dos riscos a serem enfrentados envolvem diretamente a esfera jurídica – especificamente, o tema do controle jurisdicional das políticas públicas, que será analisado em mais detalhes no primeiro tópico do próximo capítulo.

Aqui, porém, deve ser feita pequena observação: a teoria dos custos de transação não se preocupa com a judicialização da política pública por omissão total do Poder Público – afinal, nesta não se cogitaria de um “custo de transação” propriamente dito, mas de uma oneração da máquina pública pelos encargos decorrentes da implementação da política pública fora de seu ciclo tradicional, como multas processuais e pagamento de verba honorária à parte contrária (a depender da espécie processual adotada) -, mas com a judicialização voltada à correção de uma política pública já existente, mas ineficiente<sup>19</sup>, ou ao

---

<sup>19</sup> Trata-se da hipótese de judicialização por omissão parcial do Poder Público, a qual ainda é bastante controvertida junto ao Poder Judiciário, tendo em vista a existência de decisões tanto favoráveis à admissibilidade desta forma de controle, por vislumbrar que a ineficiência, mesmo que parcial, na escolha administrativa em sede de política pública viola o direito fundamental a ela subjacente, não se tratando de indevida ingerência no mérito administrativo (Apelação e Remessa Necessária Cível nº 1125368-03.2017.8.26.0100, Rel. Des. Renato Genzani Filho, Câmara Especial, j. 23/09/2019), como também decisões contrárias a esta tese, sob o fundamento que o mero agir administrativo atrai a proteção decorrente do postulado da Separação de Poderes, sendo necessário que haja uma ineficiência qualificada para admitir o controle jurisdicional – ou seja, a escolha do Poder Público por algo que sabidamente será inócuo (Apelação e Remessa



desfazimento por completo por existência de vício constitucional ou legal sobre os instrumentos concretizadores da política pública (principalmente no ato normativo utilizado para embasá-la).

Contudo, independentemente do viés e da relevância que se atribua à judicialização, será ela um fator de risco ao planejamento administrativo, por ensejar a refacção total ou parcial da política pública, o que exige seu cômputo enquanto um custo de transação a ser enfrentado e a consequente ação do Estado para evitar sua ocorrência.

Nesse sentido, a cooperação entre os diferentes atores envolvidos no desenvolvimento e implementação de uma política pública surge como uma das alternativas possíveis para mitigar o risco de judicialização, na medida em que, ampliando a cognição acerca dos objetivos a serem buscados, da realidade fática circundante e das estratégias utilizáveis, reduz-se a probabilidade de inadequação entre meios e fins, como proposto por Bouckaert, Peters e Verhoest (2010, p. 26-27). Entretanto, este movimento de aproximação e ação sincrônica não se dá de forma espontânea, exigindo a criação de espaços de diálogo – e, se exigida, a redação de atos normativos – e uma ativa negociação para encontrar pontos de equilíbrio entre as pretensões de cada um dos envolvidos, o que pode, até mesmo, reduzir eventuais incertezas atreladas ao subjetivismo político.

Porém, como visto a partir da teoria de Williamson, a introdução desta estratégia também representará novos custos de transação, cabendo ao gestor ponderar se a assunção destes encargos é justificável para a atenuação dos riscos que ele próprio enfrenta em sua realidade específica – e não em abstrato -, como se verá nos capítulos subsequentes, quando analisada a experiência dos Gabinetes de Articulação para Efetividade da Política da Educação (Gaepe).

Assim, extrai-se da aplicação da teoria dos custos de transação ao campo das políticas públicas três importantes percepções.

A primeira, que o estudo das estratégias administrativas utilizadas para a implementação das políticas públicas deve considerar as dificuldades enfrentadas pelo gestor público nos seus atos executivos e assumir que, qualquer que seja a estrutura de governança utilizada, deverá ela buscar a redução dos riscos e, se possível, das incertezas.

A segunda, de que não basta aos agentes políticos, no desenvolvimento das políticas públicas, que identifiquem claramente o resultado a ser alcançado, mas se preocupem com o modo como isso será feito – tendo em vista que a melhor estruturação de sua metodologia e a antevisão dos riscos passíveis de serem suportados pela estratégia desenvolvida, ainda que incrementem o seu custo em um momento inicial, reduzirão as possibilidades de revisão da política pública.

A terceira, que qualquer técnica ou estrutura adotada para redução de riscos e incertezas importará *per se* em custos de transação, de forma que ao gestor público caberá identificar aquela que permita a maior redução média dos encargos a serem suportados, não se atentando apenas para o prisma econômico, mas também para o tempo dispendido na execução de qualquer política e os recursos humanos utilizados no processo.

### **1.5. Síntese do capítulo**

Em caráter conclusivo a este capítulo, algumas considerações finais devem ser feitas, sobretudo para ressaltar algumas balizas e premissas orientativas que nortearão o restante desta dissertação.

A primeira conclusão que se deve fazer envolve a ressignificação dos elementos do Estado contemporâneo. A ótica que se deve tomar para analisar o fenômeno das governanças horizontais não é aquela que assume o Estado enquanto um ente cujas decisões são centralizadas, que assume haver um enrijecimento absoluto da Separação dos Poderes ou da soberania e tampouco que carece o Estado de relevância na contemporaneidade, mas sim de um ente político em constante transformação e que, no século XXI, executa suas ações de maneira descentralizada e se orienta pela concretização dos direitos fundamentais.

Para executar suas ações, o Estado contemporâneo se reinventou e, hoje, possui à sua disposição técnicas de democratização da gestão pública, bem como mecanismos de aumento de eficiência decisória. É nesse contexto que se inserem as governanças horizontais, estruturas que buscam aproximar os atores de uma mesma rede de ação e permitir que, em vez de simplesmente decidirem de maneira individualizada, congreguem esforços e tomem decisões estratégicas de maneira conjunta, visando, precipuamente, a concretizar a finalidade do Estado. Independentemente de como busquem estruturar essa sua interação conjunta, buscarão esses atores mecanismos que permitam a construção de espaços de diálogo intersetoriais que tragam a todos os envolvidos ao menos um benefício (geralmente na forma de redução de custos de transação) e em que não haja vínculos hierárquicos, conduzidas por

um ente central (idealmente independente), mantendo a maior autonomia possível e no qual, com o passar do tempo, laços de confiança serão formados, reduzindo os custos de transação inerentes à instalação da própria estrutura administrativa.

A articulação interinstitucional é uma dessas formas de governança, mas não a única. Nesta dissertação, tal espécie de governança é enfocada por se tratar do modelo representativo dos Gabinetes de Articulação para Efetividade da Política da Educação, o que não significa que outras espécies de governanças horizontais não possam ser utilizadas com a mesma finalidade ou que sejam menos eficazes. Entretanto, sobre este modelo, insta ressaltar o seu escopo de atuação: problemas complexos que não são resolvíveis em curto prazo e que demandam que estratégias sejam desenvolvidas conjuntamente por todos os atores envolvidos na política pública subjacente - e não apenas executadas em conjunto.

A exposição feita neste capítulo também permite concluir que a política pública, ainda que se concretize através de um plexo de ações estatais, depende de uma atuação coordenada dos atores políticos para que venha a ser formada e executada adequadamente. Não se pode conceber a política pública como um ato único emanado da vontade soberana de um único agente, mas de um encadeamento de atos praticados por diversos agentes, cada qual dentro da sua respectiva esfera de competência, dentro de uma rede de ações estatais que, ora se sobrepõem em favor da política pública, ora colidem – tendo todas, porém, o objetivo de dar materialidade à finalidade do Estado, o que lhes atribui, pelo aspecto da soberania estatal, validade e legitimidade.

E, dentro do ciclo da política pública, estratégias distintas devem ser adotadas em cada uma das fases para torná-las cada qual mais eficazes e eficientes – aprimorando, ao final, o resultado da ação administrativa. As governanças administrativas, assim, atuam nestas quatro fases e permitem que o gestor público tenha um processo deliberativo mais completo do que aquele que, ordinariamente, teria condições de desenvolver caso agisse sozinho – seja trazendo mais elementos para subsidiar a realidade fática, contribuindo para que determinada matéria adentre à agenda governamental, estruturando ações e metodologias mais complexas ou atribuindo aos órgãos de controle uma perspectiva igualmente mais ampla da realidade da política pública, aprimorando também o processo de controle.

A relevância da criação das governanças administrativas repousa, como destacado neste capítulo, na existência de custos de transação no ciclo de formação e implementação das políticas públicas. Esses custos não podem ser nulificados, já que decorrem das estruturas de

governança utilizadas pela Administração para mitigar os riscos e incertezas que podem fulminar os resultados que se espera alcançar - conclusão esta que fica, desde logo, estabelecida enquanto premissa para as considerações que serão feitas nos capítulos seguintes. Porém, não são eles representativos de um obstáculo à ação administrativa: pelo contrário, representam uma precaução adicional ao insucesso administrativo por motivos alheios à vontade do gestor público e que teriam o condão de trazer prejuízos muito superiores do que os encargos suportados pela adoção da estrutura de governança.

Nota-se, assim, que as governanças administrativas se inserem dentro do contexto de aperfeiçoamento da gestão do Estado contemporâneo, revelando uma nova faceta do paradigma estatal. É necessário, porém, analisar se as críticas feitas ao instituto – e abordadas ao longo deste capítulo – efetivamente procedem e se as governanças são justificadas sob o prisma dos custos de transação e da tentativa de reduzir as incertezas e riscos de fracasso da ação administrativa. E, para fazer esta análise, debruçar-se-á a partir do próximo capítulo no caso dos Gaepes, submetendo ao escrutínio da realidade fática as propostas teóricas e teses delineadas neste capítulo.

## **2. OS GABINETES DE ARTICULAÇÃO PARA EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO (GAEPE) E SUA RELEVÂNCIA NA MODELAGEM DE UMA NOVA POLÍTICA INSTITUCIONAL PARA A EDUCAÇÃO**

A presente dissertação, como delineado na introdução, tem como foco específico os Gabinetes de Articulação para Efetivação da Política da Educação (Gaepe). Necessário, assim, destinar um capítulo específico para apresentar no que consiste esta espécie de governança horizontal estruturada sob a técnica de articulação interinstitucional – conceitos estes já tratados no capítulo anterior.

Como visto no capítulo anterior, as governanças calcadas na articulação interinstitucional possuem seu cerne no processo de apoio ao gestor público, sem a pretensão de substituí-lo ou de relegá-lo a um segundo plano. Pretende-se, através dela, a criação de um espaço contínuo de diálogo e articulação entre os agentes públicos, maximizando a eficácia e a eficiência do processo decisório para, conseqüentemente, aprimorar as políticas públicas desenvolvidas e produzir melhores resultados.

Governanças administrativas para a política pública de educação, como os Gaepes, se inserem dentro da égide do proposto Sistema Nacional de Educação – cuja criação se encontra em discussão na Câmara dos Deputados, na forma do Projeto de Lei Complementar nº 235/2019, já aprovado no Senado Federal. Afinal, se o direito à educação é de responsabilidade comum dos entes federativos – e um dever do Estado, como já destacado anteriormente neste capítulo – e cada qual compartilha de competências e atribuições específicas, então a existência de espaços de diálogo e de articulação entre esses entes se faz imperativa.

Ao mesmo tempo, não se ignora que, mesmo dentro do território de cada ente federativo, o direito à educação apenas é concretizado mediante a comunhão de esforços de diferentes atores, o que também se sucede com as demais políticas públicas, como destacado no capítulo anterior. Entretanto, o direito à educação possui peculiaridades que devem ser observadas: ainda que possuam diferentes atribuições, os entes federativos atuam em um fluxo de continuidade no oferecimento da política pública, de modo que a falha na política pública destinada aos anos iniciais do Ensino Fundamental (de competência Municipal) reverberará, posteriormente, no processo pedagógico e nas competências adquiridas pelo estudante, demandando uma ação corretiva nos anos finais daquele ciclo e no Ensino Médio (de competência Estadual) (SCHLEGEL, 2011, p. 14).

É por força da necessidade de se observar a eficácia continuada da política pública educacional, perpassando diferentes entes federativos e atores públicos, que a proposta de criação de um Sistema Nacional de Educação preconiza as seguintes diretrizes:

Art. 2º O Sistema Nacional de Educação e a cooperação federativa em matéria educacional serão organizados com base nos princípios estabelecidos no art. 206 da Constituição Federal e atenderão, ainda, às seguintes diretrizes:

I – cooperação vertical e horizontal entre os entes federados;

II – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

III – garantia de acesso à educação de qualidade independente de local de residência ou classe social dos estudantes;

IV – articulação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais;

(...)

XII – solidariedade federativa;

XIII – transparência e sujeição aos controles interno, externo e social;

XIV – alinhamento de planejamento, por meio de planos decenais de educação de Estados, Distrito Federal e Municípios, em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE);

Ao mesmo tempo, também são apontados alguns objetivos do Sistema Nacional de Educação que refletem as características acima já delineadas acerca do funcionamento da matriz educacional brasileira, no que toca à necessidade de articulação entre diferentes atores:

Art. 3º O Sistema Nacional de Educação tem como objetivos:

I – universalizar o acesso à educação básica e garantir seu padrão de qualidade;

IX – promover a cooperação entre os entes federados para compartilhamento de experiências pedagógicas e gerenciais;

XIII – organizar a cooperação vertical e horizontal entre os entes federados, para implementação conjunta de políticas, programas e ações visando ao desenvolvimento da educação nos respectivos territórios.

Ainda que o Sistema Nacional de Educação não esteja formalmente criado, não se ignora que a eventual aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 235/2019 apenas positivará de forma unificada no ordenamento jurídico pátrio objetivos e diretrizes que são depreendidos de legislação esparsa já existente, como indicativo da justificativa à proposição (BRASIL, 2019, p. 14-15) e que se apresentam como soluções para os problemas estruturais enfrentados pela educação brasileira. Por tal razão, não é necessário aguardar a aprovação de uma lei como esta para implementar estratégias que busquem alcançar aludidos objetivos – sob risco de se postergar temporalmente a concretização do direito fundamental à educação. A criação de governanças horizontais como os Gaepes, assim, ainda que contribua para a concretização dos objetivos do Sistema Nacional de Educação, não é juridicamente dependente da existência daquela lei – ou, tampouco, de outra lei autorizativa.

A proeminência das estruturas criadas na forma dos Gaepes tem se mostrado de grande relevância, como mostra publicação feita pelo Movimento Colabora Educação (2021,

p. 21), que nominalmente cita o Gaepe como uma estrutura inédita, mas que tem mostrado resultados eficientes, dentro da proposta do Sistema Nacional de Educação:

Para além de promover a plena coordenação e cooperação entre os entes da federação, assim como os demais sistemas de políticas públicas, o SNE traz uma proposta importante: a da interinstitucionalidade, com outros poderes e com outras áreas.

Órgãos de controle, fiscalização e justiça são centrais para garantir decisões síncronas e assertivas para a educação. Especialmente durante a pandemia foi notória a necessidade de ações coordenadas, entre os diferentes poderes, na deliberação acerca do retorno às aulas. As iniciativas dos Gabinetes de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação (GAEPES) mostraram que é possível buscar soluções conjuntas para garantir segurança jurídica nas decisões dos gestores dos executivos subnacionais.

O legislativo é igualmente central: Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores, em decorrência de seu poder de fiscalização, precisam estar integrados às principais discussões educacionais do país para que as peças legislativas tenham aderência e respondam às demandas locais.

A interlocução com outras áreas, como saúde e assistência social, também é parte cotidiana da política educacional, a exemplo da busca ativa escolar que trabalha intensamente, em cooperação, para garantir o direito de crianças e adolescentes a permanecerem na escola.

É importante que os atores envolvidos nas decisões garantam representatividade, segurança jurídica e aporte técnico de áreas relevantes. Hoje, sem o SNE, realizar essa articulação é extremamente trabalhoso, pois não há uma estrutura de governança institucionalizada preparada para essa interlocução.

Com o Sistema eleva-se o potencial de coordenação e cooperação das ações entre diferentes instituições, representações e áreas, garantindo assim políticas educacionais pactuadas e equitativas com maior legitimidade.

Pretende-se no presente capítulo, portanto, apresentar a estrutura, as premissas e os obstáculos enfrentados pelos Gaepes, traçando a sua evolução ao longo dos últimos três anos. No entanto, ainda que traga elementos de ordem prática, ainda há nesse capítulo a pretensão de imprimir uma perspectiva teórica aos Gaepes e ao modelo de articulação interinstitucional – a análise da repercussão prática, das ações individualmente realizadas por cada governança e dos resultados será postergada para o próximo capítulo -, buscando o esclarecimento do que são essas estruturas, como funcionam e o que buscam como finalidade última.

Por fim, ressalta-se que não se possui a pretensão de realizar juízos de valor sobre as ações de cada Gaepe a partir da estrutura e/ou da metodologia por eles adotada neste capítulo – tais questões serão objeto do capítulo três. Por ora, focar-se-á, especialmente quando enfrentadas as dificuldades na sua implementação, apenas a perspectiva teórica destes modelos e os obstáculos que, igualmente sob o prisma teórico, podem ter de ser superados. A análise prática deste ponto – após a regular apresentação desta dimensão teórica – será feita posteriormente.

## **2.1. A estrutura constitucional do direito fundamental à educação e o papel do direito administrativo na concretização deste direito**

Antes de adentrar propriamente à temática dos Gaepes, para a melhor compreensão do pano de fundo no qual se insere essa governança e das dificuldades enfrentadas pela política pública de educação, é necessário tecer breves considerações acerca da estrutura constitucional brasileira do direito fundamental à educação e das atribuições e competências de cada um dos entes federativos no ciclo de estruturação das políticas públicas educacionais e na proposição de atos normativos que embasem as estratégias a serem executadas.

Consoante explanado por Ranieri (2017), o direito à educação é um direito fundamental de natureza individual, social e coletiva e que abarca um plexo de obrigações de fazer e não fazer pulverizada nas esferas de competência dos diferentes atores estatais, exigindo ainda que a regulamentação legal seja acompanhada de políticas públicas que deem concretude às normativas criadas.

O direito à educação se encontra assentado na Constituição Federal, essencialmente, nos seus artigos 6<sup>o</sup><sup>20</sup>, que estipula ser ele um direito social, e nos seus artigos 205 a 214, que versam sobre o direito à educação em si – sem prejuízo das competências federativas atreladas à matéria educacional expostas de maneira incidental nos artigos 22, 23 e 30 da Constituição Federal, como se destacará mais adiante neste tópico. Entretanto, é no artigo 211 da Constituição que se encontram assentadas as bases do regime jurídico do direito à educação no Brasil:

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 redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do 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.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

---

<sup>20</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.



§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas.

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.

Assim, em matéria de execução das políticas públicas educacionais, pode-se ser traçado o seguinte quadro de atribuições para cada ente federativo. A União é responsável pelo sistema federal de ensino e pela assistência e financiamento do ensino para assegurar padrões mínimos de qualidade; os Estados e o Distrito Federal são responsáveis pelo Ensino Médio e pela oferta de parte do Ensino Fundamental (usualmente, os anos finais); os Municípios, por fim, são responsáveis pelas políticas educacionais voltadas a parte do Ensino Fundamental (usualmente, os anos iniciais) e à Educação Infantil, aqui compreendida creche e pré-escola.

O modelo educacional brasileiro, desta forma, é soerguido sobre um regime de colaboração, e não sobre um modelo de solidariedade típica. Isso porque, se na solidariedade há um dever comum de concretização do direito fundamental em sua máxima extensão e que pode ser judicialmente demandado em face de qualquer dos entes federativos, no regime de colaboração educacional há uma divisão clara das competências e atribuições de cada ente para que, mediante ações conjuntas e pelo somatório do esforço individual de cada um deles, se atinja a concretização do direito fundamental à educação.

E, como destacado por Souza (2018, p. 99), a repartição constitucional de competências em matéria de educação está assentada no princípio da cooperação dos entes federativos: busca-se o alcance de objetivos comuns – a concretização do direito à educação e a universalização do ensino – mediante a atribuição de competências complementares a cada um desses entes, estando todos inseridos na égide de um regime de colaboração. É por tal razão que, no que se refere à área educacionais, há forte sobreposição entre as políticas públicas desenvolvidas e a demanda por uma intensa articulação entre os entes federativos – que se tornam interdependentes e iniciam o ciclo de sua respectiva política pública a partir de ações praticadas pelos demais.

No mais, acerca da caracterização deste regime de colaboração, convém transcrever o posicionamento exarado por Cury (2008, p. 1201), o qual se adota como referência:

“O artigo 211, §1º, esclarece o regime de colaboração, no que toca à União, por meio de um papel redistributivo, supletivo e equalizador com assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. O §2º volta-se para os municípios que atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. O §3º esclarece que os estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e no ensino médio. Isso mostra que o ensino fundamental é uma competência compartilhada, reforçada pelo artigo 10, II, da LDB, que diz ser incumbência dos estados “definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do Ensino Fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades (...)”.

Também o mesmo artigo 10, III, estimula a integração das ações relativas a diretrizes e planos de educação estaduais com as iniciativas dos municípios.

A LDB, por sua vez, nos artigos 11 e 18, em consonância com o artigo 211 da Constituição Federal, reconhece, explicitamente, os sistemas municipais de ensino e esclarece suas incumbências em matéria de educação escolar. Entre estas está a de autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino. Ora, esse sistema de ensino compreende também, de acordo com o artigo 18, II, as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada.

Disso tudo decorre que a distribuição de competências, em face dos objetivos maiores da educação escolar, deve ser feita, diferencialmente, dentro do âmbito de aplicabilidade de cada ente federativo e, compartilhadamente, por intermédio do regime de colaboração próprio do novo caráter da federação brasileira. Logo, as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios das competências assinaladas mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal.”

Ao mesmo tempo, a Constituição fixa competências claras para cada ente federativo em matéria de legislação educacional e de atribuições referentes à estruturação de políticas públicas nesta área. Enquanto à União cabe legislar privativamente sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CF) e concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação (art. 24, IX, CF), aos Municípios cabe manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado ao qual se localiza, os programas de educação infantil e ensino fundamental (art. 30, VI, CF). Em paralelo, há a competência comum dos entes federativos de proporcionar os meios de acesso à educação (art. 23, V, CF) e combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização (art. 23, X, CF), ao que a concretização do direito à educação é fundamental.

O rol de competências de cada ente federativo é detalhada pelos artigos 9º a 11 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), destacando-se, exemplificativamente, as competências da União para elaborar o Plano Nacional de Educação em colaboração com os demais entes federativos e a fixação das competências e diretrizes para a educação infantil e os ensinos fundamental e médio, dos Estados para definir formas de colaboração na oferta do ensino fundamental conjuntamente aos Municípios e para assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual e, por fim, dos Municípios para executar o transporte dos alunos de suas redes e exercer ação redistributiva em relação aos seus estabelecimentos de ensino.

O quadro constitucional, portanto, atribui a todos os entes federativos parcelas de competência para a efetivação do direito fundamental à educação. E essas competências devem ser exercidas sincrônica e harmonicamente, sob risco de erosão de todo o sistema educacional. Há, portanto, desafio adicional enfrentado pelos agentes públicos no desenvolvimento da política pública de educação: não basta voltar o seu olhar para os atos praticados dentro de seu próprio território, mas também para aquilo que seus pares fazem (ou deixam de fazer) nos demais entes federativos, sob pena de limitar o seu agir à remediação de omissões ou de ações ineficientes.

Nota-se, portanto, que o federalismo brasileiro em matéria educacional converge para a descentralização das ações e para a colaboração dos entes federativos em prol de um único resultado. Porém, como bem pontuado por Ranieri (2003, p. 363), é insuficiente que se identifique precisamente tal resultado, sendo necessário que as ações educacionais sejam construídas de forma coordenada e articulada: daí porque, projetando o tema para o ciclo das políticas públicas, a construção destas ações ao longo das quatro etapas do ciclo deve ser feita de forma sincrônica – não basta que os entes federativos, partindo de um cenário comum na primeira fase do ciclo e de um resultado a ser alcançado na quarta fase, criem sua própria agenda e desenvolvam seus planos de ação de forma isolada, na medida em que é imperativo que o façam conjuntamente e colaborem uns com os outros neste processo, mas respeitada a autonomia a eles conferida pela Constituição Federal.

Vale transcrever, neste sentido, as considerações feitas por Souza (2018, p. 100):

Em vista disso, a União é a responsável pela coordenação da política nacional de educação, atuando supletivamente para garantir a equalização das oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em todos os níveis de ensino. Os Estados e o Distrito Federal atuam, prioritariamente, nos ensinos fundamental e médio e os Municípios atuam, predominantemente, no ensino fundamental e na educação infantil.

Com efeito, a Constituição de 1988 enfatizou a competência colaborativa e comum da União, dos Estados e dos Municípios, indicando os níveis de atuação prioritária, mas não exclusiva, para cada esfera de governo, com exceção da esfera federal, reforçando sua ação supletiva e redistributiva em todos os níveis. A repartição constitucional de competências é reforçada pela LDB, com o objetivo de articular os diferentes níveis de educação e o sistema de ensino.

Assim, analisando teoricamente a questão, o prisma constitucional apresentado no Brasil para o direito a educação não seria de grande controvérsia. O problema repousa na sua perspectiva prática, especialmente pelas previsões constitucionais atinentes à competência

suplementar de Estados (art. 24, §2º, CF)<sup>21</sup> e Municípios (art. 30, II, CF)<sup>22</sup>. Não há delimitação precisa na própria Constituição do escopo destas competências suplementares e do que configuraria o vácuo legislativo da União para autorizar a deflagração do processo legislativo suplementar de Estados e Municípios, sendo o tema ainda muito controvertido na jurisprudência, sem obtenção de orientação definitiva (MORAES, 2018, p. 490).

Há, ainda, grande dificuldade na identificação do que seriam “normas gerais” na Constituição Federal e qual os limites da atuação dos entes subnacionais em sua atividade regulamentadora, como pontua Almeida (2013, p. 130), uma vez que a própria doutrina diverge sobre a delimitação exata deste conceito e por existir, na prática, zonas de sobreposição entre a ação dos diferentes entes federativos – daí porque, mais do que uma análise abstrata, é fundamental uma análise individualizada do caso vertente. Sobre o tema, afirma a autora que:

De quanto se expôs, é possível concluir pela existência, a essa altura da elaboração doutrinária, de numerosos elementos que podem auxiliar o intérprete na tormentosa tarefa da identificação das normas gerais. Uma tarefa mais dificultada ainda pela ausência de vetor constitucional sobre a forma de apresentação dessas normas, que muitas vezes aparecem junto com normas específicas no mesmo diploma legal, no caso de matérias em relação às quais a União deva expedir, além das normas gerais para o âmbito nacional, também normas específicas voltadas à sua própria Administração.

Concordamos com Diogo de Figueiredo quando lembra que “o espaço intuitivo pode e deve ser reduzido pela ciência jurídica”. Na prática, porém, não vemos como evitar uma certa dose de subjetivismo na identificação das normas gerais, o que sempre acabará suscitando conflitos de competência. Daí avultar na espécie, o papel de árbitro constitucional do federalismo que desempenha o Supremo Tribunal Federal. De sua interpretação construtiva muito dependerá, com certeza, a eficácia do sistema de repartição de competências, no que diz com essa delicada e fundamental questão (LOBO, 1984, p. 103). (ALMEIDA, 2013, p. 135)

As controvérsias existentes não se limitam ao prisma da elaboração das normas jurídicas que embasarão as políticas públicas educacionais, mas também à execução destas políticas. Não se pode perder de vista que, ante a adoção de um sistema colaborativo, inclusive para o financiamento, as ações e inações de um dos entes federativos repercutirá no planejamento dos demais e na concretização da política pública educacional como um todo. A título de exemplo, pode-se destacar a gravidade da situação atualmente vivenciada pela maior parte dos Municípios brasileiros, cujo financiamento da educação é diretamente dependente de repasses feitos pela União e pelo Estado, o que reduz o grau de previsibilidade de sua

---

<sup>21</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

<sup>22</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

disponibilidade orçamentária para esta política pública (LOBO, FERREIRA E NUNES, 2022, p. 15).

E, como sucede a qualquer direito fundamental dependente de implementação por meio de políticas públicas, não está o direito à educação apartado do fenômeno da judicialização. Como afirmado no capítulo anterior, a judicialização compromete o planejamento administrativo e pode ensejar a reprogramação da atividade do gestor público, ainda que ela própria seja derivação do comando do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal<sup>23</sup>. E esse tema está diretamente relacionado com a importância das governanças administrativas, na medida em que, como destacado no capítulo anterior, há no fenômeno da judicialização<sup>24</sup> um fator de potencial incremento dos custos de transação da política pública, seja porque se discute a constitucionalidade da legislação em que se baseia a política pública em si – tema típico do direito constitucional - ou porque se discutem questões atinentes à sua implementação – tema típico do direito administrativo.

Para melhor esclarecimento da matéria, convém analisar estes dois focos de judicialização separadamente.

Iniciando-se pelo aspecto do controle de constitucionalidade, nota-se que parte significativa desta judicialização recai sobre a repartição constitucional de competências, ou seja, sobre a constitucionalidade orgânica destas proposições. Ou seja: há a edição de norma jurídica por ente que não detém a competência constitucional para fazê-lo, o que, a despeito de ser muito similar com o vício de inconstitucionalidade formal, com ele não se confunde pela necessidade de se avaliar a matéria, e não o processo legislativo de edição da norma (RAMOS, 1994, p. 151). Em menor número – mas em percentual não desprezível – há vícios de inconstitucionalidade material – em que a norma editada afronta disposição material da Constituição Federal – e inconstitucionalidade formal – em que o vício repousa no processo legislativo (RAMOS, 1994, p. 149).

---

<sup>23</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

<sup>24</sup> Reconhece-se na presente dissertação que há um terceiro pilar de judicialização – a chamada “judicialização estrutural” – que busca no Poder Judiciário que se encontrem soluções estruturantes e que busquem a solução em definitivo, com o devido acompanhamento, de determinados obstáculos que impedem a concretização de direitos fundamentais –, contudo, deixar-se-á de se proceder à análise do mesmo, já que nestes casos há típica judicialização por omissão do Poder Público, o que, para fins de análise, não é relevante, como esclarecido no capítulo anterior.

Analisando dados do Supremo Tribunal Federal referentes ao controle de constitucionalidade de normas afetas ao direito à educação com base no vício de inconstitucionalidade alegado<sup>25</sup>, é possível verificar que das 27 das ações julgadas procedentes ou parcialmente procedentes, 10 se fundaram em vícios formais de constitucionalidade, 3 em vícios materiais e 14 em vícios de inconstitucionalidade orgânica.

Números semelhantes são encontrados para o Tribunal de Justiça de São Paulo, no qual, das 246 ações analisadas, 29 apresentavam vício de inconstitucionalidade material, 84 apresentavam vício de inconstitucionalidade formal e 133 indicavam inconstitucionalidade orgânica.

Especificamente no que atine à inconstitucionalidade orgânica – objeto central da discussão que ora se faz – convém também destrinchar o quantitativo de processos verificados, o que se faz com o intuito de demonstrar que, para além das dúvidas existentes acerca dos limites da competência de cada ente federativo, a pluralidade de matérias também é assombrosa. Para tal, remete-se às tabelas abaixo, em que exemplificativamente foram levantados alguns feitos em que se pleiteava o reconhecimento da inconstitucionalidade orgânica da norma jurídica originária (em regra, pelo conflito entre o art. 22, XXIV, e o art. 24, IX, CF):

---

<sup>25</sup> A pesquisa dos dados foi feita por palavras-chave (“inconstitucionalidade” e “educação”) na busca de jurisprudência disponibilizada no portal eletrônico dos dois Tribunais, com limitação temporal ao período posterior a 1988 (no Supremo Tribunal Federal, escolhendo-se a data por representar o início da nova ordem constitucional) e a 2005 (no Tribunal de Justiça de São Paulo, por representar a data de unificação da Corte com os antigos Tribunais de Alçada), e quanto à classe processual da ação ou recurso (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, Recurso Extraordinário e Agravo em Recurso Extraordinário, no Supremo Tribunal Federal, e Arguição de Inconstitucionalidade Cível e Ação Direta de Inconstitucionalidade, no Tribunal de Justiça de São Paulo). A busca excluiu as decisões em caráter monocrático e aquelas que, embora colegiadas, se limitaram a resolver questão de ordem, reconhecer repercussão geral, bem como que não apreciaram o mérito da demanda ou resultaram em julgamento de improcedência. Foram também descartadas as repetições e os recursos referentes às ações principais (salvo os Agravos em Recurso Extraordinário julgados no mérito), bem como os feitos que não guardavam correlação com o objeto deste estudo (mas que continham, em sua ementa, o vocábulo “educação”). Nos casos em que mais de um vício de constitucionalidade foi apontado, classificou-se o feito em ambas as rubricas.

Objeto / matéria de fundo	Número do processo	Competências supostamente conflitantes	Competência reconhecida
“Escola Sem Partido”	ADI 5537 ADI 5580	União x Estado	União
Atuação das câmaras de educação do CNE	ADI 1397	União x Estado	Estado
Validade de diplomas de pós-graduação estrangeiros	ADI 5168 ADI 6592	União x Estado	União
Registro de diplomas expedidos em cursos à distância ou semipresenciais	ADI 4257	União x Estado	União
Ideologia de gênero	ADPF 457 ADPF 460 ADPF 461	União x Município	União

Objeto / matéria de fundo	Número do processo	Competências conflitantes	Bases constitucionais para as alegações	Competência reconhecida
Escola sem partido	ADI 2117606-54.2019.8.26.0000 ADI 2245833-33.2017.8.26.0000	União x Município	Art.22, XXIV, 24, XV e 29, CF  Art. 144 e 237, I, II, IV, V, VII e VIII, Constituição Estadual	União
Obrigatoriedade de ensino da Lei Maria da Penha	ADI 2222714-67.2022.8.26.0000	União x Município	Art. 22, XXIV, CF	União
Proibição ao ensino de “identidade de gênero”	ADI 2001942-38.2020.8.26.0000	União x Município	Art. 22, XXIV, CF	União
Proibição de divulgação, na rede municipal, de textos, imagens, vídeos e músicas pornográficas	ADI 2158666-36.2021.8.26.0000	União x Município	Art. 22, XXIV, 24, XV, e art. 30, I e II	União

É evidente, portanto, que o risco de insucesso da política oriundo da judicialização sob o prisma da constitucionalidade tende a se concentrar em vícios de competência e de inobservância do processo legislativo: em ambos estes casos, nota-se que há dúvida, por parte do gestor público, acerca de elementos que sequer adentram ao mérito da política pública. Logo, por mais eficaz que seja a ação por ele desenvolvida ou a modelagem proposta, será ela inócua, não resistindo ao controle jurisdicional.

Este tema, a despeito de ser relevante, não é de grande interesse ao presente estudo. O maior risco – a ensejar a adoção de estratégias mitigadoras como as governanças administrativas – de judicialização de políticas públicas de educação não repousa no controle de constitucionalidade, mas sim no controle jurisdicional ordinário, cujo foco é o mérito da política pública. Ainda assim, é evidente que este risco de judicialização pode ser reduzido pelas governanças horizontais: ao reunir os atores envolvidos na política pública, de diferentes níveis federativos, para o mesmo espaço de diálogo, permite-se a provocação daqueles competentes para deflagrar a edição dos atos normativos necessários à execução da política pública e, conseqüentemente, são mitigadas as chances daqueles atores incompetentes de editar indevidamente tais atos jurídicos.

Como destacado, no que se refere às questões envolvendo a implementação da política pública em si e/ou da omissão do Poder Público em concreto, a judicialização se opera de forma diversa. Em vez de se atentar à competência e/ou às formalidades do processo legislativo dos atos normativos que embasam a política pública, nesta espécie de controle se preocupa com as ações executórias e a modelagem empregada na política pública em si: entretanto, à míngua de parâmetros para aferir eficiência, cabe ao Judiciário estipular seus próprios limites para separar a omissão total e a omissão qualificada do gestor público – caso em que o controle é admissível – dos casos em que há uma omissão apenas parcial, mas que pode ser sanada espontaneamente pelo próprio gestor público – como já destacado no capítulo anterior.

O tema é de especial relevância para o direito à educação na medida em que este depende de mecanismos que transcendem a mera edição de atos normativos para ser concretizado: dentre outras medidas, é necessário buscar a valorização dos professores e profissionais da educação, manter operacionais os veículos utilizados para o transporte escolar, assegurar condições mínimas de segurança da infraestrutura dos prédios escolares. Todas essas medidas são extremamente judicializadas em âmbito municipal, ainda que exijam



conhecimento técnico acerca do mérito administrativo – o que não possuem os magistrados, como afirmado por Taporosky e Silveira (2019, p. 308), a ensejar atenção redobrada do administrador, que inclui este risco de revisão jurisdicional como um custo da política pública.

Como bem pontuado por Appio (2007, p. 132), o controle jurisdicional do mérito da política pública e das escolhas do gestor é dificultado pela ausência de parâmetros para aferir, de maneira linear, o que extrapola a razoabilidade e a proporcionalidade na prática do ato administrativo – já que, consoante jurisprudência pacífica dos Tribunais Superiores<sup>26</sup>, a discricionariedade administrativa é, em regra, insuscetível de revisão jurisdicional, salvo quanto à sua constitucionalidade, legalidade e razoabilidade/proporcionalidade. Ante a subjetividade destes últimos parâmetros de controle, que dependerão do conhecimento prévio do julgador acerca das estratégias utilizáveis para concretizar a finalidade por detrás daquela política pública específica, o controle do mérito do ato administrativo pode se revelar lesivo, desestimulando ações inovadoras – e cujos efeitos serão percebidos apenas no longo prazo – dos gestores públicos e eventualmente sujeitando à Administração a alternativas impostas pelo Poder Judiciário – o qual não possui a *expertise* necessária para, sozinho, propor medidas sabidamente mais eficientes do que aquelas originalmente delineadas pela Administração, o que, reflexamente, poderá agravar ainda mais a situação dos jurisdicionados (MENDONÇA, 2013, p. 417).

Trata-se, portanto, de temática inserida dentro da égide das competências administrativas (e não das competências federativas-constitucionais), sobre as quais afirma Motta (2019, p. 45-46) que:

Competências administrativas são deveres delimitados que vinculam entidades, órgãos e agentes públicos à realização de tarefas determinadas pelo ordenamento. Celso Antônio Bandeira de Mello encarece com acertada ênfase que o poder expresso nas competências é a face reversa do dever de bem satisfazer o interesse público. Na lição do autor, competência é o “(...) círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos. Consequência disto é que as competências, embora apareçam abstratamente com a extensão, intensidade e amplitude necessárias para colher as várias hipóteses possíveis outorgam, *in concreto*, única e exclusivamente o *quantum* de poder indispensável para curar o interesse em vista do qual foram atribuídas a

---

<sup>26</sup> A título de exemplo: AREsp 1.806.617 (Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, j. 01/06/2021), em cujo acórdão consta que “(...) a discricionariedade administrativa não se encontra imune ao controle judicial, mormente diante da prática de atos que impliquem restrições de direitos dos administrados, como se afigura a eliminação de um candidato a concurso público, cumprindo ao órgão julgador reapreciar os aspectos vinculados do ato administrativo, a exemplo da competência, forma, finalidade, bem como a observância dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade”.

alguém; ou seja: nada mais do que o requerido para satisfação do dever que lhes preside a existência.

A competência administrativa cuida da atribuição a sujeitos das atividades que compõem as funções. Inicialmente, cuida-se da individualização das atividades (ou parcela de atividades) de persecução das finalidades gerais previstas no ordenamento e, posteriormente, de atribuição do dever de promover sua execução, diretamente ou indiretamente, aos entes e órgãos que compõem a Administração”.

Ainda que competentes administrativamente para executar a política pública, a complexidade do ciclo da política pública impõe aos gestores que conheçam tanto a realidade específica de sua esfera de atuação como a realidade das demais fases do ciclo e de seus congêneres que também possuem competências análogas. Como visto no capítulo anterior, a ampliação do conhecimento dos atores sobre a política pública minimiza os riscos das ações formuladas na terceira fase do ciclo se mostrarem contraproducentes – e, conseqüentemente, de serem judicializadas quanto ao seu mérito, notadamente na forma de escolhas sabidamente inócuas.

A importância da sincronicidade e da articulação entre diferentes atores na concretização do direito à educação é abordada por Ranieri (2018, p. 46), que tece as seguintes considerações sobre o tema:

As mudanças que se efetivaram, ainda que não tenham sido suficientes para alçar a política educacional brasileira a níveis internacionais mais altos, demonstram que o seu avanço demanda uma coalizão heterogênea de forças políticas, legislação adequada, continuidade e cooperação entre os sistemas de ensino, escolas, professores, pais e alunos, setor privado e organizações internacionais.

Daí porque se faz extremamente importante a noção de responsabilidade (accountability) na educação, preconizada no Relatório de Monitoramento Global da Educação 2017/8: “a reponsabilidade não pode ser atribuída com facilidade a atores únicos porque resultados educacionais ambiciosos dependem de múltiplos atores cumprirem responsabilidades, muitas vezes compartilhadas. (...) alcançar uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade é, muitas vezes, uma empreitada coletiva, na qual os atores realizam um esforço conjunto para cumprir suas responsabilidades. Para que isso aconteça, os interesses públicos e econômicos necessitam estar alinhados. As políticas e os atores educacionais não estão isolados do mundo à sua volta.”

Mas ainda há muito por fazer: promoção de aprendizagem que enfrente o analfabetismo funcional; melhoria da qualidade do ensino, de modo geral; interrupção da evasão escolar, especialmente no nível médio; instrumentalização dos profissionais da educação para o uso de novas tecnologias, a valorização profissional e o investimento na formação docente, reforço de qualidade, avaliação e monitoramento de dados, para corrigir distorções. (...)

Da mesma forma que há uma pluralidade de atores que atuam para concretizar a política pública, há uma pluralidade de riscos de judicialização – basta que uma das ações seja executada impropriamente para que a política pública potencialmente não produza o seu resultado e revele uma “inação prática” do gestor. Quanto mais sincrônica e articulada estas

ações – seja em sua idealização ou concretização – menor o risco de invasão indevida de competências administrativas e maior o compartilhamento de dados que permitam a tomada de decisão de maneira mais bem informada. E, conseqüentemente, menor o risco de êxito em tentativas de judicialização da política pública.

Não se olvida, ainda, que a contestação da política pública junto ao Poder Judiciário não é o único risco incidente sobre a política pública de educação. É possível que o mesmo risco de revisibilidade das decisões advenha de outras formas de controle externo, como nos procedimentos de controle exercidos pelos Tribunais de Contas – e cuja repercussão para a esfera pública é igualmente importante, inclusive pela possibilidade de travamento da execução por aspectos orçamentários e de avaliação qualitativa, na forma de auditorias operacionais (SILVA FILHO, 2019, p. 110).

No entanto, ciente de que as ações desenvolvidas pelos Gaepes em prol do apoio aos gestores públicos em termos de aprimoramento da qualidade da educação são muito recentes (datando do momento da pandemia entre o final de 2021 e o início de 2022), não tendo sido utilizadas como *ratio decidendi* em nenhuma decisão dos Tribunais de Contas dos locais onde instaladas as governanças, bem como que mesmo estas decisões podem ser judicializadas e eventualmente revertidas, fica a avaliação do risco delas advindas prejudicada nesta dissertação.

O cenário posto deixa claro que, embora a Constituição Federal de 1988 preveja as competências de cada ente federativo em matéria educacional e tente delinear um modelo constitucional harmônico para o direito à educação, na prática ainda há zonas de nebulosidade e incerteza jurídica que abrem margem para controvérsias e para a judicialização da política pública – seja em seu aspecto orgânico, seja em seu mérito -, a exigir da atividade administrativa um maior refino de sua ação durante as duas primeiras etapas do ciclo de desenvolvimento da mesma, visando a evitar que estes obstáculos se convertam em prejuízos à concretização do direito fundamental à educação. E, para tal, as governanças administrativas têm muito a contribuir.

## **2.2. Histórico dos Gaepes: como a governança foi construída?**

A formulação e a construção dos Gabinetes de Articulação Para Efetivação da Política da Educação não se deram de forma linear e tampouco se iniciou diretamente na forma de uma instituição voltada unicamente para o aprimoramento da qualidade política pública de

educacional: a bem da verdade, as origens da governança remontam à necessidade de se reorganizar a própria política pública em um momento de acentuada dificuldade.

O modelo embrionário que demonstrou a possibilidade de se fazer uso de uma governança interinstitucional para solucionar problemas candentes na política pública de educação foi o Comitê de Assessoramento e Monitoramento das Creches, instalado no Tribunal de Justiça de Estado de São Paulo no ano de 2012, visando a assegurar que a fila de espera das creches no Município de São Paulo fosse paulatinamente reduzida até que não houvessem mais crianças aguardando administrativamente por uma vaga em creche no Município. Entretanto, neste caso, a governança criada não foi preventiva, mas sim repressiva: decorreu de decisões judiciais estruturais proferidas no bojo das Ações Cíveis Públicas nº 003.10.018645-1 e 002.08.150735-6.

Explica-se o contexto por detrás de tais decisões: a fila de creches do Município de São Paulo era decorrente de uma sequência de políticas públicas malsucedidas e ineficientes para atender o aumento da demanda por vagas em creche na localidade: ao mesmo tempo em que não se criavam novas vagas diretamente na rede municipal – optando-se pela contratação de unidades conveniadas, que traziam maior oneração e riscos para o Poder Público (incrementando, conseqüentemente, os custos de transação envolvidos), o que, ademais, também não era feito na quantidade adequada para suprir o déficit existente -, o Poder Judiciário paulista continuava a, na via jurisdicional, proferir decisões para atendimento das crianças que necessitavam das creches municipais, o que se mostrava preocupante pelo volume das ações individuais. Havia, portanto, uma “tempestade perfeita” formada para o colapso da estrutura municipal voltada a essa política pública e que, consigo, trazia oneração adicional aos cofres públicos, pelos custos dos processos judiciais decorrentes das ações individuais e, em menor escala, das ações coletivas – reduzindo a capacidade de ampliação do serviço prestado.

A governança criada no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, naquela situação, surgiu como instância de monitoramento do cumprimento da decisão estrutural proferida pelo próprio Poder Judiciário, não possuindo a finalidade originária de facilitar o processo de tomada de decisão pelos gestores públicos ou de reduzir custos de transação da política pública. Entretanto, foi ela importante – e daí seu reconhecimento como estrutura embrionária – pois contribuiu para a efetivação da política pública, atuando diretamente na terceira e quarta etapas do ciclo da mesma. O resultado da interlocução e da articulação ocorrida no

bojo dessas ações judiciais e que culminou com a criação do Comitê de Assessoramento das Creches é bem sintetizado por Gotti e Ximenes (2018, p. 397):

“Transcorridos quatro anos do julgamento das duas Ações Cíveis Públicas ajuizadas no Foro Regional de Jabaquara e Santo Amaro, sobretudo desta última na qual foi determinada a apresentação do plano de expansão de 150 mil novas vagas e criado o Comitê de Assessoramento, foi conduzida pelo Decano do TJSP nova Audiência Pública, com o objetivo de fazer um balanço dos resultados atingidos e oportunizar à nova gestão Municipal a apresentação de seu plano de ação, visando nova pactuação para os avanços ainda necessários.

O balanço do Comitê de Assessoramento apontou no período abrangido pela decisão do TJSP a criação de 89.249 vagas, sendo 72.814 vagas em creches e 16.435 em pré-escolas. Tal expansão foi eficaz para equacionar o problema da fila de espera na pré-escola. Todavia, constatou-se que persiste o déficit de vagas em creches, que, em abril de 2017, era da ordem de 88 mil vagas, além da premente necessidade de aprimorar o padrão de qualidade ofertado na rede de educação municipal, cuja ampliação ocorreu majoritariamente por meio do Conveniamento com instituições privadas.

Após a nova Audiência Pública, e um ciclo de dois meses de negociações, foi firmado um acordo com o Município de São Paulo, o qual foi homologado pelo TJSP em setembro de 2017, prevendo a ampliação das vagas em 85,5 mil, no quadriênio 2017 - 2020, nas áreas onde há maior demanda, além do aprimoramento de critérios de qualidade relacionados à infraestrutura, razão crianças/educador e a formação dos professores.

O Comitê de Monitoramento, agora com a presença do TCM, continuará a desempenhar o importante papel de acompanhamento das ações empreendidas pelo Estado para garantir a eliminação da fila de espera e o atendimento aos parâmetros de qualidade.

E, após o diagnóstico feito neste período, verificaram-se ainda novos avanços na política pública em questão. Em 2020, a Prefeitura Municipal de São Paulo noticiou que havia zerado o *déficit* existente e que passara a atender todas as crianças que se encontravam na fila de espera referente às creches municipais (PREFEITURA, 2020), o que, segundo informações oficiais da Prefeitura, se manteve nos anos de 2021 e 2022 (PREFEITURA, 2022) - a despeito da existência, nesse período, de ações judiciais dando conta de que o acesso à creche continuava sendo judicializado no Município de São Paulo<sup>27</sup>.

Contudo, como apontado, a análise das ações deste Comitê não permite justificar a maior efetividade das governanças horizontais e das técnicas de articulação interinstitucional em detrimento das estruturas tradicionais da Administração Pública. Afinal, há nele um traço distintivo: ainda que a técnica tenha contribuído para alcançar um resultado, não se vislumbra um nexo causal direto de que fora ela o fator propulsor da mudança e do atendimento da política pública – é necessário considerar que, atrelado à sua criação, havia ações coletivas que foram julgadas procedentes pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. Ao mesmo tempo,

---

<sup>27</sup> A título de exemplo: Mandado de Segurança Cível n° 1099310-21.2021.8.26.0100 (impetrado em 15/09/2021); Ação de Procedimento Comum n° 1014163-18.2021.8.26.0006 (ajuizada em 18/11/2021); Mandado de Segurança Cível n° 1133821-45.2021.8.26.0100 (impetrado em 08/12/2021); Ação de Procedimento Comum n° 1056415-14.2022.8.26.0002 (ajuizada em 18/08/2022).

também poderia ser alegado que o contexto enfrentado pelo Município de São Paulo era de veras excepcional e que apenas foi possível chegar a uma solução estruturalmente adequada porque havia, por detrás, uma sanção judicial para o seu descumprimento

Nesse sentido, ainda que o trabalho de articulação tenha permitido que se efetivasse a política pública por detrás da decisão estrutural tomada, tal fator é insuficiente para validar, de forma geral, a maior eficácia do modelo de governança horizontal utilizado no Comitê de Monitoramento das Creches de São Paulo. Logo, ainda que se credite ao Comitê o caráter de embrião da aplicação da articulação interinstitucional através de uma governança horizontal na política pública de educação brasileira, não se pode utilizá-lo, sozinho, como referencial de análise – o que, porém, não significa serem esse caso desprovido de relevância. É necessário que o foco recaia sobre um modelo mais amplo, replicado em diferentes contextos e composto por atores políticos distintos: requisitos que se entende estarem preenchidos pelos Gaepes.

### **2.2.1. Os primeiros passos do Gaepe: o Gabinete de Articulação para o Enfrentamento da Pandemia na Educação**

Os Gaepes, como destacado no texto introdutório deste capítulo, surgiram enquanto “Gabinetes de Articulação para o Enfrentamento da Pandemia na Educação”. Como se depreende do próprio nome então adotado, seu objetivo central estava ligado à superar as dificuldades impostas pela pandemia de COVID-19 na política pública de educação: ainda que se tivesse o interesse em desde o início criar uma governança que fomentasse e articulasse a estruturação mais efetiva da política pública educacional (RONDÔNIA, 2021j, p. 04), o advento da pandemia de COVID-19 exigiu que se desse um passo atrás, até que a reorganização do cenário local (onde instaladas as governanças) e nacional permitissem que discussões qualitativas sobre a educação fossem iniciadas.

Havia, nesse momento inicial, o temor específico de que a judicialização dos temas afetos à pandemia de COVID-19 pudesse desestabilizar (ou mesmo colapsar) a política pública de educação. Eram plúrimas as discussões que emergiam simultaneamente e que se baseavam em entendimentos não raramente conflitantes (mormente pela descoordenação entre o governo federal, de um lado, e os governos estaduais e municipais, de outro): reabertura de escolas, estruturação e conteúdo de protocolos sanitários, vacinação dos professores e profissionais da educação, imposição de sanções a servidores que se recusassem a ser vacinados, dentre outros.

Ao mesmo tempo, eventual atuação descoordenada entre os agentes estruturantes da política pública (os gestores educacionais, inclusos aqui as Secretarias Municipais e Estaduais de Educação e o Ministério da Educação) e os órgãos de controle (Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas) poderia inibir os primeiros de buscar soluções para os problemas inéditos que se apresentavam por receio do posterior sancionamento de suas ações.

Também não se podia olvidar que a pandemia agravava problemas já conhecidos da política educacional brasileira - a evasão escolar, a perda de aprendizado, o aumento das dificuldades de acesso à educação – ao mesmo tempo em que reduzia dramaticamente o orçamento de Estados e Municípios (ACCIOLY, 2021). Convém, nesse sentido, analisar como os efeitos da pandemia de COVID-19 possuíram repercussões significativas na esfera educacional, trazendo prejuízos marcantes aos estudantes, com projeção de longo prazo, e que necessitavam ser imediatamente enfrentados, sob pena de agravamento daquela situação.

#### **2.2.1.1. A pandemia de Covid-19 e seus reflexos na educação: o pano de fundo para a criação do Gaepe**

A pandemia de COVID-19 provocou um verdadeiro terremoto nas instituições e exigiu que a sociedade repensasse, praticamente do dia para a noite, seus hábitos. A educação não passou incólume a esse processo e, especialmente no Brasil, se observaram graves consequências, cujos impactos serão observados a longo prazo e, caso não solucionados o quanto antes, através da recuperação de aprendizagem (tanto em termos de conteúdo como de componentes curriculares e procedimentos assimilados durante a vida escolar), irão comprometer o futuro da atual geração escolar.

Nesse sentido, Berg et al (2020, p. 02) elencam inúmeras dificuldades que se verificaram na prática desde o início da pandemia: interrupção do aprendizado dos jovens, comprometimento da alimentação, despreparo de pais e professores para enfrentar a súbita alteração de paradigma, lacunas na assistência social, perda de produtividade global (inclusive dos pais, que passam a ter aumentado seu papel de apoio à atividade escolar), aumento da evasão escolar e criação de um sentimento de isolamento, dentre outros.

Tal panorama também se encontra demonstrado em relatório da UNICEF referente aos impactos educacionais da pandemia de COVID-19 no Brasil, que demonstrou que a tendência de queda da média nacional de evasão escolar, até então progressivamente decrescente (decaindo de 0,8% em 2016 para o patamar mínimo de 0,3% em 2019, para a faixa de 06 a 14

anos, e decaindo de 8,8% para 7,0% no mesmo período, para a faixa de 15 a 17 anos), foi invertida, observando-se aumento expressivo no ano de 2020, atingindo 13,2% para a faixa 06 a 10 anos, 12% para a faixa de 11 a 14 anos e 17,3% para a faixa etária de 15 a 17 anos (UNICEF, 2021, p. 45).

Os dados são ainda mais preocupantes se considerada a realidade peculiar de alguns estados da federação, em que a taxa de evasão escolar superou, no curso da pandemia, o patamar de trinta por cento (Amazonas, Roraima, Pará, Amapá e Bahia), a despeito de, em 2019, terem registrado percentuais de evasão entre 2,5% a 6,3%. E mesmo se tomados por referência os estados com menor taxa de evasão escolar no período pré-pandêmico, o crescimento não é desprezível, representando um aumento relativo superior a 410% em São Paulo (de 1,8% para 9,2%), 700% no estado do Piauí (de 1,5% para 12,1%) e 1360% no estado do Rio Grande do Norte (de 1,7% para 24,9%) (UNICEF, 2021, p. 48).

As razões para estes altos índices de evasão escolar são diversas e, a despeito de não estar na proposta desta dissertação a análise pormenorizada das mesmas (para tal, recomenda-se a leitura de relatório produzido pelo Todos pela Educação e pela OCDE (2021, p. 72-90)), convém ressaltar que podem ser elas unidas em três grandes eixos centrais: problemas de conectividade, desincentivo/desestímulo à continuidade do aprendizado e necessidades socioeconômicas familiares – questões que necessariamente deveriam (e ainda devem) ser enfrentadas pelos gestores públicos na política educacional pós-pandemia.

A conectividade corresponde ao acesso das crianças e adolescentes à internet e a sistemas eletrônicos aptos a permitir que, remotamente, deem continuidade às atividades educacionais – ponto fundamental durante a pandemia de Covid-19, para assegurar o acesso mínimo à educação, e após a pandemia, como estratégia de apoio à recomposição de aprendizagem e à ampliação das oportunidades educacionais (UNICEF, 2020, p. 05).

Durante a pandemia de Covid-19, considerando que as aulas foram convertidas para a modalidade remota, consoante autorização dada pelo Parecer CNE/CP n° 05/2020 e pelo Parecer CNE/CP n° 11/2020, era imprescindível que os estudantes possuíssem acesso à internet e a equipamentos tecnológicos (notebook, celular, tablet, etc.) que permitissem a realização das atividades escolares virtuais. Entretanto, este não era o cenário da maioria da população brasileira, como destacado pelo Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2020c, p. 06-07), sintetizando pesquisa feitas por diversas instituições de cunho nacional:



Uma pesquisa da Undime e vários parceiros aplicou questionários em 3.978 (três mil novecentos e setenta e oito) redes municipais com o objetivo de subsidiar protocolos de volta às aulas nos municípios. Os respondentes representam 70% (setenta por cento) do total de matrículas das redes municipais do país. Os resultados revelam o seguinte quadro:

- 83% (oitenta e três por cento) dos alunos das redes públicas vivem em famílias vulneráveis com renda per capita de até 1 (um) salário-mínimo;
- 79% (setenta e nove por cento) dos alunos das redes públicas tem acesso à internet, mas 46% (quarenta e seis por cento) acessam apenas por celular e 2/3 dos alunos não têm computador;
- 60% (sessenta por cento) das redes municipais que suspenderam as aulas presenciais estão oferecendo atividades remotas;
- 43% (quarenta e três por cento) das redes municipais utilizam materiais impressos nas atividades remotas; 57% (cinquenta e sete por cento) conteúdos digitais e videoaulas gravadas;
- 958 (novecentos e cinquenta e oito) redes municipais têm políticas de monitoramento das atividades remotas e acompanhamento dos alunos; e
- Mais da metade das redes indica que as maiores dificuldades para a implementação das atividades não presenciais são: indefinição das normativas dos respectivos sistemas; dificuldades dos professores em lidar com as tecnologias e falta de equipamentos. Com o objetivo de identificar se os alunos estão recebendo as atividades de aprendizado remoto e quais as dificuldades encontradas, pesquisa realizada pelo Datafolha entrevistou 1.208 (um mil duzentos e oito) pais ou responsáveis de estudantes das redes públicas municipais e estaduais numa amostra nacional, no final de maio de 2020. Entre os principais resultados, destacam-se:
  - 74% (setenta e quatro por cento) dos estudantes participaram de alguma atividade não presencial, chegando a 94% (noventa e quatro por cento) na região Sul e a 52% (cinquenta e dois por cento) no Norte; 86% (oitenta e seis por cento) dos estudantes do ensino médio tiveram acesso a atividades remotas; 74% (setenta e quatro por cento) dos alunos nos anos finais e 70% (setenta por cento) nos anos iniciais do ensino fundamental;
  - 81% (oitenta e um por cento) dos estudantes da rede estadual receberam algum tipo de material para as atividades em casa, contra 68% (sessenta e oito por cento) da rede municipal;
  - 54% (cinquenta e quatro por cento) dos estudantes dos anos iniciais tiveram acesso a atividades via internet; nos anos finais 65% (sessenta e cinco por cento); e, 82% (oitenta e dois por cento) no ensino médio;
  - Segundo a percepção dos responsáveis, 82% (oitenta e dois por cento) dos estudantes estão fazendo as atividades escolares enviadas pela escola;
  - 47% (quarenta e sete por cento) dos estudantes do ensino fundamental e 69% (sessenta e nove por cento) do ensino médio não receberam orientações das escolas;
  - 58% (cinquenta e oito por cento) apontam dificuldade na rotina das atividades em casa;
  - 31% (trinta e um por cento) dos responsáveis temem que os estudantes desistam da escola;
  - 46% (quarenta e seis por cento) estudam em escolas classificadas nos grupos inferiores de nível socioeconômico (INSE/Inep) e têm menos acesso a atividades não presenciais;
  - 70% (setenta por cento) dos responsáveis são mulheres chefes de família; e
  - 73% (setenta e três por cento) dos responsáveis têm renda familiar de até 2 (dois) salários mínimos.

Em suma, os estudos disponíveis sobre a situação recente revelam que a maioria das redes públicas de ensino busca implementar atividades não presenciais alinhadas com as recomendações do Parecer CNE/CP nº 5/2020. Os maiores desafios são: a grande desigualdade no acesso à internet pelos estudantes; as dificuldades dos professores em desenvolver atividades remotas; as desigualdades no índice socioeconômico das escolas que também se revela na desigualdade da sua infraestrutura. Também fica claro que, em geral, as escolas das redes públicas não fazem o monitoramento do aprendizado das atividades não presenciais.

O cenário brasileiro durante a pandemia de Covid-19, portanto, mostrava que o acesso à internet dos estudantes não era pleno e tampouco atendia satisfatoriamente os alunos situados nas faixas mais baixas de renda. Assim, para os públicos impedidos de acessar as aulas remotas, fora necessário disponibilizar material impresso para que estes pudessem continuar o acompanhamento das aulas, o que não se mostrou uma alternativa completamente efetiva, já que, mesmo tendo acesso ao conteúdo, não se tinha a explicação realizada por professor (PECH E PESCADOR, 2022, p. 1271).

A conectividade, deste modo, se revelou ser uma pauta bastante sensível durante a pandemia para a concretização do direito à educação, principalmente fora dos grandes eixos urbanos, em que previamente à pandemia já havia uma dificuldade estrutural sensível para a implementação dessa tecnologia, o que, contudo, foi visto de maneira homogênea como uma das principais dificuldades para superação dos efeitos da pandemia na educação, sendo relatada como tendo grau extremamente preocupante em 48,7% dos Municípios brasileiros (UNDIME, 2021, p. 28).

Quanto ao desincentivo e desestímulo à continuidade do aprendizado, nota-se que há nos estudantes a percepção de que a transmissão do conhecimento não se dá de maneira efetiva quando realizada na forma virtual. Afinal, carece tal modelo de interação presencial professor-aluno e favorece a dispersão da atenção, pela existência de outros fatores de atração da criança/adolescente, como a necessidade de se converter um ambiente de lazer e repouso (o ambiente doméstico) em ambiente de aprendizado (PECH E PESCADOR, 2022, p. 1276).

Os dados estatísticos demonstram que, em um intervalo de fechamento médio das escolas de oito semanas, a perda de aprendizado verificada remeteu a três pontos percentuais (ENGZELL, FREY E VERHAGEN, 2021, p. 4); no cenário brasileiro, em que a maior parte das escolas permaneceu ao menos em regime híbrido por mais de um ano e meio, a situação é ainda mais dramática, sendo suficiente, para fins comparativos, a menção a um estudo feito no Estado de São Paulo, no qual se identificou que a taxa de aprendizado durante a pandemia foi 72,5% menor do que a esperada nas aulas presenciais (LICHAND ET AL, 2021, p. 04-05).

No mesmo sentido, estudo produzido pela UNESCO, UNICEF e Banco Mundial (2021, p. 17) destacou que os resultados da perda de aprendizado, no Brasil, fizeram os índices educacionais no país regredir ao patamar do fim da década de 2000. Por esse estudo, a projeção feita para os estudantes do 5º ano do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo, caso a pandemia não houvesse ocorrido, seria de 250 pontos no SAEB em Matemática, ante

um resultado de 243 pontos em 2019, e de 230 pontos em Português, ante um resultado de 223 pontos em 2019 (de um total de 325 pontos possíveis – o mínimo necessário para o estudante alcançar a escala de melhor desempenho). No entanto, com a pandemia, a projeção indicava o alcance de 196 pontos em Matemática e 194 pontos em Português – o que se demonstrou um pouco mais pessimista do que a realidade, em que o Estado marcou 231 e 220 pontos no SAEB de 2021, em cada uma destas matérias, respectivamente. Contudo, estes dados devem ser analisados com ressalva, já que representam uma realidade enviesada, já que nem todos os estudantes (especialmente aqueles mais afetados pelos efeitos educacionais negativos da pandemia de Covid-19) realizaram a avaliação (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2022, p. 02).

O mesmo estudo acima destacado também mostrou que o número de estudantes brasileiros não alfabetizados na idade correta havia aumentado de 52% (número que, por si só, já era muito elevado) para 74% durante o período de fechamento das escolas em virtude da pandemia (UNESCO, UNICEF e BANCO MUNDIAL, 2021, p. 18), a evidenciar a necessidade de adoção de medidas específicas para redução deste panorama.

Por fim, hão de ser considerados os impactos de natureza socioeconômica e decorrentes do âmbito das relações familiares. A problemática há de ser vista por dois prismas: aquele decorrente da perda de renda na pandemia, o que ensejou a inserção prematura dos adolescentes no mercado de trabalho – principalmente aqueles entre 15 e 17 anos, o que justifica o maior índice de evasão escolar para esse grupo – pela necessidade de buscar a subsistência do núcleo familiar, e o decorrente de outras situações de desestímulo encontradas no ambiente doméstico e que antes da pandemia poderiam ser identificadas e combatidas nas escolas, principalmente em termos de insegurança alimentar e maus tratos (Baron, Goldstein e Wallace, 2020, p. 28-29).

Os três eixos acima resumidos não são de fácil resolução e exigem uma presença ativa do gestor público, que deve fomentar e desenvolver políticas públicas adequadas à sua superação de maneira sincrônica e coordenada – e as fazendo de maneira célere, para evitar a perpetuação dos efeitos negativos da pandemia na educação, considerando, ainda, a falta de estímulos/incentivos do Governo Federal para tal<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> É fato notório que o Poder Executivo Federal parece pouco empenhado em mitigar os efeitos negativos da pandemia na educação. À guisa de exemplo, na pauta da conectividade, houve redução de 42% dos recursos empenhados para a área no Orçamento de 2021, se comparado com o Orçamento de 2020 (redução de 284 milhões de reais para 165 milhões de reais); o edital das concessões da internet 5G não previu qualquer benefício

A despeito deste panorama, não é possível imputar exclusivamente ao gestor público, independentemente de sua esfera de atuação, a responsabilidade pelos dados negativos verificados.

A conversão do ensino exclusivamente presencial em ensino exclusivamente virtual (EaD) e, posteriormente, em regime híbrido, não foi simples e tampouco pode ser analisada fora de contexto. Se de um lado havia a necessidade de se assegurar a continuidade das aulas, evitando uma perda total de aprendizado, de outro havia a certeza de que os modelos virtuais e híbridos não são os mais adequados, mas eram os únicos possíveis dada a realidade sanitária enfrentada. Dito em linguagem corrente: era melhor ter algum aprendizado do que não ter aprendizado nenhum: tal ressalva foi feita pelo próprio Conselho Nacional de Educação ao fixar as diretrizes para o ensino durante a pandemia de COVID-19, asseverando o caráter de excepcionalidade do ensino remoto, uma vez que o mesmo não teria a mesma aptidão didática que o ensino presencial, não se justificando seu uso quando superada a crise sanitária – momento no qual será preciso readaptar o ensino para recolocá-lo de volta aos padrões da normalidade e tentar recuperar o prejuízo verificado (BRASIL, 2020d, p. 81).

E é evidente que, se de início, se mostravam “aceitáveis” a adoção dessas medidas, o mesmo não pode ser dito do prolongamento excessivo do fechamento das escolas, sob argumentos bastante contestáveis do ponto de vista técnico, calcados em supostos elevados riscos de contágio dentro do ambiente escolar, o que tem sido reiteradamente refutado por estudos, que comprovaram a baixa transmissibilidade do vírus dentro do ambiente escolar se adotados protocolos sanitários que permitam o distanciamento entre os alunos e que as medidas de fechamento de escolas são consideravelmente menos eficazes do que outras medidas de distanciamento e isolamento social (VINER ET AL, 2020, p. 400).

Afinal, a adoção do ensino exclusivamente remoto foi emergencial e visava a contornar um problema pontual – a completa incerteza acerca da pandemia que se apresentava em março e abril de 2020 -, contudo, com o avanço do conhecimento sobre o tema e a percepção que se colhia das experiências estrangeiras, era esperada a modificação do panorama, com o progressivo retorno às atividades presenciais, o que, no Brasil, tardou a ocorrer.

---

para o setor de educação, na contramão das políticas adotadas anteriormente; houve veto à Lei do FUST, sob o argumento de impossibilidade, mesma tese adotada no veto à Lei nº 14.172/21, ambos derrubados pelo Congresso Nacional e, por fim, tentou-se, por meio da Medida Provisória nº 1.018/21, reduzir os recursos do FUST destinados à educação.

O panorama brasileiro em muito também é explicado pelo déficit de estruturas físicas apontado constantemente pelo Censo Escolar – e que, não raramente, desagua no Poder Judiciário, com resultados pouco animadores, pela reiterada desídia do Poder Público em cumprir as determinações impostas, sob o argumento de insuficiência financeira e/ou da existência de entraves burocráticos para tal<sup>29</sup>.

Havia, assim, receio dos pais em proceder ao encaminhamento dos seus filhos às aulas presenciais por ciência de que a estrutura das escolas era precária e não permitiria a adequação aos protocolos sanitários. Tal situação era reconhecida, inclusive, pelos próprios gestores públicos, que apontavam ser a infraestrutura escolar a segunda maior dificuldade encontradas pelos Municípios para a concretização do direito à educação e execução de suas políticas públicas (UNDIME, 2021, p. 27); ao mesmo tempo, a confiança da comunidade escolar na confiabilidade dos protocolos sanitários e da suficiência da infraestrutura escolar para suportar as novas normas de segurança era mínima, como se nota de pesquisa feita pelo Datafolha, em que apenas 19% dos entrevistados afirmaram confiar plenamente na adequabilidade dos estabelecimentos de ensino a tais normas (DATAFOLHA, 2020, p. 24). Vale ressaltar, nesse ponto, que os protocolos sanitários de diversas localidades tardaram a ser elaborados, tendo as aulas do ano letivo de 2021, por exemplo, iniciado sem que os mesmos tivessem sido concluídos em dois terços dos Municípios brasileiros (UNDIME, 2021, p. 24) – ainda que, àquela época, a adoção de um regime híbrido já fosse realidade no país, mesmo sem o início da campanha de vacinação (que sequer possuía data prevista, mesmo para os profissionais da educação).

Deve ainda ser adicionado a esse turbulento cenário uma miríade de incertezas provocadas pela judicialização do tema, o que acarretou intermitente movimento de abertura e fechamento das escolas – trazendo dúvidas sobre a segurança do retorno, pelo aparente paradoxo na argumentação utilizada pelos diversos órgãos jurisdicionais para manter a abertura ou impor o novo fechamento das escolas.

Tal quadro se encontra sintetizado por Gotti e Balbani (2021), os quais asseveram que, ainda na fase inicial da pandemia, houve pedidos de reabertura das escolas, principalmente

---

<sup>29</sup> Nesse sentido, tem sido recorrente no Poder Judiciário ações destinadas a sanar déficits estruturais em escolas municipais e estaduais, com reiteradas notícias de descumprimento. O caso mais marcante é o das escolas de Diadema/SP, as quais se encontram há anos desprovidas de auto de vistoria do corpo de bombeiros (AVCB), o que levou ao ajuizamento de centenas de ações pelo Ministério Público para resolver a situação, sem notícia de êxito. A título exemplificativo: Apelação Cível nº 1016362-38.2018.8.26.0161 (Rel. Des. Sidney Romano dos Reis, 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, j. 30/06/2021).

particulares, os quais foram reiteradamente negados<sup>30</sup>; após, com o início do movimento de reabertura por parte do Poder Público, pedidos contrários foram verificados, com a tentativa de impedir a reabertura das escolas – em São Paulo, inclusive, causou celeuma o julgamento da Ação Civil Pública nº 1065795-73.2020.8.26.0053, com liminar e sentença com exequibilidade suspensa por força de decisão da Presidência do Tribunal de Justiça em sede de suspensão de liminar, que impedia o retorno às aulas presenciais nas fases laranja e vermelha do Plano São Paulo.

Prevaleceu no Poder Judiciário, todavia, o argumento de que era necessário prestar deferência às decisões da Administração Pública, fossem elas favoráveis ao retorno às aulas presenciais<sup>31</sup> ou contrárias a essa medida<sup>32</sup>. Afinal, diante de argumentos científicos tanto favoráveis como contrários ao retorno, e ante os já comprovados impactos negativos da manutenção do ensino não-presencial, teria o gestor discricionariedade para decidir pela opção que julgasse mais adequada para a realidade sanitária de sua localidade, não cabendo ao Poder Judiciário substituir o gestor local neste processo.

O quadro que se apresentou à Administração Pública em matéria educacional durante a pandemia do COVID-19, portanto, não era simples. Ensejava uma superação sincrônica de problemas estruturais já bem estabelecidos com uma realidade fática nova e sem precedentes,

---

<sup>30</sup> Exemplificativamente: Agravo de Instrumento nº 2156309-20.2020.8.26.0000 (Rel. Des. Vera Angrisani, 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, j. 01/10/2020).

<sup>31</sup> A título de exemplo, convém transcrever parte da ementa do julgamento da Apelação Cível nº 1004685-87.2021.8.26.0037 (Rel. Des. Heloísa Martins Minessi, 5ª Câmara de Direito Público, j. 08/11/2022): “APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE RINCÃO. RETORNO ÀS AULAS ESCOLARES PRESENCIAIS. DECRETO MUNICIPAL 41/2021. Ação ajuizada pela APEOESP voltando-se, em suma, contra o retorno das aulas presenciais nas escolas municipais de Rincão. Inexistência de ilicitude na atuação do Poder Público. Decreto Municipal 41/2021 que observa as disposições do Decreto Estadual nº 65.384/2020 (“Plano São Paulo”). Medidas tomadas em decorrência da epidemia que se inserem no âmbito da atividade política dos poderes executivo e legislativo, aos quais cabe verificar conveniência e oportunidade. Ao Poder Judiciário cabe, somente, verificação de constitucionalidade e legalidade, sob pena de usurpação de função administrativa. Retorno às aulas presenciais com respaldo nos protocolos sanitários vigentes. Precedentes. Sentença de improcedência mantida. Recurso desprovido.”

<sup>32</sup> A título de exemplo, convém transcrever a ementa do julgamento da Rcl 47.067 AgR (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, j. 31/05/2021), na parte relevante ao presente estudo: “(...) 2. As medidas oriundas do Poder Público, relacionadas ao combate à COVID-19, devem ser absolutamente dinâmicas, sendo temerária sua imobilização por conta de decisões judiciais. A emissão de comandos gerais aptos a manter o equilíbrio entre as necessidades da saúde pública e da própria manutenção da atividade econômica, necessária ao próprio custeio dos serviços de saúde, tão exigidos neste momento, é missão constitucionalmente atribuída aos poderes executivos da União, dos Estados e dos Municípios, cabendo papel restrito ao Poder Judiciário no âmbito da fiscalização da legalidade de tais atos. 3. A determinação judicial da volta dos serviços educacionais presenciais esvazia a competência própria do Estado do Rio Grande do Norte para dispor, mediante decreto, sobre o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais durante o período de enfrentamento da pandemia, ofendendo, por consequência, o decidido por esta CORTE na ADI 6.341 (Redator p/ o Acórdão Min. EDSON FACHIN, Pleno, julgamento em 15/4/2020) e na ADPF 672 MC-REF (DJe de 29/10/2020), de minha relatoria. 4. Recurso de Agravo desprovido.”

o que recomendava ousadia e inovação na busca por soluções: criou-se, então, um cenário propício para a instalação de governanças, como os Gaepes.

Entretanto, ao longo da pandemia de Covid-19, a reafirmação da tese da autonomia dos entes federativos e o esclarecimento da repartição de competências para lidar com a pandemia – decorrente de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal – em muito auxiliaram o papel dessas governanças e dos gestores estaduais e municipais, mas trouxeram, ao mesmo tempo, novas responsabilidades.

A flexibilização da competência dos entes federativos para enfrentar a pandemia consistia em reconhecer a tese da solidariedade federativa em detrimento da tese da prevalência da orientação emanada da União ou do ente federativo de maior abrangência territorial, desde que a norma que viesse a ser aplicada fosse aquela que desse maior efetividade ao direito fundamental à saúde. O tema, que já estava sedimentado em matéria de proteção ao meio ambiente (MAFFRA, 2012, p. 143), foi projetado para o direito à saúde na medida em que se percebeu que a inação do governo federal em adotar diretrizes de combate ao Covid-19 estava expondo à risco a população brasileira, havendo ainda o risco reflexo de, se não reconhecida a possibilidade de ação individualizada de cada ente federativo, serem invalidados os atos praticados por estes entes por simples desalinhamento com as orientações do governo federal – discussão que se fazia relevante, por exemplo, para definir o que seria ou não uma “atividade essencial” nos períodos de agudização da pandemia, conflito observado na jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Nesse sentido, convém transcrever a ementa da ADI nº 6.341 *leading case* sobre o tema no Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2020e):

EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas

ações. 2. O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar. 3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios. 4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. 5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços. 6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde. 7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde. (...)

O julgado acima não foi o único a proclamar a autonomia dos entes federativos para legislar sobre a matéria sanitária e para definir a operacionalização de seus planos de enfrentamento contra a Covid-19. Entretanto, foi ele o ponto de partida para toda a construção jurisprudencial posterior, firma na solidariedade federativa em matéria de saúde, desde que mais protetiva ao direito fundamental tutelado.

Ainda que se pudesse utilizar este argumento como embasamento para evitar o retorno às aulas presenciais e manter o ensino remoto – alegando que o direito à saúde dos estudantes, professores e profissionais da educação prevaleceria sobre a necessidade de retomada das aulas -, nota-se não ter a tese prosperado na jurisprudência pelo simples fato de que, havendo conflito entre dois direitos fundamentais, não se pode invocar a tese abstrata da prevalência.

Assim, dever-se-ia fazer um juízo em concreto de ponderação entre os dois direitos e buscar a sua harmonização, na medida do possível (BARROSO E BARCELLOS, 2003, p. 34): no caso da pandemia, para possibilitar o retorno das atividades presenciais, era necessário garantir segurança sanitária ao processo, ressaltando a importância da decisão do Supremo



Tribunal Federal – os gestores municipais e estaduais tinham a competência para editar os atos normativos não apenas que possibilitassem o retorno às aulas presenciais, mas que garantissem à comunidade escolar a necessária preservação de sua saúde. Deste modo, cabia a eles criar protocolos sanitários que dessem concretude a essa pretensão.

Contudo, a autonomia dos entes municipais para desenvolver seus respectivos protocolos sanitários era fator tanto positivo quanto negativo. Afinal, se de um lado se tornara desnecessário aguardar a edição de parâmetros pelo governo federal, que, até então, sinalizara postura negacionista em relação à pandemia de Covid-19, de outro era aumentada a responsabilidade dos gestores locais em produzir documentos eficientes para atender a essa finalidade – o que a realidade específica dos Municípios, especialmente os de menor porte, não necessariamente permitia.

Ao mesmo tempo, surgia questionamento acerca da extensão dos efeitos práticos da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 6.341 no que se refere à possibilidade de os Estados fixarem cronogramas distintos para a vacinação de suas respectivas populações e/ou criarem planos estaduais de imunização com fases incompatíveis, ainda que parcialmente, com o regramento preconizado a nível federal no Plano Nacional de Imunização (PNI).

Para o setor da educação, o tema era importante por dois motivos distintos: acelerar a vacinação de professores e profissionais da educação e priorizar que este público recebesse imunizantes de ação rápida, com intervalo menor de doses de vacinação (através da imunização com a vacina da Sinovac/Coronovac) ou com dose única (imunização com o agente imunológico produzido pela Janssen). Ambas as medidas eram fundamentais para assegurar a rápida imunização dos professores e profissionais da educação e permitir seu pronto retorno às atividades presenciais com redução máxima dos riscos sanitários para si – já que, àquela época, sequer se cogitava da vacinação de crianças e adolescentes.

Ao julgar a Medida Cautelar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 770 (ADPF 770-MC)<sup>33</sup>, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a competência dos entes

---

<sup>33</sup> Convém transcrever a parte relevante da ementa deste julgado: “(...) I - A Constituição Federal prevê, ao lado do direito subjetivo público à saúde, a obrigação de o Estado dar-lhe efetiva concreção, por meio de “políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196). II – Esse dever abrange todos os entes federados, inclusive as comunas, os quais, na seara da saúde, exercem uma competência administrativa comum, nos termos do art. 23, II, do Texto Constitucional. III - O federalismo cooperativo, adotado entre nós, exige que a União e as unidades federadas se apoiem mutuamente no enfrentamento da grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia desencadeada pelo novo coronavírus. IV - Embora o ideal, em se tratando de uma moléstia que atinge o País por inteiro, seja a inclusão de todas as vacinas seguras e eficazes no PNI, de maneira a imunizar uniforme e tempestivamente toda a população, o certo é que, nos

federativos subnacionais para, dentro de suas peculiaridades e ante omissões no planejamento feito pela União, criar regramentos suplementares para a execução da política de vacinação contra a Covid-19. Consequentemente, foi reforçada a necessidade de um maior diálogo entre os atores municipais e estaduais neste processo, ao mesmo tempo em que se aumentou a demanda por insumos técnicos para a melhor execução da política pública: como ocorrido em decorrência da ADI 6.341 e de demais julgados que reconheceram a competência federativa de Estados e Municípios para enfrentar a pandemia, expandiu-se a esfera de ação destes entes e suas respectivas responsabilidades, atraindo a demanda por um melhor processo de estruturação da política pública.

Afinal, a realidade inédita imposta pela pandemia de Covid-19 demandava tanto uma maior *expertise* científica – para que se conhecesse o estado atual da ciência acerca da Covid-19, suas variantes e formas de enfrentamento – como jurídico-administrativa – para que se adotassem ações eficientes e em curto prazo, com risco reduzido de judicialização e a menor onerosidade aos cofres públicos. Era premente, assim, a adoção de estratégias que aprimorassem as diferentes etapas do ciclo da política pública e reduzissem os seus custos de transação: estava criado o ambiente propício para a instalação dos Gaepes.

### **2.2.1.2. O surgimento do Gabinete de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação**

O contexto apresentado no tópico anterior foi exatamente aquele enfrentado pela sociedade brasileira quando da efetiva instalação do primeiro Gabinete de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação. Ainda que a proposta de se criar uma governança interinstitucional para a política pública de educação já fosse cogitada anteriormente à declaração do estado de calamidade pública em decorrência da Covid-19, tendo a vista a existência de conversas iniciais nesse sentido entre o Instituto Articule e o Tribunal de Contas

---

diversos precedentes relativos à pandemia causada pela Covid-19, o Supremo Tribunal Federal tem ressaltado a possibilidade de atuação conjunta das autoridades estaduais e locais para o enfrentamento dessa emergência de saúde pública, em particular para suprir lacunas ou omissões do governo central. V- O Plenário do STF já assentou que a competência específica da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, da qual resultou a Lei 13.979/2020, não inibe a competência dos demais entes da federação no tocante à prestação de serviços da saúde (ADI 6.341-MC-Ref/DF, redator para o acórdão Ministro Edson Fachin). VI - A Constituição outorgou a todos aos integrantes da Federação a competência comum de cuidar da saúde, compreendida nela a adoção de quaisquer medidas que se mostrem necessárias para salvar vidas e garantir a higidez física das pessoas ameaçadas ou acometidas pela nova moléstia, incluindo-se nisso a disponibilização, por parte dos governos estaduais, distrital e municipais, de imunizantes diversos daqueles ofertados pela União, desde que aprovados pela Anvisa, caso aqueles se mostrem insuficientes ou sejam ofertados a destempo”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 770. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 24.02.2021. Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 10.03.2021).

do Estado de Rondônia (TCE-RO, 2020), o avanço da pandemia no Brasil e a incerteza daquele momento inicial foram fatores fundamentais para propulsionar a criação do primeiro Gabinete de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação (Gaepe), justamente no Estado de Rondônia.

Assim, pode-se afirmar que, embora a pandemia de COVID-19, por apresentar um cenário nunca enfrentado à Administração Pública e por ensejar a adoção de medidas sincrônicas e rápidas, tenha se mostrado um laboratório propício para a implementação, no Brasil, de governanças horizontais, foi ela apenas um catalisador da mudança – afinal, a instalação da primeira governança horizontal em Rondônia ocorreria cedo ou tarde.

A atribuição do efeito catalisador à pandemia está no fato de que não se podia mais cogitar da possibilidade de dispêndio de tempo para construir um arcabouço de planejamento, tampouco para implementar políticas públicas que pudessem vir a ser posteriormente questionadas na via jurisdicional ou pelos demais órgãos de controle. A mitigação de ambos esses riscos e a possibilidade de união de esforços em prol de objetivos comuns – já que, isoladamente, nenhuma instituição possuía os dados necessários para implementar as políticas públicas necessárias para superação dos desafios da pandemia na educação – são pontos fortes das governanças administrativas, o que, em concreto, tornou sua adoção recomendável.

Foi diante desse panorama que foram criados os Gaepes, mediados pelo Instituto Articule e contando com diversos apoios institucionais, os quais apresentaram variações de acordo com o *locus* onde hospedada a governança, conservando, porém, sua essência: foram chamados a integrar os Gabinetes representantes dos três Poderes, dos Tribunais de Contas, da Defensoria Pública, do Ministério Público, do Ministério Público de Contas, dos sindicatos e federações educacionais, da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), da União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), das Associações de Municípios, da Vigilância Sanitária e dos órgãos de saúde, dentre outras instituições que, pontualmente, mostraram necessária sua presença.

O desenho institucional pensado para os Gaepes foi apto a contemplar, de maneira eficaz, todos os principais atores públicos, que, em sua maioria, aderiram à proposta da governança por entender que não havia risco algum de vulneração de seu papel institucional, ao mesmo tempo em que se permitia uma maximização da chance de êxito da concretização de seus objetivos singulares – com a notória exceção do Poder Judiciário, que demonstrou resistência inicial à adesão, posteriormente superada em algumas das governanças.

A despeito dessa ampla estrutura, partindo-se das premissas básicas que fundam o regime das governanças democráticas horizontais, a atuação dos Gaepes sempre teve como norte o fato de serem eles apenas instâncias deliberativas, mas não vinculantes: suas propostas são emanadas por meio de notas técnicas ou notas recomendatórias (variando o nome a depender da governança, mas com mesma essência documental), que podem ser utilizadas para embasar as decisões dos demais gestores, caso assim o queiram – afinal, diante das peculiaridades locais e da ausência de hierarquia, seria contraditório ao próprio sistema de articulação interinstitucional criar uma proposta vinculativa. Ainda que não haja o escopo de controle (repressivo), a estrutura é aproveitada para uma finalidade orientativa (preventiva), realizando capacitações para os gestores municipais e dando direcionamentos para evitar que as medidas adotadas pelos gestores venham a ser posteriormente contestadas.

Nessa primeira fase, foram instaladas cinco governanças. Duas delas hospedadas junto aos Tribunais de Contas – em Goiás e Rondônia, a nível estadual – duas delas hospedadas junto a órgãos do Poder Executivo – em Mato Grosso do Sul, a nível estadual, e em Mogi das Cruzes (SP), a nível municipal, ambas instaladas nas respectivas Secretarias de Educação<sup>34</sup> - e uma delas sem órgão hospedeiro – a governança de nível nacional (Gaepe-Brasil).

O Gaepe-Rondônia – que já teve sua criação abordada inicialmente neste capítulo – foi oficialmente instalado em abril de 2020, enquanto o Gaepe-Goiás foi instalado três meses depois, em julho. Ambos compartilham uma estrutura muito semelhante e que reflete o primeiro embrião dos Gaepes: eram estruturas hospedadas nos respectivos Tribunais de Contas, contando com a participação dos atores acima mencionados e, inicialmente, sem receber diretamente o influxo de representantes da sociedade civil (para além do Instituto Articule, que sempre mediou as reuniões) e participações diretas dos gestores municipais (o que, no caso de Rondônia, foi alterado a partir da metade de 2021)<sup>35</sup>.

Nenhum destes dois Gaepes teve um ato normativo formal de criação, ainda que se inserissem dentro do acordo de cooperação técnica firmado entre o Instituto Articule, o Instituto Rui Barbosa e a Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (TCE-RO, 2020), o

---

<sup>34</sup> Governanças criadas, respectivamente, pelo Decreto Estadual nº 15.492/20 e pelo Decreto Municipal nº 20.109/2021.

<sup>35</sup> Inicialmente, os três primeiros Gaepes estaduais criados – Rondônia, Goiás e Mato Grosso do Sul – não contavam com a participação direta dos secretários municipais de educação, mas apenas do representante da UNDIME – entidade que, em *ultima ratio*, fazia a representação destes secretários – e do representante da respectiva associação dos municípios (AROM, em Rondônia, AGM e FGM, em Goiás, e ASSOMASUL, em Mato Grosso do Sul). Com o passar do tempo e a maturação institucional, o Gaepe-Rondônia passou a admitir a participação dos secretários municipais de educação de todos os 52 Municípios do Estado – o que contribuiu para os resultados alcançados, como se destacará no capítulo 03.

que demonstrou, desde o início, que a governança não dependeria de lei em sentido amplo para ser criada – ainda que representasse uma inovação em termos de estrutura administrativa -, uma vez que não acarretava ela em aumento de despesa aos órgãos públicos, não importava em alteração das competências administrativas e/ou funcionais das instituições representadas e, por fim, de suas deliberações não emanariam normas jurídicas, mas apenas estudos e orientações aos gestores, da mesma forma que o já feito por muitos dos atores lá representados.

Ambos também compartilhavam uma preocupação de que suas ações não poderiam se limitar às políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, devendo atingir a todos os Municípios. Daí porque, em Goiás e em Rondônia, embora as ações inicialmente desenvolvidas exigissem grande interação com o Estado, a participação dos Municípios era fundamental para que a sua execução se desse de maneira efetiva. Ademais, como não havia elemento restritivo quanto a níveis de ensino específicos e ante a percepção de que não só os efeitos mais agudos da pandemia tinham se dado na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental – níveis usualmente de competência municipal –, mas os efeitos em geral da pandemia a nível orçamentário eram duramente sentidos nos Municípios, a abertura do espaço aos gestores municipais se fazia fundamental para justificar a existência da estrutura de governança.

Destoando dos dois Gaepes anteriormente mencionados, e abrigados sob a estrutura dos Tribunais de Contas de suas respectivas localidades, o Caepe-Mato Grosso do Sul possui a sua estrutura hospedada diretamente no Poder Executivo Estadual – estando inserida sob a estrutura administrativa da Secretaria Estadual de Educação. Originalmente criado pelo Decreto Estadual nº 15.492/20<sup>36</sup> e sob a denominação de “Comissão Estadual Provisória de Volta às Aulas”, a governança foi posteriormente renomeada para “Comitê de Articulação para Efetividade da Política Educacional do Estado do Mato Grosso do Sul”, ante a edição do Decreto nº 15.594/21.

A governança, por força do art. 3º do ato de sua criação, era de cunho temporário – ao contrário dos Gaepes de Rondônia e Goiás, criados por prazo indeterminado -, tendo proposta de duração de seis meses, renováveis por igual período. As instituições<sup>37</sup> que compunham esta

---

<sup>36</sup> Disponível em: [https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO10245\\_06\\_08\\_2020](https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO10245_06_08_2020)

<sup>37</sup> Secretaria de Estado da Educação, Conselho Estadual de Educação, Secretaria de Estado de Saúde, Procon/MS, Comitê Gestor do Programa de Saúde e Segurança da Economia (PROSSEGUIR), UNDIME/MS, UNCME/MS, Conselho de Reitores das Instituições de Ensino Superior de Mato Grosso do Sul (CRIE/MS), Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino do Estado do Mato Grosso do Sul, Sindicato dos Trabalhadores em

governança eram semelhantes às daquelas anteriormente mencionadas, com o traço distintivo de que, ao contrário de suas congêneres já abordadas, foi incluída a participação do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência – fundamental para avançar em pautas como a da educação inclusiva - desde o início da governança.

A despeito destas diferenças pontuais, o Caepe de Mato Grosso do Sul e os Gaepes de Rondônia e Goiás eram semelhantes quanto ao seu objeto, metodologia e dinâmica operacional: todos buscavam assegurar o retorno seguro às aulas presenciais e a superar os eventuais efeitos colaterais da pandemia de Covid-19 na educação, utilizando-se, para tal, da articulação interinstitucional e organizando-se mediante a realização de reuniões virtuais periódicas (a cada duas ou três semanas).

Como se mostrará no capítulo 03, ligeira distinção entre as ações do Caepe em relação aos dois primeiros Gaepes foi a forma como se abordou o tema do retorno às aulas presenciais: em Mato Grosso do Sul, por força da hospedagem na secretaria estadual de educação, maior enfoque foi dado à elaboração do protocolo estadual de volta às aulas; em Rondônia e em Goiás, não houve um enfoque específico em uma única ação, de modo que o desenvolvimento dos respectivos protocolos, embora existente, foi apenas mais uma das muitas ações desenvolvidas pelo respectivo Gaepe naquelas localidades – a própria diferença no nome atribuído à governança (“Comissão Estadual Provisória de Volta às Aulas”, no Mato Grosso do Sul, e “Gabinete de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação”, em Goiás e Rondônia) corrobora a diferença de foco.

A exemplificar esta distinção, pode-se mencionar que, enquanto os Gaepes de Goiás e Rondônia trabalharam com pautas de antecipação da vacinação aos professores e aos profissionais da educação – temas afetos à área da saúde e apenas reflexamente à educação -, o tema não foi objeto de tratativa específica no Caepe-Mato Grosso do Sul.

E, ainda que a atuação do Caepe fosse voltada às políticas públicas de educação de competência do Estado do Mato Grosso do Sul – e não de seus Municípios -, a governança apoiou ações que exigiam a articulação com os gestores municipais, como se verá no capítulo 03. Era, a bem da verdade, impossível excluir o apoio destes gestores, já que a volta às aulas, como apontado anteriormente, dependia também de um cenário sanitário favorável nos

Municípios e da inexistência de legislação municipal que obstasse o retorno, alegando risco sanitário, pelo conseqüente risco de judicialização que tal panorama acarretaria.

As três primeiras governanças horizontais acima mencionadas, portanto, possuíam muito mais semelhanças do que diferenças, ainda que, como apontado, estas não fossem insignificantes.

A criação do Gaepe-Brasil, em abril de 2021, inflexionou a estrutura dos Gaepes e a alçou dimensões nacionais, ainda que com perspectivas distintas daquelas verificadas a nível estadual. À época de sua criação, os resultados alcançados com as estruturas de Rondônia, Goiás e Mato Grosso do Sul já eram de conhecimento público e representavam ambientes de articulação de diálogo que contrastavam com a falta de ações coordenadas por parte do Governo Federal – o que, durante a pandemia de Covid-19, agravou o já complexo panorama que se esperava para a política pública de educação no Brasil.

O traço distintivo da governança nacional – e que não se repetiu posteriormente, ao menos nas governanças criadas até o final de 2022 – é a ausência de um organismo que formalmente hospede a governança. Por tal razão, o grupo diretivo que conduz os trabalhos é composto por representantes de associações que guardam vínculo com os Tribunais de Contas, mas não os representam institucionalmente: a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Instituto Rui Barbosa (IRB) – os quais integravam as governanças anteriores, ante a existência do acordo de cooperação técnica que fomentava a criação dos dois primeiros Gaepes estaduais – e o Instituto Articule – a quem incumbia a mediação dos trabalhos.

Evidentemente, a criação da governança nacional trouxe novas pautas para a discussão: ainda que a pandemia de Covid-19 não houvesse findado, mudou-se o foco das ações de combate à pandemia para a estruturação de diretrizes nacionais, de cunho mais abstrato, sem que se atue efetivamente nos atos executórios – ainda que se busque o acompanhamento das medidas propostas, mediante as instituições que integram a governança e representam os gestores educacionais estaduais e municipais, replicando, neste ponto de representação, a estrutura geral dos demais Gaepes.

Não houve, assim, uma alteração na proposta da governança, mas uma adequação de objeto em virtude da repartição de competências federativas em matéria constitucional. O colegiado mantém a proposta geral dos Gaepes de criar um espaço de diálogo que aprimore as políticas públicas de educação e garanta maior segurança jurídica ao gestor público na tomada

de decisão, a evidenciar uma ação colaborativa centralizada nas duas primeiras fases da política pública e na atividade fiscalizatória que é inerente à quarta fase. Isso não impede, porém, que pontualmente a ação da governança seja direcionada à terceira fase da política pública – em temas cuja coordenação nacional é necessária -, ao contrário dos demais Gaepes, cuja atuação na terceira fase é mais pujante.

O ato de instituição da governança também diferiu dos Gaepes anteriores: em vez de adotar termos de cooperação técnica ou atos normativos, o Gaepe-Brasil foi formalizado pelo Pacto Nacional pela Educação (BRASIL, 2021c, p. 02), celebrado entre o grupo diretivo da governança e instituições públicas, através do qual os signatários se comprometem a atuar de maneira coordenada, articulada e síncrona para permitir o avanço das políticas públicas educacionais no Brasil, como se nota do teor material de suas duas primeiras cláusulas:

Cláusula Primeira – Do objeto

O presente instrumento tem como objeto estabelecer o Pacto Nacional pela Educação, mediante a participação dos órgãos, conselhos e entidades aqui relacionados, doravante denominados Pactuantes, no Gabinete de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação no Brasil (Gaepe Brasil).

(...)

Cláusula Segunda – Das atividades

O Gaepe se constitui em espaço de diálogo interinstitucional entre órgãos e instituições com atuação em âmbito nacional, representativas dos três poderes da República, das três esferas de governo, de conselhos de educação e de órgãos de controle, possibilitando a criação de uma agenda comum de modo a facilitar a atuação articulada e colaborativa, a edição de notas técnicas, recomendações, elaboração de estudos, entre outras ações, para o enfrentamento dos impactos da pandemia na educação pública brasileira, bem como a sugestão de medidas estratégicas e estruturais para o tratamento de problemas crônicos pré-existentes no sistema educacional.

Parágrafo primeiro. As deliberações acordadas entre os Pactuantes, de forma horizontal e desprovida de hierarquia, podem proporcionar maior eficiência na superação dos desafios e incrementar a segurança jurídica na tomada de decisão dos gestores públicos, minimizando a judicialização das questões relativas à gestão da educação no período de pandemia e pós-pandemia. (...)

Trata-se, assim, de documento formalizador do uso da articulação interinstitucional enquanto técnica estruturadora, ainda que apenas parcialmente, das ações e estratégias voltadas à concretização da política pública de educação. Subscreveram o documento, a título de exemplo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPJ), para além daqueles três membros que ordinariamente integram o conselho diretivo do Gaepe-Brasil.



Em síntese, portanto, o Gaepe-Brasil se mostra como uma estrutura que, a despeito de guardar semelhanças quanto à finalidade, não se coaduna com os demais Gaepes – um dos motivos a justificar a sua exclusão da análise de seus resultados no capítulo 03.

Por fim, no Município de Mogi das Cruzes, não houve a criação de uma estrutura inédita para enfrentamento dos efeitos educacionais da pandemia de Covid-19, mas a adaptação do modelo da Brigada da Pandemia (MOGI DAS CRUZES, 2021), que já existia naquela localidade, e a ampliação do número de membros para contemplar os representantes dos sistemas de controle, nos termos do Decreto Municipal n° 20.109/2021.

A partir da criação deste Gaepe, houve uma modificação importante na metodologia de trabalho das governanças, o que seria observado apenas para aquelas que viriam a ser criadas: houve a descentralização dos trabalhos, deixando as atividades de serem competência exclusiva do colegiado central (o conjunto de todos os membros do Gaepe) e passando a existir grupos de trabalho com a incumbência de desenvolver as ações que, posteriormente, seriam apenas validadas e eventualmente complementadas pelos demais membros da governança.

Neste primeiro momento, o Gaepe-Mogi enfocou sua atuação em quatro eixos centrais, cada qual atribuído a um grupo de trabalho distinto, refletindo uma vertente de atuação da Secretaria Municipal de Educação e dos atores do sistema de proteção dos direitos da criança e do adolescente na retomada às aulas pós-pandemia: recuperação de aprendizagem, busca ativa escolar, conectividade e acolhimento.

A escolha dos temas não foi desarrazoada: baseava-se na experiência dos Gaepes já existentes – em que os três primeiros temas haviam norteado parte substancial das discussões até então – e na constatação de que o longo período pandêmico cumulado com o isolamento social e o impacto provocado em termos de perda de vidas humanas e mudança das interações sociais exigiria um trabalho dos atores educacionais para acolher os estudantes novamente, fazendo com que os mesmos readquirissem o senso de pertencimento na comunidade escolar e pudessem, progressivamente, superar o impacto psicossocial da pandemia (ALMEIDA et al, 2021, p. 05-06).

Nota-se, portanto, que o Gaepe-Mogi trouxe novos paradigmas para as ações dos Gaepes, representando o início de uma nova fase de atuação da governança, a se consolidar a partir do final da fase aguda da pandemia de Covid-19.

O resultado da governança, ao final desse primeiro período, foi bastante satisfatório e permitiu, nos Estados em que implementada, sanar dificuldades estruturais provocadas pela pandemia de COVID-19. Ainda que o tema venha a ser tratado em mais detalhes no Capítulo 03, quando detalhadas as ações feitas e seus respectivos resultados, duas considerações gerais podem ser feitas desde já.

Desde esse momento inicial, houve uma preocupação nos Gaepes em criar uma metodologia de ação estruturada e que pudesse ser replicada de forma autônoma em outras entidades federativas, visando, em *ultima ratio*, a garantir o direito à educação em sua forma plena. E, ante a opção pelo uso da técnica de articulação interinstitucional, foi logo identificada a importância de criar dois grupos de atores envolvidos nas governanças: os atores permanentes (que sempre integrariam as reuniões e teriam um papel proeminente) e os atores convidados (que teriam ações voltadas para pautas pontuais da governança e, portanto, não seria justificada sua adesão em definitivo).

A maior regularidade das reuniões e a pluralidade de temas discutidos simultaneamente também fazia sentido, ante a renovação das incertezas científicas provocadas pela pandemia de Covid-19 – que afligiam até mesmo o setor de saúde, incapaz de prever o rumo que a doença tomaria. Daí porque, naquele momento inicial, a centralização das discussões em um órgão único era necessária para permitir a rápida discussão dos temas e deliberação de medidas, permitindo o apoio imediato aos gestores públicos, ainda que exigindo um maior custo de tempo por parte dos membros da governança - o que começaria a mudar a partir da criação do Gaepe-Mogi, já em uma fase final do momento agudo da pandemia, quando a celeridade para a aprovação de recomendações era menos necessária.

E, ao trazer para um espaço único de diálogo representantes dos atores institucionais de diferentes níveis federativos, permitiu-se aparar previamente arestas promovidas pelo complexo cenário da repartição constitucional de competências em material educacional e em matéria de combate à Covid-19, reconhecida na ADI 6341. Consequentemente, em vez de mostrar um cenário de intensa judicialização, como verificado no restante do Brasil, os Estados de Goiás, Rondônia e Mato Grosso do Sul – que por mais tempo adotaram a governança nesta primeira fase – tiveram escassas ações movidas pelos membros que compunham o Gaepe: e, mesmo quando estas ocorreram, houve deferência jurisdicional ao posicionamento da governança (v.g. Mandado de Segurança Coletivo nº 0807172-39.2021.8.26.0000).

### 2.2.2. O contexto de aperfeiçoamento da governança (2021-2022): o período “pós-pandêmico” e a retomada dos desafios educacionais

Após o período inicial de criação e estabelecimento da governança, a superação das dificuldades educacionais postas pela realidade fática da pandemia de COVID-19 – ressaltadas aquelas cujos efeitos teriam repercussão em médio e longo prazo, como a perda da aprendizagem – ensejou a alteração no escopo de atuação dos Gaepes. Se antes eram eles especificamente direcionados para o enfrentamento dos desafios da pandemia, como indicado pelo próprio nome original, a partir daquele momento foi possível redirecionar seus esforços para atuar na efetividade da política pública de educação: a partir daí, o nome da governança foi alterado para “Gabinete de Articulação para Efetividade da Política Educacional”.

A mudança do nome e da finalidade última da governança não significou o fim das estruturas criadas na primeira fase ou, tampouco, a mudança da metodologia empregada individualmente em cada um dos Gaepes. Também não houve, nesse momento, abandono completo do enfrentamento dos efeitos da pandemia na educação, já que, a despeito de ter arrefecido, não foi ela erradicada – tendo as governanças ainda enfrentado picos pontuais de Covid-19 em 2022 que demandaram a sua atenção<sup>38</sup>.

Para os Gaepes já existentes, a segunda fase da governança representou um momento propício para colocar à prova a efetividade do modelo existente e dirimir controvérsias acerca da potencial validade das governanças apenas para momentos excepcionais e que demandavam ações conjuntas de grande proporção – como, usualmente, afirma a doutrina ser o caso dos modelos colaborativos de gestão pública (KEAST, BROWN E MANDELL, 2012, p. 322-323) – o que será melhor analisado no capítulo 03. Por outro lado, essa fase da governança também representou a oportunidade de inovação e criação de novas estruturas, aperfeiçoando-se aquilo que já existia e adequando as estruturas a um cenário de enfrentamento de dificuldades estruturais de longo prazo, mas que não demandavam o mesmo grau de celeridade que as questões oriundas diretamente da pandemia de Covid-19.

Foi nesse contexto que novos Gaepes foram criados, observando a metodologia introduzida pela primeira vez em Mogi das Cruzes (grupos de trabalho permanentes, mas supervisionados por um grupo diretivo central).

---

<sup>38</sup> O novo pico da pandemia de Covid-19 foi amplamente veiculado pelos meios de comunicação no último trimestre de 2022. Nesse sentido, destaca-se reportagem publicada pelo Conselho Nacional de Saúde: AUMENTO dos casos de Covid-19 é grave e exige resposta imediata. **Portal da Assessoria de Comunicação do Conselho Nacional de Saúde**. Brasília, 2022. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/2741-aumento-dos-casos-de-covid-19-e-grave-e-exige-resposta-imediata>>. Acesso em 01 fev. 2023.

Em junho de 2022, foi anunciada a criação no Arquipélago do Marajó, no Pará, do quinto Gaepe – o primeiro desta segunda fase de atuação. Adotou-se, para essa governança, um modelo híbrido entre a estrutura dos Gaepes de Rondônia e Goiás e a metodologia de atuação do Gaepe de Mogi das Cruzes: hospedou-se o Gaepe no Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (TCM-PA), mas os trabalhos, em vez de enfocados em um grupo diretivo, foram pulverizados para em sete grupos de trabalho – universalização, acesso e permanência na escola; infraestrutura escolar; política pública de alimentação escolar; política pública de atendimento no transporte escolar; valorização dos profissionais da educação; e fortalecimento dos conselhos de controle social e unidades executoras (PRIMEIRA, 2022).

A inovação desta governança foi atuar em âmbito estadual, mas voltada para um grupo específico de Municípios – os dezessete Municípios do Arquipélago do Marajó<sup>39</sup> -, sob a justificativa de que aquela região possuiria os piores resultados educacionais do país e baixíssimos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) (OLIVEIRA, 2021). Assim, pelas peculiaridades geográficas e pelos obstáculos educacionais candentes nesta localidade e que não se repetem no restante do Estado do Pará na mesma proporção - tema este que será abordado em mais detalhes no capítulo subsequente, quando da contextualização das ações e resultados deste Gaepe -, justificou-se a criação de uma governança especificamente voltada a aperfeiçoar a política pública de educação no Arquipélago do Marajó para, minimamente, equiparar os índices educacionais daqueles Municípios à média do Estado do Pará.

Em termos de representação, o Gaepe-Arquipélago do Marajó possui como inovação a representação de atores não-estatais, mas que influenciam diretamente no apoio às políticas públicas dos gestores municipais daquela localidade: conta a governança, assim, com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e, pontualmente, do Instituto Reúna. Ademais, ao contrário de seus congêneres estaduais e municipal, contam com representações do Ministério da Educação e de seus órgãos (notadamente, os Centros Colaboradores de Apoio ao Monitoramento e à Gestão de Programas Educacionais (Cecampe/FNDE), o Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE/FNDE) e do Ministério da Família, Mulher e Direitos Humanos, através dos dirigentes do “Programa Abrace o Marajó” (OLIVEIRA, 2021).

---

<sup>39</sup> Integram o Arquipélago do Marajó os Municípios de Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Curralinho, Gurupá, Melgaço, Muaná, Oeiras do Pará, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista e Soure.

Há também diferença inicial relevante referente ao diagnóstico do problema a ser enfrentado: no caso do Gaepe-Arquipélago do Marajó, este diagnóstico foi prévio à criação da governança e estava exposto em relatório do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, o que, ao final, foi o documento catalisador da criação da governança – cabendo ressaltar que o próprio documento recomendou a criação do Gaepe (PARÁ, 2022, p. 46):

c) Conscientizar e sensibilizar o Gestor a respeito da perspectiva de resolução de problemas de forma articulada e sustentável, a partir de uma atuação cooperava, coordenada e colaborava, informando sobre as tratavas em andamento quanto à implementação de futuro arranjo coletivo, a exemplo da composição do Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política de Educação no Brasil (GAEPE), idealizado pelo Instituto ARTICULE, cuja operacionalização ocorre em parceria com a ATRICON e CTE/IRB, comunicando-lhe, na ocasião, que um dos desdobramentos dessa primeira etapa do projeto piloto resultará na formação do GAEPE - ARQUIPÉLAGO DO MARAJÓ, um mecanismo de governança de política pública, multi-institucional, para o qual todos os municípios são convidados a integrar, com intuito de protagonizar uma proposta de transformação e melhoria das políticas educacionais locais, além de contribuir para o progresso da região como um todo.

A existência do diagnóstico prévio foi fator de facilitação das atividades da governança, pois dispensou o custo de entrada associado ao levantamento de dados – o que era fundamental para decidir quais ações iniciais deveriam ser tomadas para aprimorar a política educacional no Marajó.

Por fim, em outubro de 2022, foi criado o Gaepe-Mato Grosso – o mais recente dos Gaepes -, com estrutura organizacional semelhante à dos Gaepes de Rondônia e Goiás – eis que hospedado no Tribunal de Contas do Estado e com enfoque na atuação de todo o Estado do Mato Grosso -, mas com a adoção da metodologia de trabalho dos Gaepes do Arquipélago do Marajó e de Mogi das Cruzes, fazendo uso de grupos de trabalho permanentes, cada qual orientado para uma pauta específica: delineadas, até o momento, em “educação infantil”, “planos de educação”, recomposição da aprendizagem, “busca ativa escolar”, “transporte escolar”, “formação continuada e valorização do magistério” e “educação inclusiva” (MATO GROSSO, 2022).

Como traço inovador ao Gaepe-Mato Grosso – que não repetiu o modelo de levantamento pregresso dos dados feito no Marajó -, pode-se destacar a participação inicial de representantes do Poder Legislativo Municipal, através da representação da União das

Câmaras Municipais de Mato Grosso (UNCMMAT), para além de outras instituições que já integravam o colegiado dos demais Gaepes estaduais<sup>40</sup>.

Outra mudança importante verificada nesta fase, e cujos detalhes serão abordados no próximo tópico, envolve a metodologia empregada para as governanças. A partir da criação do Gaepe-Mogi, deixou-se de adotar como técnica de estruturação inicial o modelo centralizado em um colegiado central (todos os membros do Gaepe) - que seria responsável pela discussão, construção das ações e validação das medidas a serem tomadas - em detrimento da descentralização de parte desse processo para os grupos de trabalho, cabendo ao colegiado central apenas a organização dos trabalhos e a validação das ações, agindo supletivamente na hipótese de inércia dos grupos criados.

A preocupação em evitar a judicialização da política pública educacional também foi objeto de atenção do Gaepe nessa sua segunda fase, principalmente diante da percepção de que decisões judiciais tomadas isoladamente poderiam comprometer a efetividade da política pública, caso não atreladas a soluções estruturantes e que permitissem que o Poder Público implementasse a política pública de maneira adequada, assegurando também a qualidade da prestação do serviço.

O tema, ademais, encontra-se positivado enquanto um dos objetivos do termo de adesão do Gaepe-Mato Grosso, o qual se traduz a título ilustrativo (MATO GROSSO, 2022, p. 05):

### 3. OBJETIVO PRINCIPAL

O principal objetivo de estabelecer uma agenda comum entre todas as entidades e órgãos participantes, visando, em especial:

- a) proporcionar maior segurança jurídica nas decisões administrativas, evitando a judicialização decorrente da ausência de um espaço de diálogo;
- b) promover concertação entre os membros, de forma a criar uma via mais célere para o debate de soluções e, especialmente, o enfrentamento de obstáculos da política pública sem obstar, substituir ou sombrear as competências e atribuições próprias de cada instituição;
- c) contribuir para a efetividade da política pública no Mato Grosso em termos do aprimoramento do acesso, permanência e qualidade da Educação.

Foi nesse período de um ano e meio que a governança se expandiu, encerrando o ano de 2022 com atuação em todos os estados do centro-oeste brasileiro (Mato Grosso, Mato

---

<sup>40</sup> Integram ainda o Gaepe-Mato Grosso: a Assembleia Legislativa do Estado; o Tribunal de Justiça; a Procuradoria-Geral de Justiça; o Comitê Temático de Educação do Tribunal de Contas do Estado; a Secretaria de Estado da Educação; a Associação Mato-Grossense dos Municípios; o Ministério Público de Contas; a Defensoria Pública do Estado; a União dos Dirigentes Municipais de Educação; a União dos Conselhos Municipais de Educação; a Universidade Federal do Mato Grosso; o Conselho Estadual dos Gestores Municipais de Assistência Social; Conselho Estadual de Educação e o Conselho de Secretários Municipais de Saúde.

Grosso do Sul e Goiás), em dois estados da região norte (Rondônia e Pará, este último com atuação restrita no arquipélago do Marajó) e um estado da região sudeste (São Paulo, com atuação restrita à cidade de Mogi das Cruzes), para além da governança de âmbito nacional. Verificou-se, portanto, a expansão da governança para outros dois estados (Mato Grosso e Pará) que não haviam sido contemplados com a primeira fase da governança, a denotar um sucesso, ao menos aparente, da estrutura desta governança horizontal.

Deve-se destacar, por derradeiro, que a expansão da governança rumo à articulação em prol da efetividade da política de educação apenas se fez possível pela credibilidade institucional que tem ela alcançado nos diferentes locais onde está instalada. A expansão da rede de atuação do Gaepe-Brasil para atingir a cúpula das principais entidades representativas do sistema de controle – todos aderentes ao Pacto Nacional pela Educação, como já indicado anteriormente – e os resultados colhidos em prol da redução dos efeitos da pandemia de Covid-19 foram notáveis a nível nacional, tanto que o corpo diretivo da governança nacional foi convidado a apresentar suas propostas à equipe de transição do governo federal (PRESIDENTE, 2022).

### **2.3. As premissas norteadoras dos Gaepes enquanto modelo de articulação interinstitucional**

Uma vez esclarecida a história dos Gaepes e apresentado como eles atingiram seu patamar atual, pode-se esclarecer quais são as premissas para a atuação destas governanças horizontais – a corroborar sua classificação enquanto modelo de articulação interinstitucional.

Como destacado em linhas gerais no capítulo anterior, a interinstitucionalidade dentro do complexo sistema de competências administrativas e federativas imposto pelo ordenamento jurídico brasileiro exerce um papel fundamental. Busca-se a supressão das lacunas e a superação de antinomias jurídicas que possam levar o administrador público a ter suas decisões questionadas – não apenas pelo seu mérito, mas por aspectos orgânicos ou de forma. Ao mesmo tempo, pela formação de um espaço cognitivo mais amplo, permite-se o melhor embasamento técnico para este processo decisório – o que carece a Municípios de menor porte econômico (ANDRADE E CASTANHEIRA, 2011, p. 986).

Não se pode ignorar, assim, a realidade específica dos Municípios brasileiros e suas dificuldades na execução de políticas públicas, seja por carência de recursos financeiros e de uma precária estrutura administrativa, como apontado por Peres (2020), seja por falta de substrato teórico para perceber adequadamente a sua realidade específica, selecionar as

melhores técnicas administrativas e convertê-las em políticas públicas eficazes. É bem verdade que não se trata de um demérito da ação municipal ou um fator que justifique, sob o prisma teórico, a retirada da competência decisória destes entes federativos, mas, pelo contrário, uma realidade que exige atenção redobrada e estruturas específicas que permitam que eles obtenham maior efetividade através de suas ações.

Há, portanto, uma interinstitucionalidade por linha “vertical” (entre diferentes entes federativos) e por linha “horizontal” (entre instituições que atuam no mesmo ente federativo, também denominada de “intersetorialidade”), as quais são simultaneamente incorporadas pelos Gaepes. Não há um parâmetro objetivo que permita incluir ou excluir determinada entidade do eixo de atuação do Gaepe, tarefa esta que é feita casuisticamente e mediante a análise das dificuldades a serem superadas em cada localidade: idealmente, o maior número de instituições colaborativas trará mais resultados, pois corresponde melhor à realidade da política pública, em que a intersecção de áreas-meio sempre ocorre; porém, a maior extensão do número de participantes dificulta o processo deliberativo e torna mais custoso o processo de implementação da governança – daí porque, como destacado anteriormente, se diferenciam “membros permanentes” de “convidados pontuais”.

Neste cenário, a criação de governanças administrativas pode contribuir para o aperfeiçoamento da articulação entre os entes federativos e entre diferentes atores dentro de um mesmo território. No entanto, como destacado no capítulo anterior, não existe um modelo unitário para essas governanças, seja no que se refere à sua estrutura ou às suas premissas. Assim, se nos itens anteriores se esclareceu como se estruturaram os Gaepes – seja durante a sua fase pandêmica, seja durante a fase de efetivação da política educacional –, no presente item se faz necessário indicar quais são as premissas que norteiam a ação do Gaepe, o que possibilitará tanto uma melhor compreensão da estrutura e das expectativas da governança, como um parâmetro para a posterior aferição de seus resultados.

O tema já foi objeto de análise desde o capítulo anterior, contudo, de forma esparsa; para melhor sistematização da matéria, convém expô-lo de maneira unificada, através de quatro premissas – e que se encontram resumidas na cláusula segunda, *caput* e parágrafo primeiro, do Pacto Nacional pela Educação<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Cláusula Segunda – Das Atividades - O Gaepe se constitui em espaço de diálogo interinstitucional entre órgãos e instituições com atuação em âmbito nacional, representativas dos três poderes da República, das três esferas de governo, de conselhos de educação e de órgãos de controle, possibilitando a criação de uma agenda comum de modo a facilitar a atuação articulada e colaborativa, a edição de notas técnicas, recomendações,



A primeira premissa norteadora do Gaepe está na compreensão de que efetivação de qualquer política pública (e não apenas a educacional) está intrinsecamente ligada ao alinhamento de expectativas dos agentes públicos e sociais envolvidos, de modo que, uma vez deflagrado o ciclo da política pública, todos conheçam as etapas desse ciclo e os eventuais entraves que poderão ser enfrentados até o alcance do resultado final, cuja delimitação deverá ser minimamente conhecida por todos.

Outra premissa fundamental, que deriva do primeiro aspecto delineado, está no alinhamento do conhecimento da realidade fática por parte dos membros da governança. Justifica-se tal premissa pela racionalidade limitada dos agentes políticos (LOPES, 2009) e do igualmente restrito poder de cognição acerca da extensão máxima do poder decisório dos demais agentes – em consistindo a implementação da política pública de um ciclo organizado em que os agentes sociais e públicos possuem funções pré-definidas, quanto maior o conhecimento de cada integrante do processo acerca da realidade objetiva posta (incluindo aquilo que podem os demais integrantes fazer, não apenas legalmente, mas faticamente), mais eficiente será a sua ação e menor o risco de que haja frustração com o resultado alcançado, especialmente em termos de judicialização e/ou controle externo.

A terceira premissa relevante para a atuação dos Gaepes deriva da estrutura de governança: a tese de que a articulação entre os diferentes atores políticos envolvidos no curso da implementação de qualquer política pública, em especial a de educação, é a principal e mais efetiva alternativa para permitir a concretização dos direitos fundamentais a ela subjacente.

A estruturação da governança com base em uma técnica voltada para a articulação dos diferentes atores sociais é justificada pela já apontada intersetorialidade desta política pública: não há como perquirir a educação sem assegurar outros direitos fundamentais, como a saúde, a segurança pública e assistência social. A realidade educacional brasileira é, desde a edição da Constituição de 1988, baseada em um sistema interligado de políticas públicas, o que é

---

elaboração de estudos, entre outras ações, para o enfrentamento dos impactos da pandemia na educação pública brasileira, bem como a sugestão de medidas estratégicas e estruturais para o tratamento de problemas crônicos pré-existentes no sistema educacional.

Parágrafo primeiro. As deliberações acordadas entre os Pactuantes, de forma horizontal e desprovida de hierarquia, podem proporcionar maior eficiência na superação dos desafios e incrementar a segurança jurídica na tomada de decisão dos gestores públicos, minimizando a judicialização das questões relativas à gestão da educação no período de pandemia e pós-pandemia.

reconhecido pelo próprio Plano Nacional de Educação (art. 8º, §1º, I, da Lei nº 13.005/14)<sup>42</sup>; entretanto, como afirmado por Santos (2011, p. 93), a previsão teórica ainda se encontra longe de ser efetivamente concretizada no Brasil, por desinteresse de parte dos agentes públicos em promover a efetiva intersetorialidade e pelo desconhecimento de como tornar essa prática em um mecanismo efetivo que transcenda a mera exigência burocrática legal.

A quarta premissa é a horizontalidade entre os membros que constituem a governança. Não há uma relação hierárquica ou distinção entre o *quantum* de poder de cada instituição representada, independentemente do segmento a que ela se filie, ainda que, por questões puramente administrativas e visando a operacionalizar os trabalhos, exista um grupo diretivo - composto pela instituição que hospeda o Gaepe e pelo Instituto Articule, mas que não possui poder decisório superior aos demais membros.

A premissa de horizontalidade decisória, dentro do modelo do Gaepe, visa a assegurar aos membros que compõem a governança que aquele *locus* é um efetivo espaço democrático de diálogo e, simbolicamente, que todas as instituições ali presentes possuem atribuições que não se sobrepõem, mas se complementam. Mesmo quando organizada sob a forma de grupos de trabalho, a governança busca assegurar a equidade e a isonomia no tratamento a todos os seus membros – incluindo aos convidados pontuais – e entre os grupos criados e o colegiado central: deslocam-se apenas competências administrativas de estruturação das discussões, mas sem obstar o posicionamento de qualquer representado acerca das temáticas discutidas.

A horizontalidade também implica em respeito à estruturação jurídica interna de cada uma das instituições integrantes no que toca ao acolhimento às decisões do Gaepe e à forma de sua participação. A título de exemplo, pode-se ressaltar a situação do Conselho Estadual de Educação de Rondônia (CEE-RO) que, por se tratar de órgão deliberativo colegiado, não subscreve as manifestações e recomendações do Gaepe sem antes aprová-las junto ao seu próprio órgão plenário (VIEIRA, 2022); isso, porém, não impede a participação da instituição nas reuniões do Gaepe e, tampouco, remove de seus representantes a voz para opinar na construção das pautas.

---

<sup>42</sup> Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

## 2.4. Dificuldades e dúvidas na implementação dos Gaepes

Nota-se, a partir do exposto no item anterior, que os Gaepes foram construídos com base em premissas metodológicas sólidas – o que, teoricamente, poderia transmitir a impressão de que a governança não foi objeto de questionamentos e que a concretização dos resultados almejados não seria de maior dificuldade. Entretanto, ambas estas impressões não se mostraram verdadeiras. Ainda que a história dos Gaepes tenha mostrado sua ascensão e consolidação em um período de quase três anos de atuação, não se pode afirmar que a mesma não foi turbulenta e tampouco ausente de dúvidas acerca da eficácia do modelo e da inexistência de colisão entre as atividades a serem desenvolvidas na governança e as funções institucionais dos seus membros.

Deste modo, é relevante apresentar as dificuldades que foram enfrentadas pelos Gaepes em dois pontos distintos: “críticas às premissas de atuação e às bases do modelo” e “metodologia de trabalho utilizada e estruturação da governança”.

A primeira das dificuldades postas é a de suposta violação à Separação dos Poderes e da competência funcional dos órgãos, baseada na concepção enrijecida dos freios e contrapesos e na tese de que o convite à participação dos órgãos de controle na fase de elaboração da política pública, ainda que fora do *locus* político-estatal, poderia comprometer a efetividade do controle final.

Sintetizando a crítica na forma da proposição feita por Wanna (2008, p. 09), uma vez que os órgãos de controle integrariam o processo decisório, passariam eles a ter um olhar enviesado sobre a política pública e se esvaziariam da necessária imparcialidade, ao mesmo tempo em que sujeitariam os administradores públicos às suas próprias percepções – e estes prontamente acolheriam as opiniões dos controladores para evitar que, futuramente, suas escolhas fossem reformadas. Haveria, portanto, uma dúplice desnaturação da Separação dos Poderes, tanto no campo do controle (Poder Judiciário e, no caso brasileiro, o Poder Legislativo em sua faceta de controle – especificamente, os Tribunais de Contas) como no campo da execução da política pública (Poder Executivo).

Entretanto, não se vislumbra na prática aludida dificuldade: pelo contrário, o que a experiência concreta tem revelado é justamente o oposto, a de aprimoramento qualitativo do exercício das funções institucionais dos membros da governança em decorrência das atividades do Gaepe, que permitem que se alinhem as expectativas dos agentes públicos e que se compreendam as dificuldades enfrentadas por cada um deles no exercício de suas funções.

A ilustrar essa posição, transcreve-se posicionamento feito por Antônio Joaquim Moraes Rodrigues Neto, conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso acerca da experiência dos Gaepes, sob o referencial dos órgãos de controle (ARTICULE, 2023, p. 10):

O foco é dar efetividade às políticas de educação por meio do trabalho técnico e coordenado de todas as instituições que compõem o gabinete. É de suma importância que este diálogo ocorra e que essa aproximação se dê de forma efetiva. Pois, não cabe ao controle externo escolher políticas públicas, mas, uma vez escolhidas, esse grupo vai acompanhar sua execução, a sua executoriedade, para garantir a sua efetividade. É hora de trabalharmos juntos para recuperar o tempo que nossas crianças perderam. A educação de qualidade deve ser prioridade absoluta na gestão pública brasileira.

O fato de haver uma organização não-governamental na condução dos trabalhos contribui para evitar esse risco de violação à Separação dos Poderes (garantindo, assim, a plena horizontalidade), ao que também se associa a ausência de caráter vinculativo das propostas. Como destacado, mesmo sob o prisma teórico das governanças horizontais, os gestores públicos não são obrigados a acatar as recomendações feitas, pois conservam a sua competência administrativa; tampouco são os órgãos de controle obrigados a reconhecer como dotadas de caráter sancionatório os enunciados e documentos produzidos pelo Gaepe.

Outra dificuldade na atuação do Gaepe que é teoricamente esperada – mas cuja validade não se pode aferir pelo curto tempo de existência da governança – está no impacto que a transição da gestão política, cumulada com a mudança dos representantes das instituições integrantes da governança, pode provocar no andamento das atividades e nas estratégias a serem desenvolvidas.

Ainda que teoricamente o fluxo de continuidade seja esperado em virtude da manutenção dos papéis institucionais, não se ignora que os atores individuais – os representantes das instituições – são parte importante do processo de construção da realidade política, ainda que se deva evitar o personalismo da política pública (SCHAPPO, 2018). Assim, no futuro será necessário avaliar se houve um sucesso da estratégia dos Gaepes em virtude do método de articulação interinstitucional utilizado ou um sucesso decorrente das pessoas que integravam o Gaepe.

Entretanto, pode-se dizer que esta é uma dificuldade sensível a ser enfrentada, em que a experiência atual dos Gaepes é dúbia. No caso de Rondônia, a alteração do presidente da UNDIME em 2021 (UNDIME, 2021) provocou uma mudança na postura da entidade que, por

sugestão da nova representante (RONDÔNIA, 2022i)<sup>43</sup>, passou a convidar todos os seus representados para integrar as reuniões ordinárias do Gaepe – o que passou a ocorrer a partir da 31ª reunião da governança, em junho de 2021 (RONDÔNIA, 2021j) -, contribuindo para a ampliação do maior diálogo entre os atores institucionais e o contato direto com os gestores municipais, a fim de conhecer as suas dificuldades de maneira mais acurada. Já na situação de Mogi das Cruzes, a alteração dos quadros da Secretaria Municipal de Educação, atrelada ao fim da fase aguda da pandemia de Covid-19, implicaram, na prática, em um esvaziamento pontual da governança, a ensejar repactuação.

A seleção destes dois casos não significa que outras trocas pontuais de representação não ocorreram nos Gaepes. Porém, servem elas como um alerta para futuras pesquisas: da mesma forma que trocas podem ser benéficas e representam um influxo de novas ideias e perspectivas até então inexistentes, podem elas representar obstáculos e exigir um rearranjo estrutural para permitir a continuidade das ações da governança. Afinal, se são as governanças fundadas no princípio da confiança (tanto institucional como de representação) e dependem, para lograrem êxito, da propulsão de ações e debates por parte dos representantes das instituições, então qualquer alteração feita na rede de articulação pode impactar na sua eficácia e eficiência – dilema este que transcende a esperada imparcialidade institucional e recai sobre a *realpolitik* da gestão pública.

Outra dificuldade relevante está na ausência de padronização na metodologia do Gaepe, decorrente, em essência, das diferentes frentes de atuação e dos desafios peculiares postos em cada um dos locais de atuação da governança, a impedir a emergência de um modelo singular: ainda que todos os Gaepes partam da mesma premissa, a forma como concretizam suas ações é dispare, oscilando entre um modelo sem grupos de trabalho, mesmo temporários (Gaepe-Goiás, Caepe-Mato Grosso do Sul e Gaepe-Brasil), um modelo com grupos de trabalho apenas temporários e visando a atender pautas específicas (Gaepe-Rondônia) e um terceiro modelo com grupos de trabalho permanentes e finalidade propositiva e norteadora da pauta (Gaepe-Mato Grosso, Gaepe-Arquipélago do Marajó e Gaepe-Mogi).

---

<sup>43</sup> Transcreve-se depoimento da presidente da UNDIME, Sra. Luslarlene Fiamett, em 19/08/22, acerca da proposta para extensão do convite à participação no Gaepe para todos os secretários municipais de educação: “Eu também quero falar um pouco a respeito da minha chegada no Gaepe. Quando eu assumi a UNDIME, eu cheguei e o Gaepe já existia, e naquele momento quem participava das reuniões era só o Presidente e a Secretária-Executiva, lembra Dr. Paulo [referindo-se a Paulo Curi, presidente do TCE-RO]. E todas as vezes que eu ia para a reunião eu tinha que fazer um relatório enorme para todos os secretários, o que eu achava bem difícil. E aí eu perguntei ao Dr. Paulo se seria possível que todos os dirigentes participassem da reunião do Gaepe porque aí fica mais fácil para mim. E o Dr. Paulo disse “por que não, professora? Todos têm liberdade de participar. E a partir daí o Gaepe evoluiu, porque todos nós fazemos parte desse movimento em prol da educação” (Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=glJvuiSrFVw>, a partir de 44:41).

Ocorre que, ainda que traga pontos positivos, a ausência de padronização pode representar desafios adicionais no futuro à governança, no que se refere à aferição da eficácia da metodologia, pelo menos teoricamente.

Chama a atenção a distinção feita em três dos sete Gaepes acerca da metodologia que é por eles empregada – o que, pelo critério cronológico de instalação, aparenta se tratar de um novo paradigma para os Gaepes: enquanto o Gaepe-Marajó, o Gaepe-Mato Grosso e o Gaepe-Mogi das Cruzes utilizam a metodologia de grupos de trabalho permanentes, com pautas específicas pré-definidas e que constituiriam os eixos centrais de análise da governança, os demais Gaepes não o fazem, relegando estes grupos para atuação temporária e direcionada para pautas extraordinárias que necessitem de trabalho adicional e, em regra, com apoio externo de membros que não participam ordinariamente das reuniões das respectivas governanças.

Idealmente, os grupos de trabalho permanentes possuiriam a função de propulsionar as ações do próprio Gaepe, através da identificação do panorama de fundo a ser enfrentado pela governança, da providência de subsídios para o desenvolvimento das estratégias destinadas a solucionar os problemas e obstáculos identificados e, por fim, da própria proposição destas estratégias, as quais seriam, em última instância, validadas pelos demais membros da governança. Trata-se, portanto, de tentativa de descentralizar as reuniões ordinárias da governança e maximizar os temas possíveis que podem ser abordados pela mesma, aumentando, em potencial, a eficácia dos trabalhos.

Como já destacado anteriormente neste capítulo, o que se retoma para possibilitar a comparação entre o escopo de atuação dos grupos existentes nos diferentes Gaepes, no Gaepe-Mogi das Cruzes, existem cinco grupos de trabalho: acolhimento, recuperação de aprendizagem, busca ativa escolar, conectividade e educação inclusiva (INSTITUTO ARTICULE, 2023, p. 46).

Já no Gaepe-Marajó, são sete os grupos de trabalho atualmente existentes: fortalecimento da gestão da secretaria e das escolas municipais; universalização, acesso e permanência na escola; infraestrutura escolar; política pública de alimentação escolar; política pública de atendimento no transporte escolar; valorização dos profissionais da educação; e fortalecimento dos conselhos de controle social e unidades executoras (INSTITUTO ARTICULE, 2023, p. 41).

Por fim, a atuação do Gaepe-Mato Grosso também perpassa por sete grupos de trabalho: educação infantil, planos de educação, recomposição da aprendizagem, busca ativa escolar, transporte escolar, formação continuada e valorização do magistério e educação inclusiva (INSTITUTO ARTICULE, 2023, p. 51).

Há, portanto, intersecção entre os temas trabalhados entre as governanças: a recomposição de aprendizagem e a busca ativa escolar são trabalhadas por todas as governanças (ainda que, no Gaepe-Arquipélago do Marajó, se insiram sob a rubrica “universalização, acesso e permanência na escola” (INSTITUTO ARTICULE, 2023, p. 42)). A educação inclusiva, por sua vez, é objeto específico de grupos de trabalho nos Gaepes de Mato Grosso e Mogi das Cruzes. Por fim, o transporte escolar, a formação continuada dos professores e a valorização do magistério são trabalhados por grupos específicos nos Gaepes de Mato Grosso e do Arquipélago do Marajó.

O fato de existirem pautas não contempladas pelos grupos de trabalho não significa que os temas não serão discutidos na governança. Entretanto, a dissonância total de assuntos entre os grupos de trabalho e as reuniões “plenárias”, com todos os integrantes do respectivo Gaepe, resulta em perda de efetividade e desvaloriza o propósito da adoção da metodologia de grupos de trabalho em detrimento da centralização das atividades.

Os quatro Gaepes remanescentes (Rondônia, Goiás, Brasil e Mato Grosso do Sul) privilegiam um ambiente decisório centralizado, com delegação de tarefas a grupos de trabalho apenas em caráter extraordinário, para maior dinamização das atividades. Para estes Gaepes, os grupos de trabalho recebem a incumbência específica de produzir a estratégia que será posteriormente validada pelo restante da governança, uma vez que recai sobre as reuniões centralizadas a percepção acerca do problema a ser enfrentado. Pelo caráter temporário dos grupos e a escolha da composição voltada para membros que tenham conhecimento sobre a matéria de fundo, suprime-se, em grande parte, a dificuldade da obtenção dos subsídios para a redação e validação dos documentos pelo colegiado pleno, permitindo-se que, em matérias mais complexas, sejam alcançados resultados rapidamente sem paralisar as demais discussões feitas.

Por outro lado, nos Gaepes em que não houve constituição definitiva de grupos de trabalho, impende ressaltar que as seguintes temáticas já foram objeto de grupos temporários, exemplificativamente: busca ativa escolar, redução de desigualdades sociais, estratégias para aquisição de insumos tecnológicos para as escolas das redes municipais e estaduais e

reorganização escolar. Ainda que tais temas pudessem todos ser abordado sob a forma de grupos permanentes, houve a descentralização de tais pautas tão somente para a proposição de recomendações por esses grupos – que podem, também, vir a ser úteis para monitorar o cumprimento das medidas por ele propostas.

A metodologia dos grupos de trabalho possui aspectos positivos e negativos. Nos parágrafos subsequentes, serão analisados tais aspectos sobre a perspectiva abstrata, enquanto que, no capítulo 03, após a apresentação dos resultados de cada uma das governanças, a temática será retomada sob a forma de uma análise em concreto.

Os grupos de trabalho se mostram vantajosos na medida em que permitem que o respectivo Gaepe possa enfrentar um número maior de pautas complexas ao mesmo tempo; uma vez que cada grupo, idealmente, seria formado pelos atores com maior *expertise* ou afinidade com aquela pauta, haveria maior conhecimento dos obstáculos a serem enfrentados e das estratégias que podem ser implementadas para lograr êxito na superação deles – sendo o inverso igualmente verdadeiro. Assim, a abertura de frentes próprias para discutir cada tema apenas com atores mais técnicos e interessados, para além de auferir maior tecnicidade às discussões, permite que as ações do colegiado central fiquem restritas à validação de ações propostas.

Analisando esta metodologia à luz do ciclo das políticas públicas, cabe ao colegiado central do Gaepe a primeira fase do ciclo (elenco de pautas e formação dos grupos) e aos grupos ficam atribuídas as segunda e terceira fases (formação da agenda e organização da estratégia/plano de ação), em contraste ao modelo centralizado, no qual todas as fases recaem sob a totalidade da governança.

E, em tese, não haveria o risco de um vácuo decisório na medida em que o colegiado central continuaria a ser órgão deliberativo e validador das ações propostas pelos grupos de trabalho, para além de possuir função supletiva: caso os grupos deixassem de atuar, mostrando-se inertes, ou apresentassem medidas incompatíveis com o resultado buscado pelo conjunto dos membros da governança, poderia este colegiado propor ações diretamente e/ou sugerir correções sobre as propostas dos grupos.

Há também segunda vantagem importante, referente à possibilidade de utilização do mesmo *locus* para a criação e fiscalização das ações propostas pelo Gaepe, contribuindo para a avaliação de sua eficácia.



Por fim, deve ser destacado que a evolução do modelo dos Gaepe – saindo de uma proposta centralizada para uma proposta descentralizada – é, teoricamente, coincidente com os modelos de administração pública contemporâneos, em que se prega a descentralização administrativa como forma de aumentar a eficácia e a eficiência dos atos praticados (HUXHAM, 2000, p. 344-345).

Por outro lado, há críticas que devem ser feitas ao modelo dos grupos de trabalho, iniciando-se pelo risco de “dissonância plena” entre os temas atribuídos a estes grupos e os temas indicados em pauta para o colegiado central. Sabe-se que, caso se tente sanar tal problema e criar uma vinculação entre os grupos e o colegiado central, há risco de formação de uma relação de dependência entre as atividades principais do Gaepe e aquelas discutidas nos grupos de trabalho permanentes; logo, se esses grupos forem deveras falhos, a governança central será comprometida.

Para sanar a crítica em definitivo, é necessário encontrar um ponto de equilíbrio entre as ações dos grupos de trabalho e as discussões do colegiado central. Deve-se encontrar um regime híbrido, em que algumas pautas são relegadas a esses grupos menores, para aprofundamento e proposição de ações de apoio ao gestor, mas outras pautas – que não exigem maior análise teórica (dispensando a cognição vertical) mas que, por outro lado, exigem grande cognição horizontal (principalmente em termos de realidade fática) – são mantidas junto ao espaço único de apreciação no colegiado central.

Outra crítica a ser enfrentada é relativa ao incremento dos custos de transação associados à própria governança. Afinal, ainda que tenham sido criados para aumentar a eficácia das ações da governança e permitir um aumento no número de temas discutidos e analisados simultaneamente, é fato que os grupos de trabalho também representam uma subestrutura de gestão ao Gaepe que acarreta novos custos de transação para a própria governança.

Considera-se, para tal, que nesses grupos replicam-se, ainda que em escala menor, as mesmas atividades administrativas necessárias para a realização das reuniões ordinárias do Gaepe: a preparação de pautas e atas de reunião, o constante reengajamento dos membros, a fiscalização acerca do andamento das atividades, dentre outros.

Ao mesmo tempo, eventuais falhas na condução de suas atividades reverberam sobre as ações do Gaepe “principal”: caso um ou mais grupos não alcancem a sua finalidade ou retardem a entrega dos produtos que lhe foram incumbidos, toda a validação da estratégia e

decisão sobre medidas posteriores, a ser realizada pelos demais membros da governança, fica prejudicada e sofre igual postergação.

Já no que toca à fase de constituição do Gaepe, algumas observações devem ser feitas. Teoricamente, não há dificuldade metodológica teórica alguma que decorra do fato do Gaepe ter sido constituído durante a primeira fase de existência das governanças (com foco em enfrentamento da pandemia), ou após o mesmo (com foco na efetividade da política educacional). Há, assim, independência entre as fases da governança – não há prejuízo se o Gaepe foi constituído diretamente na segunda fase da governança e tampouco haveria, teoricamente, impeditivo para que as governanças criadas para solucionar os efeitos da pandemia na educação deixassem de existir após o fim da fase aguda da pandemia.

Porém, esse mesmo cenário não significa que há uma continuidade qualitativa para os Gaepes que surgiram durante a pandemia de Covid-19 e que posteriormente se convolveram nos gabinetes voltados à efetividade da política pública. Afinal, o fato de existir interesse político e se buscar o apoio da governança no momento da pandemia não significa que a mesma percepção existirá para o enfrentamento da rotina cotidiana dos gestores educacionais, já em um momento de “novo normal”. E, em termos práticos, nota-se há um esvaziamento de propostas nas governanças de Mato Grosso do Sul e Mogi das Cruzes, cujo objetivo motivador da criação era especificamente a volta às aulas – e não o aprimoramento qualitativo da educação (tendo o fator pandêmico sido apenas um aspecto de complexidade adicional). Isso se explica pela alteração do foco central da governança, não havendo qualquer correlação entre a constituição para enfrentamento dos efeitos da pandemia na política educacional ou para a busca de efetividade da política pública da educação em si e com projeção para o longo prazo.

Ademais, há outras dificuldades que devem ser encaradas pela governança como obstáculos a serem transpostos nos próximos anos de sua existência. A primeira delas será a demonstração de que os êxitos alcançados nos últimos dois anos decorrem da metodologia aplicada e de uma mudança de consciência das instituições envolvidas na governança e não de um alinhamento promovido pelas pessoas que atualmente representam tais instituições. Ou seja: caberá a cada Gaepe demonstrar que seus frutos não decorrem de políticas de governo e de percepções individuais, mas de uma construção que alcançou o nível de uma política enraizada de Estado.

Outra dificuldade que tem se mostrado na prática para os Gaepes está na influência exercida pela instituição que hospeda a governança. Deve-se aferir se o fato de a governança estar hospedada no Poder Executivo, nos Tribunais de Contas ou em eventual órgão administrativo diverso (ou mesmo não havendo hospedeiro, como é o caso do Gaepe-Brasil) influencia o êxito ou não de seus resultados. Em termos práticos, atualmente apresentam resultados mais positivos e potencialmente de longo prazo aqueles Gaepes que estão estruturados em órgãos representativos do sistema de controle e que, portanto, não se sujeitam às constantes modificações estruturais (e de pessoal) e ingerências que os órgãos de natureza política (como as Secretarias de Educação) apresentam.

Não se identifica, em concreto, um motivo único pelo qual esta diferença é verificada. É digno de nota, entretanto, a menor pressão política exercida pelos agentes locais sobre os órgãos do sistema de controle; ao mesmo tempo, o fato de um órgão do sistema de controle sediar a governança reduz o temor dos demais representantes deste sistema de participar da governança. E não há, neste cenário, como se alegar, em abstrato, eventual parcialidade da governança em favor de políticas de governo, e não de Estado, ou mesmo prejuízo à atividade fiscalizatória.

A inexistência de instituição hospedeira – como é o caso do Gaepe-Brasil – também traz consigo pontos positivos e negativos. De um lado, garante-se a plena horizontalidade, eliminando-se o ruído potencial de que a hospedagem em determinada instituição lhe privilegiaria dentro da governança; por outro lado, dificulta-se a operacionalização dos trabalhos, ficando a governança dependente do apoio externo para realizar as atividades burocráticas a ela inerentes, como a expedição de ofícios, divulgação de informações e a comunicação com atores não integrantes da governança.

Entretanto, como já pontuado, a existência ainda recente destas governanças impede a formulação de conclusões definitivas sobre este tema, que depende de um maior intervalo temporal e da maior maturidade institucional dos Gaepes.

Há também crítica ainda não enfrentada adequadamente pelos Gaepes que toca à ausência de representação da sociedade civil organizada, de maneira efetiva, nos quadros da governança. Da forma como atualmente organizado, apenas o Instituto Articule, idealizador e mediador dos trabalhos, se encontra representado como membro permanente da sociedade civil nas governanças: nota-se um vazio institucional no que diz respeito à participação de demais instâncias não-estatais, ou mesmo à abertura das reuniões a pessoas que não integrem

quaisquer das organizações – à exceção do Gaepe-Arquipélago do Marajó (OLIVEIRA, 2021), os membros da governança são todos atores estatais (INSTITUTO ARTICLE, 2023).

Tal situação contradiz, na prática, a proposta teórica das governanças, no sentido de buscar um diálogo democrático entre as instituições em um contexto reticular de administração pública. Os próprios canais de comunicação com a governança são escassos, dificultando que os cidadãos – beneficiários diretos dos serviços prestados – possam buscar contato e acesso ao Gaepe: vale destacar que a única governança que possui linha direta de comunicação é o Gaepe Brasil, mediante formulário disponibilizado em seu sítio eletrônico<sup>44</sup>. Os demais Gaepes não especificam, em suas mídias, como se pode buscar contato ou comunicar informações diretamente à governança – em termos práticos, a única alternativa que se apresenta para os demais é o uso dos canais oficiais dos órgãos em que hospedados à governança (Tribunais de Contas ou Secretarias de Educação), o que representa maior dificuldade por parte do cidadão interessado em levar e/ou buscar informações junto ao colegiado.

## **2.5. Síntese do capítulo**

Em caráter conclusivo a este capítulo, algumas considerações finais devem ser feitas, sobretudo para ressaltar alguns aspectos que podem ser extraídos a título de conclusões parciais.

A estrutura constitucional e administrativa posta pelo ordenamento jurídico brasileiro ao direito à educação é complexa, a exigir a atuação sincrônica e coordenada de todos os entes federativos – e, dentro desses entes federativos, de uma rede intersetorial de atores públicos. Daí porque os artigos 205 a 214 preconizam uma repartição de competências federativas que concatenam a política pública educacional como as engrenagens de um relógio, e na qual todos os integrantes devem conhecer suas possibilidades de ação para evitar os riscos de judicialização por aspectos formais ou orgânicos.

Não se olvida, ainda, a existência – a ser formalmente positivada, caso aprovado o Projeto de Lei Complementar nº 235/2019 – de um Sistema Nacional de Educação, a corroborar a impossibilidade de se analisar o direito à educação sob um viés focado na ação exclusiva das Secretarias de Educação e do Ministério Público: deve-se colher um olhar amplo, integrando a esses atores (que, inegavelmente, possuem um papel central na concretização do direito à educação), órgãos que, por sua ação, reflexamente repercutirão na

---

<sup>44</sup> <https://gaepebrasil.com.br/>

atividade destes atores principais, bem como aqueles que virão a exercer alguma forma de controle sobre tal atividade.

Diante de um cenário que já era complexo, pode-se dizer que a emergência da pandemia de Covid-19 apenas representou uma nova dificuldade no rol de obstáculos a serem transpostos pelos gestores públicos de educação. E, para tal, era necessário buscar a inovação, articular-se com os demais membros da rede atrelada à política pública de educação e atenuar os riscos de judicialização e/ou insucesso das ações de enfrentamento da pandemia – sendo certo que, por força do julgamento da ADI 6.341, que reconheceu a competência federativa de todos os entes federativos para o enfrentamento da pandemia no aspecto sanitário, era necessário que as ações em matéria educacional não esbarrem na legislação sanitária.

Esse foi o contexto em que surgiram os Gaepes – governanças horizontais que, seja durante a fase de enfrentamento da pandemia na educação, seja na fase de efetividade da política da educação, possuíram um papel determinante de permitir o rearranjo institucional em prol do direito à educação.

Baseiam-se os Gaepes em algumas premissas: (i) o alinhamento de expectativa dos agentes públicos envolvidos na concretização e fiscalização da política pública; (ii) a maximização do conhecimento da realidade fática; (iii) o uso da técnica de articulação interinstitucionais como medida mais efetiva para a concretização de direitos fundamentais, já que estes direitos não são implementáveis *de per se*, mas exigem a atenção de direitos correlatos; (iv) a horizontalidade decisória, respeitando a estrutura dos membros constituintes da estrutura de governança.

Porém, há dificuldades que os Gaepes precisam enfrentar constantemente para que tenham seus objetivos concretizados. Sob o prisma teórico, foi possível refutar a crítica de que os Gaepes afrontam a Separação dos Poderes, uma vez que a governança apenas possibilita uma melhor compreensão acerca do real papel institucional de cada um de seus membros constituintes e das dificuldades efetivamente enfrentadas; por outro lado, reconhece-se que ainda é necessária maior maturação da governança para aferir se a alocação da governança em um órgão hospedeiro e a alteração de seus membros constituintes (ou seja, os representantes das instituições) são fatores de impacto nos resultados produzidos.

Resta ainda fazer avaliações sobre aspectos práticos das demais críticas feitas, referentes à eficácia das diferentes metodologias utilizadas (grupos de trabalho permanentes, grupos de trabalho temporários e para pautas específicas e restrição das discussões ao

colegiado pleno) e à influência da perspectiva inicial dos objetivos a serem alcançados na continuidade (ou descontinuidade da governança).

Como já se destacou no início do capítulo, a pretensão, até este momento, era de apresentar um panorama teórico dos Gaepes, contextualizá-los e apresentar elementos de cognição básicos que permitissem evidenciar o modelo de governança hoje existente a nível nacional (Gaepe-Brasil), em quatro estados (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Rondônia), em um agrupamento de Municípios (Arquipélago do Marajó - Pará) e em um Município (Mogi das Cruzes – São Paulo). Remanesce, porém, a análise das ações concretas já praticadas por cada uma dessas governanças para apoiar os gestores públicos e dos resultados alcançados – o que será feito a partir do próximo capítulo.

### **3. O ENQUADRAMENTO DO GAEPE DENTRO DAS TÉCNICAS CONTEMPORÂNEAS DE GESTÃO PÚBLICA E OS SEUS RESULTADOS**

Nos capítulos anteriores deste texto, apresentou-se o panorama geral da Administração Pública no século XXI, bem como se esclareceu como a forma de atuação desta através do emprego de governanças interinstitucionais se adequa à atual finalidade do Estado contemporâneo. Ato contínuo, foi traçado um panorama sobre os Gabinetes de Articulação para Efetividade na Política de Educação, exemplo daquele tipo de governança que tem sido utilizado no Brasil desde o ano de 2020, ainda que, inicialmente, tenha focado exclusivamente o combate à pandemia de Covid-19.

Deste modo, os capítulos antecedentes trataram de expor a temática sob um prisma teórico – tomando por referência as considerações teóricas sobre o modelo de governança interinstitucional – e, em seguida, de mostrar como a teoria tem sido aplicada no Brasil. O desenho teórico apresentado, assim, foi necessário para a delimitação de algumas premissas essenciais desta dissertação: em primeiro lugar, que a criação de governanças interinstitucionais é uma nova realidade que se apresentou no século XXI e que possui o condão de se manter enquanto tendência; e, em segundo lugar, que, especificamente no caso dos Gaepes, ainda existem pontos a serem aprimorados, não se tratando de um modelo isento de críticas.

A despeito do cenário construído, ainda se faz necessária a construção de algumas considerações mais aprofundadas sobre a matéria, conjugando a análise teórica com a perspectiva prática dos Gaepes. De todas as abordagens teóricas possíveis, como já indicado na introdução da presente dissertação, optou-se por expor os resultados do Gaepe e analisá-los criticamente à partir da perspectiva dos custos de transação – assentando, assim, que através da técnica de governança interinstitucional é possível reduzir os custos de transação na formulação e execução de políticas públicas, ainda que, como se verá adiante, a simples aplicação da metodologia não implica neste resultado, para o qual dependerão outros fatores. Antes, entretanto, convém destacar quais os resultados alcançados por cada um dos Gaepes.

#### **3.1. Resultados alcançados e dificuldades encontradas na prática pelos Gaepes**

Antes de adentrar às análises individualizadas das ações dos Gaepes selecionados, convém apresentar justificativas para a exclusão do Gaepe-Brasil e do Gaepe-Mato Grosso do

presente estudo – ainda que tenham os mesmos sido abordados incidentalmente no capítulo anterior, quando apresentada a história dos Gaepes.

Na presente dissertação, optou-se por restringir a análise aos Gaepes de âmbito estadual e municipal – suprimindo-se, conseqüentemente, a avaliação das medidas e resultados do Gaepe-Brasil, ainda que não se negue a importância da governança para a política pública educacional brasileira e a relevância de um acompanhamento futuro, em estudo diverso, sobre os seus resultados. Para embasar a escolha feita, apresentam-se três justificativas em termos metodológicos.

Em primeiro lugar, se encontra a ausência de representação formal do Poder Executivo Federal - notadamente, o Ministério da Educação, que sequer aderiu ao Pacto Nacional pela Educação (BRASIL, 2021c, p. 02) proposto pela governança e através do qual se erigiram as bases do Gaepe-Brasil – nas reuniões do colegiado, ainda que ele participado pontualmente em pautas de seu interesse (INSTITUTO ARTICULE, 2023, p. 18). Há, assim, distinção significativa em relação aos demais Gaepes, em que há a adesão e participação das respectivas secretarias de educação, de modo a evidenciar que as deliberações daquele espaço poderão influir no processo decisório do gestor público.

Em segundo lugar, considerando que o escopo da dissertação envolve a aferição da redução dos custos de transação na implementação de políticas públicas através dos Gaepes, incluir uma governança de nível federal no espectro de análise e cujas políticas públicas enfocadas serão essencialmente executadas por atores que se encontram apenas indiretamente representados (e que estão distantes do espaço de deliberação) implicaria na necessidade de uma análise detida sobre o processo de perda de informação em virtude destas representações indiretas e na repercussão deste fato na eficiência final do processo deliberativo a ser tomado pelos atores representados.

Em terceiro lugar, a avaliação a ser feita para a governança de nível nacional, ao menos para algumas de suas ações (a título de exemplo, Busca Ativa Escolar, proposta na Manifestação n° 04/2021<sup>45</sup>, e Recomposição de Aprendizagem, proposta na Manifestação n°

---

<sup>45</sup> “Desse modo, visando à redução do impacto da pandemia no agravamento da evasão escolar e tendo em vista as diretrizes e orientações antes mencionadas, o Gaepe Brasil manifesta-se pela imperiosa necessidade de Estados e Municípios implementarem a busca ativa em seus territórios dos meninos e meninas, que, seja por já estarem fora do ambiente escolar, seja por dificuldades de acesso às atividades escolares, não estão tendo o seu direito fundamental à educação assegurado, e adotem, em consequência, as providências consentâneas a esse cumprimento.” (BRASIL. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação no Brasil. **Manifestação n° 04/2021**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://gaepebrasil.com.br/wp->



05/2021<sup>46</sup> e na Manifestação n° 04/2022<sup>47</sup>), envolveria analisar dados concretos de todos os entes federativos e das políticas públicas por ele adotadas dentro dos eixos propostos pelo Gaepe-Brasil, avaliando suas peculiaridades, sendo insuficiente o mero comparativo a partir de um dado unificado nacional, visando a evitar a obtenção de conclusões baseadas em falsas correlações – processo este que demandaria o processamento de um volume excessivo de informações e que não se compatibiliza com o tempo de desenvolvimento de uma dissertação de mestrado, mormente quando existente a proposta de também se analisarem dados de outras governanças no mesmo estudo.

Ademais, o Gaepe-Mato Grosso foi criado apenas em novembro de 2022, com a realização de apenas duas reuniões até o final daquele ano – sem, portanto, a produção de qualquer resultado concreto que pudesse ser aferido e relatado nesta dissertação, o que justifica a sua exclusão do escopo de análise.

Deste modo, visando a assegurar a exequibilidade da presente dissertação e permitir uma análise focada nas ações dos Gaepes e nos resultados por eles alcançados, limita-se o

---

content/uploads/2021/11/Manifestac%CC%A7a%CC%83o-n.4-Gaepe-Brasil-Busca-ativa\_Assinado.pdf>. Acesso em 25 jan. 2023.)

<sup>46</sup> “Nesse quadro, sobressai a autonomia dos sistemas de ensino para que seja efetivado o planejamento das medidas por escola, sob as diretrizes dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação. Para tal, deverão ser criados protocolos de recuperação por instituição de ensino, contendo o que cada escola fez no tocante ao diagnóstico e à recuperação de aprendizagem. Contudo, a liberdade dos sistemas de ensino deve se limitar à forma e aos fluxos/protocolos próprios à avaliação diagnóstica e formativa, e não sobre a opção de fazê-las ou não. Além disso, é imperioso que haja um planejamento efetivo com foco: (i) na recuperação da aprendizagem, a partir da definição das habilidades prioritárias a serem desenvolvidas pelos estudantes em cada ano/etapa da educação básica; (ii) na retomada da presencialidade de forma integral; (iii) na concepção de um programa de formação continuada dos profissionais da educação, com vistas a aprofundar as ações, projetos ou programas de recuperação das aprendizagens, contemplando novas metodologias e formas de intervenção pedagógica, utilização de recursos digitais de informação e comunicação à serviço da educação, de forma complementar, bem como procedimentos para identificar as lacunas de aprendizagem e subsidiar a escolha/criação de estratégias pedagógicas; e (iv) na adoção de medidas específicas para os estudantes que se encontram no ano/série final do ensino fundamental e do ensino médio, para garantir a eles a possibilidade de conclusão do aprendizado, assegurando a possibilidade de transferência de escola ou acesso a etapa subsequente, nos termos da Resolução CNE/CP n° 02/2021. Diante deste quadro, o Gaepe-Brasil manifesta-se pela importância do planejamento, da efetivação e/ou da conclusão da avaliação diagnóstica e formativa em cada sistema de ensino, que deverá ser realizada em cada escola do território brasileiro, tendo como critério os aspectos ora apresentados, para fins de construção de um grande compromisso nacional de recuperação da aprendizagem dos estudantes, abarcando o final do presente ano letivo e toda a organização para o ano letivo subsequente. Esse planejamento visa garantir as medidas de superação dos efeitos negativos da pandemia na educação.” (BRASIL. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação no Brasil. **Manifestação n° 05/2021**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://gaepebrasil.com.br/wp-content/uploads/2021/12/Manifestac%CC%A7a%CC%83o-no-5-Gaepe-Brasil-Avaliac%CC%A7a%CC%83o-Diagno%CC%81stica-e-Recuperac%CC%A7a%CC%83o-de-Aprendizagem.pdf>>. Acesso em 25 jan. 2023.)

<sup>47</sup> BRASIL. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação no Brasil. **Manifestação n° 04/2022**. Brasília, 2022. Disponível em: <<https://gaepebrasil.com.br/wp-content/uploads/2022/08/Manifestac%CC%A7a%CC%83o-Gaepe-Brasil-no-4-2022-Recomposic%CC%A7a%CC%83o-de-Aprendizagem.pdf>>. Acesso em 25 jan. 2023.

objeto de estudo aos cinco Gaepes remanescentes e que, através da sua ação, já produziram ao menos um resultado positivo para a política pública educacional de sua respectiva localidade.

Para a análise dos resultados dos Gaepes, optou-se por, inicialmente, apresentar as ações desenvolvidas nos gabinetes e alguns dos resultados já verificados, a fim de avaliar criticamente tais propostas e verificar posteriormente se as mesmas indicam que a estrutura de governança criada é apta a reduzir custos de transação na implementação da política pública.

Contudo, é necessário fazer três alertas preliminares, a justificar as ressalvas na análise de índices educacionais como representativos de eficácia das ações apoiadas pelos Gaepes.

Em primeiro lugar, a comparação nos índices educacionais deve considerar que a pandemia de Covid-19 representou um retrocesso generalizado para a educação brasileira, de modo que o fato de inexistir evolução no panorama atual em relação ao ano de 2019 não é indicativo de falha do modelo do Gaepe – deve ser considerado o panorama do país como um todo, considerando a realidade específica da pandemia.

Em segundo lugar, deve ser considerado que algumas estratégias desenvolvidas terão seus resultados aferidos apenas no longo prazo – como é o caso dos efeitos da ampliação da conectividade escolar -, de modo que, para elas, será necessário buscar um olhar diferenciado, captando aquilo que, de momento, pode ser extraído de cada estratégia.

E, em terceiro lugar, registra-se que em decorrência da pandemia de Covid-19 e da piora nacional em todos os índices educacionais, independentemente da localidade possuir ou não Gaepe, cujos valores mais recentes ainda estão permeadas por críticas acerca da metodologia utilizada e da não-aderência com a realidade escolar como um todo, optou-se por não realizar uma análise comparativa de indicadores educacionais de desempenho (IDEB e SAEB). Visa-se, assim, a evitar a falsa percepção de que a atuação da governança não surtiu efeitos positivos, tendo em vista redução verificada a partir da comparação de indicadores educacionais que, na verdade, não são passíveis de comparação, como alertado quando da divulgação dos resultados daqueles índices (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2022).

Para os demais indicadores utilizados para fins de análise do êxito da atuação dos Gaepes e já mencionados acima, faz-se ressalva acerca da interpretação dos dados referentes aos anos de 2020 a 2022 com aqueles referentes ao período pré-pandemia: para estas informações, não se deve analisar a evolução numérica (positiva) do resultado alcançado, mas sim o menor agravamento possível da situação educacional – já que a simples existência da

pandemia de Covid-19 foi fator extraordinário que provocou lacunas educacionais de difícil superação e que serão sentidas no longo prazo.

Já para analisar eventuais resultados do Gaepe no que toca à proposta de uso da governança para redução dos custos de transação, no presente capítulo também serão mapeadas as ações realizadas em cada uma das fases do ciclo da política pública, expostas ao longo do item 1.3 desta dissertação – “cognição”, “formação da agenda”, “modelagem” e “implementação e fiscalização”.

É importante pontuar que, quando indicadas as “dificuldades encontradas” pelos Gaepes, busca-se focar não apenas os problemas operacionais na execução dos trabalhos da governança, mas também situações em que a perspectiva teórica não se concretizou por não se coadunar com a realidade fática posta. Em contraste ao que fora feito no capítulo anterior, em que se buscou uma perspectiva potencial das dificuldades, este item enfocará especificamente aquilo que em concreto se verificou como dificuldade objetiva das governanças – ao mesmo tempo em que buscará a proposição de soluções ou alternativas a tais dificuldades.

Assim, nos subitens abaixo, serão apresentadas, de maneira individualizada, a estrutura, as ações e os resultados de cada um dos seis Gaepes selecionados – com a apresentação dos Gaepes feita de acordo com a sua ordem cronológica de criação. A apresentação de tais informações será acompanhada de análises sobre cada um dos pontos, visando a identificar não apenas os pontos de êxito das governanças, mas também de lacunas que devem ser solucionadas para o aprimoramento da ação das governanças.

Por fim, também em termos metodológicos, esclarece-se último ponto acerca da proposta de análise das ações dos Gaepes. Ainda que as ações tenham sido agrupadas, para cada governança, de acordo com a respectiva fase em que se insere – se voltada ao enfrentamento da pandemia na educação ou se voltada à efetividade da política educacional -, dentro da análise das ações para cada fase, não se adotará o critério cronológico, mas o critério de macrotemas. E, para fins de padronização, as ações referentes ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 serão apresentadas sequencialmente de acordo com os macrotemas de “retomada segura das aulas presenciais e mitigação do contágio em ambiente escolar”, “busca ativa escolar”, “recuperação de aprendizagem”, “conectividade” e “gestão educacional e planejamento administrativo das redes de ensino”, enquanto as ações referentes à efetividade da política educacional em geral não seguirão macrotemas estanques – eis que não há

padronização destes tópicos dentro dos Gaepes -, mas observarão, dentro de cada subitem, agrupamento lógico por temas, a serem especificados quando de cada análise.

### 3.1.1. Gaepe-Rondônia

Como destacado anteriormente nesta dissertação, o primeiro Gaepe criado foi o Gaepe-Rondônia, cuja existência já estava desenhada antes mesmo da pandemia de Covid-19 – que apenas operou como catalizador para o início das atividades da governança. E, à época da criação da governança, os dados educacionais apresentados pelo Estado de Rondônia eram os seguintes:

Tabela 03 – Dados educacionais do Estado de Rondônia quando da criação do Gaepe (abril/2020)			
	Ano de referência	Dado encontrado	Média nacional / meta
Taxa de evasão escolar <sup>48</sup>	2019	4,6%	2,7%
IDEB – Ens. Fundamental Anos Iniciais <sup>49</sup>	2019	5,6	5,6
IDEB – Ens. Fundamental Anos Finais	2019	4,9	5,1
IDEB – Ens. Médio	2019	4,3	4,8
Alfabetização na idade correta <sup>50</sup>	2016	497,99 em leitura e 491,29 em escrita	507,58 em leitura e 500,00 em escrita
Atendimento de vagas em creche <sup>51</sup>	2019	78%	86,9% <sup>52</sup>
Conectividade – Escolas que atendem Ens. Fundamental – Anos Iniciais <sup>53</sup>	2019	71,9%	62,8%
Conectividade – Escolas que atendem Ens. Fundamental – Anos Finais	2019	84,5%	83,2%
Conectividade – Escolas que atendem Ensino Médio	2019	89,4%	91,4%

<sup>48</sup> Dados de evasão escolar extraídos de: UNICEF. **Cenário da exclusão escolar no Brasil**: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na educação. Publicação eletrônica. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2022.

<sup>49</sup> Dados do IDEB (Ensino Fundamental e Ensino Médio) retirados de: <https://qedu.org.br/uf/11-rondonia/ideb>

<sup>50</sup> Dados da alfabetização na idade correta, aferida pela Avaliação Nacional de Alfabetização extraídos de: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes\\_e\\_exames\\_da\\_educacao\\_basica/relatorio\\_sae\\_b\\_ana\\_2016\\_panorama\\_do\\_brasil\\_e\\_dos\\_estados.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_sae_b_ana_2016_panorama_do_brasil_e_dos_estados.pdf)

<sup>51</sup> Dados de atendimento de vagas em creche retirados de: <https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/RELATORIO-DE-MONITORAMENTO-E-AVALIACAO-2015-a-2019-VERSAO-REVISADA.pdf>

<sup>52</sup> No presente levantamento, optou-se por não ser utilizado o dado da Meta 1 do PNE, referente à “ampliação da oferta da educação infantil em creches para atender no mínimo 50% das crianças de até três anos até o final da vigência do PNE”, tendo em vista que o dado não se refere ao quantitativo estadual, mas aos respectivos quantitativos municipais, descaracterizando o escopo da tabela. Adotou-se para efeitos comparativos, portanto, a média nacional de cobertura de vagas em creche.

<sup>53</sup> Dados de conectividade escolar extraídos de: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_do\\_estado\\_d\\_e\\_rondonia\\_censo\\_da\\_educacao\\_basica\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_do_estado_d_e_rondonia_censo_da_educacao_basica_2019.pdf)

O primeiro eixo de análise da governança em sua primeira fase de atuação envolve a promoção do retorno seguro às aulas presenciais e a mitigação do contágio de Covid-19 em ambiente escolar.

Logo após a sua primeira reunião (28/04/2020) o Gaepe-Rondônia já alcançou um primeiro resultado destacável: no contexto do início da pandemia de Covid-19, diante da notícia de que seria promovido o retorno das aulas presenciais no Estado de Rondônia – contrariando a flexibilização do calendário escolar proposta pelo Conselho Nacional de Educação e o panorama epidemiológico local, que apontava para elevação dos casos da doença -, foi produzida Nota Técnica (Nota Técnica nº 01/2020) recomendando o retorno gradual e planejado das aulas nas redes de ensino, desde que se criassem protocolos específicos que permitissem a avaliação do risco sanitário, mantendo-se, naquele momento, o ensino remoto, como se nota da parte dispositiva daquele documento (RONDÔNIA, 2020d, p. 05-06):

Em vista do que foi exposto, o abrandamento das medidas restritivas em relação às atividades educacionais, notadamente nos sistemas municipais, aparenta um descolamento do cenário rondoniense e um desalinhamento com o que foi estabelecido para os sistemas de ensino estadual e federal, tudo a ensejar, por isso mesmo, a mobilização do Sistema de Justiça e da Corte de Contas para o pronunciamento condo nesta Nota Técnica.

Depreende-se, da situação atual, que caso não sejam adotadas medidas urgentes a fim de evitar o retorno às aulas presenciais, as ações do poder público estadual e dos órgãos municipais poderão ocasionar prejuízos irremediáveis à saúde.

Diante disso, O TRIBUNAL DE CONTAS, O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, a DEFENSORIA PÚBLICA, o TRIBUNAL DE JUSTIÇA e o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, no regular exercício de suas funções institucionais, RECOMENDAM ao Senhor Governador do Estado de Rondônia e aos Prefeitos Municipais:

1) A manutenção da suspensão temporária das aulas presenciais nas redes de ensino do Estado e dos municípios, como medida de prevenção ao contágio por coronavírus, sem prejuízo da possibilidade de realização de atividades educacionais não presenciais ou remotas, mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação, observando-se as orientações condas no parecer aprovado pelo Conselho Nacional de Educação em 28 de abril de 2020;

2) O retorno planejado e gradual das atividades escolares presenciais nas unidades das redes de ensino, em regime de colaboração entre o Estado e municípios, a partir da apresentação de um plano com protocolo a ser adotado por cada município, condicionado à prévia comprovação da avaliação de risco na saúde pública que autorize a abertura das unidades escolares com segurança, fundamentado por especialistas na área epidemiológica estadual, e com observância às diretrizes do Ministério da Saúde, aos Protocolos de Manejo Clínico da COVID-19 e às diretrizes do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública - COE-nCoV; e

3) A concepção, anteriormente ao retorno das atividades escolares, de estratégia que contemple o acolhimento de profissionais e alunos, com avaliações e orientações de saúde, a realização de análise diagnóstica para identificar defasagens em todo processo de aprendizagem (conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), para customização de plano de ação, previamente elaborado, voltado à recomposição dos

programas de ensino relativos a cada nível, etapa e modalidade, observadas, de igual forma, para fins de reformulação do calendário, as orientações aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação.

Esta Nota Técnica se mostrou pioneira na medida em que, àquela época, não havia no Brasil qualquer orientação acerca do procedimento que os estabelecimentos de ensino deveriam adotar para proceder ao retorno às suas atividades. Contudo, foi ela apenas um ponto de partida para a governança. Afinal, com o refinamento dos estudos científicos acerca da Covid-19 e as experiências internacionais, receosas em provocar o fechamento das escolas – e que apontavam que o Brasil estava em vias de se tornar o país que mais tempo permaneceu com escolas fechadas durante a fase aguda da pandemia, o que posteriormente foi confirmado (OCDE, 2021, p. 17) -, pode-se começar um delineamento mais preciso da estratégia para retorno das aulas presenciais mediante um processo seguro, em termos epidemiológicos e de vigilância sanitária.

Para tal, algumas medidas preparatórias eram necessárias: a efetivação da compra de insumos (que será analisada mais detidamente mais adiante neste tópico), a estruturação de protocolos/planos de retorno às aulas e a criação de um regramento uniforme com diretrizes aos gestores estaduais e municipais acerca do cenário sanitário admissível para o retorno às aulas e das condicionantes que deveriam ser cumpridas para que as aulas pudessem ser ministradas presencialmente sem o oferecimento de risco aos estudantes.

O tema foi enfrentado pela Nota Técnica nº 03/2020 do Gaepe-Rondônia, da qual se transcreve a parte dispositiva referente à biossegurança (RONDÔNIA, 2020f, p. 03-04)<sup>54</sup>:

- I – Nos aspectos administrativos e de gestão das Secretarias de Educação:
- a) Sanitários: criar e dar condições de funcionamento de uma comissão ou grupo de trabalho composto por representantes dessa Secretaria, da Secretaria de Saúde/Vigilância Sanitária, gestores escolares, professores, famílias visando à elaboração, aperfeiçoamento e atualização do plano de retomada das aulas, monitoramento e inspeção das condições das escolas (in locus) para a retomada das atividades presenciais e apoio na elaboração dos planos de cada unidade de ensino, conforme suas peculiaridades;
  - b) Proceder com urgência a disponibilização de lavatórios, reorganização do espaço escolar e outras medidas que deverão ser adotadas antes do efetivo retorno às atividades presenciais;
  - c) Monitorar continuamente as condições de saúde dos alunos e profissionais da educação e, em articulação com Secretarias de Saúde, realizar testes periódicos de detecção da Covid-19 para os profissionais da educação, a fim de implementar fluxos e protocolos de saúde, com o incentivo aos cuidados com a saúde em geral e a outros problemas de saúde ou doenças;

---

<sup>54</sup> RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Nota Técnica nº 03/2020**. Porto Velho, 2020. Disponível em: <[https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2021/05/SEI\\_TCERO-0245766-NOTA-TE%CC%81CNICA-CONJUNTA-n%C2%B0-03-2020.pdf](https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2021/05/SEI_TCERO-0245766-NOTA-TE%CC%81CNICA-CONJUNTA-n%C2%B0-03-2020.pdf)>.

- d) Criar e desenvolver estratégias de gestão de pessoas com ênfase no atendimento, orientação e intervenção nos aspectos socioemocionais, priorizando os professores que precisam de acompanhamento psicológico profissional;
- e) Garantir e respeitar o direito da família decidir sobre o retorno ou não do filho às atividades presenciais, independente de integrar o grupo de risco, sem prejuízo da frequência escolar, conceito e notas nas avaliações, desde que mantenham o compromisso de realizar as atividades na modalidade não presencial. Para isso, elaborar um modelo de autorização, considerando o que recomenda o Parecer CNE/CP nº 11/2020;
- f) Manter os professores e demais profissionais da educação, que compõem o grupo de risco ou tenha familiar em tal situação, em trabalho homeoffice;
- g) Estabelecer plano de comunicação das escolas com as famílias para conscientização acerca da educação sanitária também no ambiente doméstico e quanto ao retorno das aulas presenciais com os devidos protocolos, etapas, ações, segmentos e anos escolares priorizados para a retomada das atividades presenciais, dentre outros;
- (...)
- k) Promover formações e treinamentos para os profissionais da educação acerca do protocolo de biossegurança, ministrado em parceria com a saúde e a vigilância sanitária, com ênfase nos procedimentos e protocolos que serão utilizados diariamente nos estabelecimentos de ensino, desde o momento da entrada, horário da merenda, utilização dos banheiros, saída, transporte escolar etc;

A estruturação dos protocolos de retorno às aulas presenciais foi um dos grandes desafios da governança na medida em que, para o seu desenvolvimento, a intersetorialidade era manifesta: era necessário que as áreas de saúde – representadas, em Rondônia, pela Secretaria Estadual de Saúde e pela Agência Estadual de Vigilância em Saúde (AGEVISA) – e educação alinhassem suas pretensões e conseguissem delinear uma alternativa que fosse segura do ponto de vista epidemiológico, mas que ao mesmo tempo também proporcionasse condições materiais de promover o retorno às aulas presenciais.

Exemplo desta dificuldade estava em assegurar que o distanciamento recomendado entre estudantes (inicialmente de 150 cm, posteriormente reduzido para 130 centímetros) fosse compatibilizado com as dimensões médias das salas de aula – as quais não são padronizadas -, proporcionando o retorno do maior número possível de alunos para cada sala de aula e reduzindo o número de estudantes em sistema de rodízio. Ao mesmo tempo, dificuldades estruturais dos estabelecimentos de ensino vinham à tona: escolas possuíam ventilação deficiente e os ambientes destinados à alimentação escolar não possibilitavam a distância entre estudantes (fundamental neste momento, já que os estudantes se encontrariam sem máscaras) – consoante identificado em relatório produzido pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia a pedido do Gaepe, visando ao subsídio das ações desenvolvidas (RONDÔNIA, 2020g, p. 31-32).

Nesse processo, apoiar o desenvolvimento dos protocolos de monitoramento e o posterior auxílio na formação e capacitação das equipes que acompanhariam o cumprimento

destes protocolos foi traço fundamental da atuação do Gaepe-Rondônia, especificamente no que toca ao segundo ponto mencionado. Enquanto a tendência nacional foi na direção da simples criação dos protocolos, Rondônia se notabilizou por, em virtude da atuação do Gaepe, ter criado equipes compostas por servidores da educação, da saúde e por membros da comunidade escolar que fiscalizariam o cumprimento do protocolo e alimentariam os dados periodicamente em sistema informatizado que, por sua vez, seriam consolidados e informados constantemente aos membros constituintes da governança. Deu-se, portanto, maior efetividade aos protocolos desenvolvidos, para o que muito contribuiu a congregação de esforços para além dos membros da governança em torno do objetivo comum de possibilitar o retorno seguro às aulas presenciais.

Considerando que, ao mesmo tempo em que reuniu as condições necessárias para a identificação do panorama sanitário estadual e propôs ações para solução do problema – a criação dos protocolos -, o Gaepe-Rondônia também articulou com os órgãos de controle acerca dos procedimentos para a fiscalização destes protocolos (RONDÔNIA, 2021j, p. 13), é possível afirmar que, novamente, houve atuação da governança nas quatro fases desta política pública específica – a justificar seu êxito, como se verá ao final deste tópico.

E, reforçando a importância da intersetorialidade e da atuação sincrônica nas diferentes fases da política pública, também coube ao Gaepe-Rondônia a articulação entre a AGEVISA, a Promotoria da Saúde e a Secretaria de Estado da Saúde o referenciamento entre escolas estaduais e unidades básicas de saúde (RONDÔNIA, 2021j, p. 26) – permitindo que, na identificação de caso suspeito ou confirmado de Covid-19, fosse feito o rastreamento imediato daqueles que tiveram contato com a pessoa contaminada, acelerando o processo de isolamento e reduzindo os riscos de propagação da doença.

Já no ano de 2021 – quando consolidada a estratégia de uso dos protocolos sanitários e pacificada a importância de, o quanto antes, se buscar o pleno retorno às aulas presenciais -, pode o Gaepe avançar para outra estratégia sanitária. Para acelerar esse processo de retorno às aulas presenciais, garantindo, ao mesmo tempo, segurança aos professores e profissionais da educação, a governança enfocou a vacinação prioritária deste público, fazendo o mapeamento necessário e, em seguida, apresentando notas técnicas recomendando aos governos estadual e municipais que priorizassem a aplicação do imunizante contra a Covid-19 aos professores dentro de seus respectivos planos de imunização (RONDÔNIA, 2021j, p. 30) – o que era possível devido à decisão do Supremo Tribunal no Referendo na Medida Cautelar na ADPF



nº 770 –, preferencialmente utilizando imunizantes com menor intervalo entre as doses ou de dose única.

Nesse sentido, vale transcrever a parte dispositiva da Nota Técnica nº 01/2021 (RONDÔNIA, 2021c, p. 03-04), publicada em 12/02/2021, logo após à publicação do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19, datado de 28/01/2021, mas que não indicava qualquer gradação de prioridades para vacinação:

1. Enfatizar a importância de que os professores e os demais profissionais da educação tenham precedência na imunização contra a COVID-19, devendo ser observado, dentro dos limites constitucionais e legais acerca das competências estadual e municipal, os **parâmetros mínimos** fixados no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19 (que inclui os **trabalhadores da educação na fase 3 de distribuição das vacinas**) ou outro documento que vier a substituí-lo.
2. Orientar que sejam adotadas providências para **organizar a fila de vacinação dos professores e dos demais profissionais da educação**, mediante identificação daqueles que se enquadram em situações prioritárias e **estratificação** da ordem de vacinação em grupos preferenciais que contemplem, por exemplo, os segmentos profissionais: i. que participarão da execução direta das atividades escolares presenciais; ii. que laboram junto a grupos populacionais de maior vulnerabilidade e com menor conectividade, tais como indígenas, quilombolas, ribeirinhos e estudantes residentes na zona rural; e iii. que, em razão de idade, de comorbidade, de atividade funcional que exerçam ou de outra condição especial específica, possuem maior risco de contaminação.
3. Admoestar quanto à especial necessidade de serem envidados esforços para garantir que a **fila de vacinação** dos professores e dos demais profissionais da educação seja ordenada segundo **critérios técnico-científicos** de urgência e prioridade e para que essa ordem seja **fielmente cumprida**.

Posteriormente, novas notas técnicas foram expedidas, no sentido de recomendar que se utilizasse o imunizante da Janssen – Nota Técnica nº 03/2021 (RONDÔNIA, 2021e) - ou, alternativamente, que se antecipasse a aplicação da segunda dose dos imunizantes da Oxford/Astrazeneca e da Pfizer/BioNTech, observando-se os intervalos mínimos contidos em bula (04 semanas<sup>55</sup> e 03 semanas<sup>56</sup>, respectivamente), em detrimento do prazo fixados no Plano Nacional de Imunização no caso da Oxford/Astrazeneca (cinquenta e seis dias) – consoante a Nota Técnica nº 04/2021 (RONDÔNIA, 2021f).

A intersetorialidade dos quadros da governança foi fundamental para que o resultado fosse alcançado. Afinal, nesse momento, imperativa se fez a presença de representantes da

<sup>55</sup> A informação consta da bula do medicamento: VACINA COVID-19 RECOMBINANTE. Rio de Janeiro: Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos Bio-Manguinhos/Fiocruz, 2021. **Bula de medicamento**. Disponível em: <[https://consultas.anvisa.gov.br/#/bulario/q/?nomeProduto=VACINA%20COVID-19%20\(RECOMBINANTE\)](https://consultas.anvisa.gov.br/#/bulario/q/?nomeProduto=VACINA%20COVID-19%20(RECOMBINANTE))>. Acesso em 29 dez. 2022.

<sup>56</sup> A informação consta da bula do medicamento: VACINA COVID-19 (Comirnaty). Klosterneuburg, Austria: Polymn Scientific, Pfizer Manufacturing Belgium NV e mibe GmbH Arzneimittel, 2021. **Bula de medicamento**. Disponível em: <[https://www.pfizer.com.br/sites/default/files/inline-files/Comirnaty\\_Profissional\\_de\\_Saude\\_10.pdf](https://www.pfizer.com.br/sites/default/files/inline-files/Comirnaty_Profissional_de_Saude_10.pdf)>. Acesso em 29 dez. 2022.

Agência de Vigilância Sanitária local (AGEVISA-RO) e dos órgãos de controle que chegaram ao consenso que, diante do avanço da pandemia e da iminência de introdução de uma nova variante, a adoção dessa medida seria epidemiologicamente relevante e não representaria prejuízo aos profissionais vacinados, pela ausência de estudos que comprovassem a perda de eficácia se reduzido o intervalo entre as doses do imunizante.

A própria governança, entretanto, ressaltou por diversas vezes que a vacinação dos professores não era medida indispensável para a retomada das atividades presenciais (RONDÔNIA, 2021g, p. 02), mas que era de adoção complementar aos protocolos sanitários. O retorno às aulas presenciais, assim, era defendido como medida primária e fundamental para a garantia do direito à educação, mas que não deveria aguardar a conclusão da vacinação de todos os profissionais da educação, sendo suficiente a observância estrita dos protocolos de biossegurança e existindo condições epidemiológicas que permitissem o retorno, como se nota da fundamentação da Nota Técnica n° 05/2021 – que reiterava a importância de ser continuada a estratégia de retomada das aulas presenciais, para o que as estratégias do Gaepe muito haviam contribuído (RONDÔNIA, 2021g, p. 03):

CONSIDERANDO que o Plano de Retorno às Aulas Presenciais em Rondônia, assim como em outros entes da federação, foi estrategicamente planejado para ser seguro, gradual, híbrido e facultativo, pautado nos critérios acima elencados, quais sejam (1) condições epidemiológicas favoráveis; e (2) estreita observância ao Plano de Retomada, conforme Decreto supracitado;

CONSIDERANDO que a AGEVISA-RO, por meio das Notas Técnicas n. 5/2020/AGEVISA-GTVEP e 53/2020/AGEVISA-SCI, explicitou várias medidas sanitárias e de saúde que podem ser adotadas como referência pelas redes de ensino e escolas para adequação do espaço, distanciamento, sanitização de ambientes e higiene pessoal, e que os desatendimentos de tais normas devem ser observados caso a caso, em cada unidade escolar, e não serem considerados globalmente como justificativa a ensejar a não retomada geral das aulas, quer na rede pública estadual ou municipal;

CONSIDERANDO a Estratégia de Monitoramento e a criação de comissões formalizadas no âmbito de cada secretaria de educação em conjunto com órgãos sanitários municipais, por ato do Poder Executivo local, sob a liderança da SEDUC em sintonia com deliberações advindas do GAEPE, com a finalidade de verificação in loco nas escolas acerca da implementação dos protocolos para retorno às atividades presenciais, por meio de questionários específicos;

CONSIDERANDO que o fechamento absoluto e indiscriminado das escolas, sem base técnico-científica, se afigura inconcebível, especialmente quando o cronograma de vacinação colocou os profissionais de Educação em posição de destaque, na primeira fase de imunização, que já está em curso;

CONSIDERANDO que as ações e serviços de educação são de relevância pública, sendo função institucional do Ministério Público zelar pelo seu efetivo respeito, devendo tomar todas as medidas judiciais ou extrajudiciais, necessárias para preservá-los;

CONSIDERANDO, por fim, o ENUNCIADO n. 01 aprovado pela Comissão Permanente de Educação (COPEPUC), que dispõe sobre a competência do Ministério Público para fiscalizar a retomada das aulas presenciais considerando os critérios sanitários aprovados pelo poder público, submetendo-os, na hipótese de insuficiência, às providências legais, bem como que, definidos os protocolos

sanitários e pedagógicos próprios para a política educacional, a retomada das aulas presenciais, embora regrada, gradual, híbrida e progressiva, faz-se imprescindível porquanto relacionada à garantia de direito humano fundamental;

As justificativas em torno da desnecessidade de se aguardar a vacinação eram plúrimas: a imprescindibilidade de se retomar o processo de aprendizado presencial nas escolas; a demora no processo de vacinação, mesmo se considerado o intervalo mínimo de dias entre a aplicação das doses; a ausência de previsão para início da vacinação das crianças e adolescentes; a existência de protocolos sanitários desenvolvidos para as escolas e que mitigavam o risco de contágio, se seguidos adequadamente e, por fim, a existência de profissionais da educação que se recusavam a se vacinar.

Destes argumentos, os dois últimos foram objetos de ações posteriores do Gaepe-Rondônia. Através da Nota Técnica nº 08/2021 (RONDÔNIA, 2021i), mesmo em um cenário em que o uso de máscaras já se encontrava flexibilizado e os índices da pandemia se mostravam em queda, recomendou-se a continuidade da observância estrita dos protocolos, sob o argumento de que isto não apenas evitaria a contaminação por Covid, mas também por outras síndromes gripais, e garantiria uma zona segura às crianças e adolescentes até a conclusão de seus respectivos ciclos vacinais. Já por meio da Nota Técnica nº 06/2021 (RONDÔNIA, 2021h), foi indicado ser conveniente que os servidores estaduais e municipais, independentemente da área de atuação, fossem conscientizados acerca da importância da vacinação contra a Covid-19 e, caso mesmo assim optassem pela não-imunização, poderiam ser sujeitadas a aplicação de penalidades disciplinares na via administrativas – as quais, por recomendação do Gaepe, também deveriam ser expressamente regulamentadas.

A intensa mobilização do Gaepe-Rondônia no retorno às aulas presenciais surtiu efeitos rapidamente. Em 19/07/2021, o Município de Pimenta Bueno retornou por completo às aulas presenciais para todos os estudantes, abandonando o sistema remoto de ensino (RETORNARAM, 2021), sendo seguido por outros quarenta e quatro Municípios do Estado no mês subsequente – ocasião em que se realizou reunião para buscar o alinhamento junto aos Prefeitos dos sete Municípios que não haviam indicado previsão de retorno presencial (Alvorada do Oeste, Cacaupôlandia, Candeias do Jamari, Chupinguaia, Ji Paraná, São Felipe do Oeste e São Miguel do Guaporé) e articular estratégias de aceleração deste processo (RONDÔNIA, 2021a, p. 01). Em novembro, Parecis foi o último dos Municípios rondonienses a retomar as aulas presenciais para todos os seus estudantes (INSTITUTO ARTICULE, 2022b, p. 13) – cenário este que, mesmo no início de 2022, se verificava apenas em nove estados brasileiros (FIGUEIREDO E SOUZA, 2022).

Entretanto, permitir o retorno às atividades presenciais não envolvia apenas a construção de protocolos de biossegurança e o apoio à imunização dos profissionais da educação. Era preciso, também, trabalhar com a gestão educacional e o planejamento administrativo – permitindo que o Estado e os Municípios, rapidamente, readequassem suas políticas públicas e suportassem os menores custos de transação possíveis. Foi por tal razão que tais pautas foram alvo da atuação do Gaepe desde o seu nascedouro, em paralelo à edição da Nota Técnica nº 01/2020, ainda em abril de 2020.

Buscou-se, desde o início, a criação de consenso em torno de dois relevantes: o cômputo das atividades pedagógicas não presenciais durante a pandemia para fins da carga horária do ano letivo de 2020 e a obrigatoriedade de seu oferecimento – o que posteriormente foi validado a nível nacional, com a edição do Parecer CNE/CP nº 05/2020<sup>57</sup> e, a âmbito estadual, através da revisão da Resolução nº 1.253-20 do CEE-RO<sup>58</sup> na forma das normas complementares constantes da Resolução nº 1.256-20<sup>59</sup> do mesmo órgão, ato que fora apoiado pelo Gaepe-Rondônia - e a garantia do fornecimento de merenda escolar aos estudantes, mesmo no período de afastamento das atividades escolares presenciais, alinhando-se, ainda, ações fiscalizatórias do cumprimento destas medidas (RONDÔNIA, 2021j, p. 07).

Estas duas medidas possuíram importância em assegurar a permanência estudantil, ainda que por vias distintas.

---

<sup>57</sup> Consoante consta do Parecer aprovado pelo Conselho Nacional de Educação: “As orientações para realização de atividades pedagógicas não presenciais, para reorganização dos calendários escolares, neste momento, devem ser consideradas como sugestões. Nessa hora, a inovação e criatividade das redes, escolas, professores e estudantes podem apresentar soluções mais adequadas. Deve ser levado em consideração o atendimento dos objetivos de aprendizagem e o desenvolvimento das competências e habilidades a serem alcançados pelos estudantes em circunstâncias excepcionais provocadas pela pandemia. Importante registrar que o disposto neste parecer também se aplica às escolas brasileiras que funcionam no exterior. Ao mesmo tempo cabe reiterar o disposto na LDB, e em diversas normas do CNE, sobre a necessidade de que as soluções a serem encontradas pelos sistemas e redes de ensino sejam realizadas em regime de colaboração, uma vez que muitas destas soluções envolverão ações conjuntas de todos os atores do sistema educacional local e nacional. Para que se possa ter um olhar para as oportunidades trazidas pela dificuldade do momento, recomenda-se um esforço dos gestores educacionais no sentido de que sejam criadas ou reforçadas plataformas públicas de ensino on-line, na medida do possível, que sirvam de referência não apenas para o desenvolvimento dos objetivos de aprendizagem em períodos de normalidade quanto em momentos de emergência como este. Cumpre reiterar que este parecer deverá ser desdobrado em normas específicas a serem editadas pelos órgãos normativos de cada sistema de ensino no âmbito de sua autonomia.”

<sup>58</sup> Nos termos do art. 2º, *caput*, da Resolução nº 1.253-20: “o estabelecimento de ensino de educação básica fica dispensado, em caráter excepcional, da obrigatoriedade de observância ao mínimo de dias de efetivo trabalho escolar, previstos no inciso I e no §1º do artigo 24 e no inciso II do artigo 31 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, desde que cumprida a carga horária mínima anual estabelecida nos respectivos dispositivos legais”.

<sup>59</sup> Consoante o art. 3º, *caput*, da Resolução em comento: “as instituições de ensino devem ofertar atividades não presenciais formais, cumprindo o currículo priorizado para cada etapa e modalidade de ensino”.

O cômputo das atividades não-presenciais na carga horária buscava estimular aos estudantes que continuassem seus estudos remotamente para fins de conclusão do ano letivo, já que não havia segurança jurídica e/ou sanitária acerca de uma eventual data de retorno às atividades presenciais ainda em 2020 – ao mesmo tempo em que também sujeitava às escolas ao oferecimento minimamente qualitativo de ensino remoto, já que o intervalo temporal de aulas online não seria repostado enquanto dias letivos presenciais e, portanto, deveria corresponder ao mesmo conteúdo que seria ofertado na normalidade.

Por sua vez, o fornecimento de merenda escolar era fundamental para possibilitar que os estudantes de baixa renda, que veem na alimentação escolar um estímulo importante para continuar os seus estudos (FERREIRA, ALVES E MELLO, 2019, p. 20), continuassem matriculados nos estabelecimentos de ensino – evitando, assim, o incremento da vulnerabilidade destes estudante e a falsa percepção, por parte das famílias dos estudantes de idade mais avançada, de que a evasão destes estudantes seria medida necessária para assegurar o sustento da própria família, através da substituição do estudo pelo emprego, ainda que na informalidade (NERI, 2009, p. 57).

Chama a atenção na estruturação deste eixo de atuação da governança, voltado à permanência estudantil, que o mesmo perpassou por todo o ciclo da política pública. Atraiu-se o conhecimento dos gestores públicos locais e dos atores integrantes da governança, formou-se um panorama adequado acerca das dificuldades de fundo e se criou uma agenda governamental voltada a combater tal mazela; desenvolveram-se, em ato contínuo, ações executórias e, por fim, fez-se alinhamento em prol da implementação e fiscalização da medida. E, no centro desta estratégia, esteve o Gaepe como estrutura gerenciadora dos fluxos dos múltiplos atores envolvidos na rede da política pública rondoniense.

A busca por assegurar a maior permanência escolar foi associada com duas medidas voltadas à reestruturação interna do planejamento para o ano letivo de 2020 - a reorganização do calendário escolar e a priorização curricular -, o que se fez necessário pela súbita modificação da realidade fática posta à educação naquele ano letivo. Nesse sentido, insta destacar que a reestruturação do planejamento estudantil já havia sido apontada pela Confederação Nacional dos Municípios como um dos principais desafios a serem enfrentados na pandemia de COVID-19, já que deveria se dar rapidamente e sem prejudicar a qualidade do ensino ofertado (MONTALVÃO, 2021).

Visando a solucionar tal questão, foi proposta pelo Gaepe-Rondônia a reorganização do calendário escolar no período da pandemia, o que se fazia necessário para definir quais atividades poderiam ser reputadas como “aulas” e para evitar a perda dos dias letivos referentes à fase inicial da pandemia e aos períodos de paralisação absoluta das aulas, e que poderia ser concretizado a partir do remanejamento dos períodos de férias estudantis: as discussões do Gaepe, uma vez comunicadas à Secretaria Estadual de Educação, culminaram com a edição da Instrução Normativa n° 01/2020<sup>60</sup>, que deu concretude à proposta de reorganização do calendário escolar (RONDÔNIA, 2021j, p. 11).

Paralelamente, foi desenvolvida uma estratégia de priorização curricular durante a pandemia, baseando-se na Base Nacional Comum Curricular (BNCC): deste modo, em vez do ensino ser ministrado com base no conteúdo final transmitido aos estudantes, as aulas passaram a focar as competências que os estudantes deveriam adquirir nas disciplinas de cada ano letivo (RONDÔNIA, 2021j, p. 08), com ênfase nos pontos centrais dos quais dependiam as disciplinas a serem ministradas nos anos subsequentes e que, portanto, não poderiam ser repostas ou relegadas temporariamente ao segundo plano.

Tal estratégia se mostra tipicamente inserida na proposta de redução dos custos de transação da política pública, cerne da governança administrativa. Afinal, a proposição de medidas de apoio ao planejamento administrativo – que se inserem na terceira fase do ciclo da política pública, já que elas próprias são modelos de ações executáveis – permite ao gestor público que dispense as fases cognitivas e de formação de agenda, focalizando seus esforços apenas em torno das atividades de implementação e posterior fiscalização da política pública.

O replanejamento do ano letivo de 2020 também se associava com uma imediata preocupação com o financiamento da educação no Estado. Uma vez que parcela significativa do orçamento para a educação decorre das frações da receita resultante de impostos

---

<sup>60</sup> Convém transcrever o teor dos artigos 1° e 2°, caput, I a III, de tal norma:

Art. 1° Estabelecer procedimentos visando à reorganização do Calendário Escolar do ano letivo de 2020 das escolas da rede pública estadual de Rondônia e o ensino em regime especial com oferta de aulas não presenciais, como medida de enfrentamento à COVID-19 e combate à situação de emergência de saúde pública.

Art. 2° Atividade escolar não presencial para estudantes matriculados em escolas da rede pública estadual nas etapas do Ensino Fundamental e Ensino Médio, Regular, Educação de Jovens e Adultos-EJA nos cursos Semestral e Modular, Educação Indígena, Educação Especial, Ensino Médio do Campo, Educação em Tempo Integral, Ensino Médio com carga horária estendida e Projeto de Ensino Médio com Mediação Tecnológica, compreende aulas:

I- mediadas pela tecnologia de informação e comunicação nas plataformas de forma online, ou seja, em tempo real;

II- mediadas pela tecnologia de informação e comunicação de forma off-line, disponibilizadas nas plataformas para serem baixadas e ou salvas em um equipamento eletrônico para estudar em outro momento; e

III- impressas entregues na escola para os pais ou responsáveis pelo estudante e as constantes no livro didático entregue ao estudante.

arrecadados pelos entes federativos, nos termos do art. 212 da Constituição Federal<sup>61</sup>, e das transferências de recursos pelos fundos constitucionais (LIMA E FRANÇA, 2020, p. 07), a queda na arrecadação promovida pelo isolamento social, pela diminuição do consumo familiar e da produção industrial levaram à redução destas receitas. Para atenuar este contexto, o Gaepe-Rondônia expediu a Nota Técnica nº 02/2020, que recomendava que 25% das receitas dos socorros fiscais do governo federal fossem direcionadas para a educação, visando à recomposição do orçamento e à atenuação dos gastos extraordinários advindos da pandemia de Covid-19 (RONDÔNIA, 2020e).

Entretanto, as dificuldades orçamentárias enfrentadas também recaiam sobre os Municípios. Além da perda de receita decorrente da redução dos repasses feitos pelo Estado e pelos fundos federais aos Municípios, o incremento dos gastos com aquisição de EPIs e álcool em gel – necessários para o processo de retorno às atividades presenciais – era uma preocupação relevante, já que tais insumos eram de difícil compra, dada a elevada demanda, e com preços muito superiores ao praticados em período anterior à pandemia.

Auxiliando os gestores, o Gaepe-Rondônia articulou em conjunto ao Estado a edição de termo de cooperação que permitisse a aquisição de tais insumos para os Municípios, reforçando, ainda, o próprio regime de colaboração existente (RONDÔNIA, 2021j, p. 24). Ao mesmo tempo, foi realizada capacitação aos gestores municipais sobre compras

---

<sup>61</sup> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no **caput** e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões.

§ 8º Na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais referidos no **caput** deste artigo e no inciso II do **caput** do art. 212-A, de modo que resultem recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como os recursos subvinculados aos fundos de que trata o art. 212-A desta Constituição, em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas.

§ 9º A lei disporá sobre normas de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal.

governamentais, com o objetivo de indicar aos gestores como conduzir estes processos de forma eficiente – reduzido seus custos econômicos e evitando o descumprimento dos ditames da legislação aplicável a cada procedimento licitatório e da Lei de Responsabilidade Fiscal (RONDÔNIA, 2021j, p. 24).

O desenvolvimento de estratégias voltadas aos aspectos orçamentários e de gestão pública no enfrentamento dos efeitos da pandemia na educação foi especialmente acentuado com a edição da Nota Técnica nº 03/2020, que indicava especificamente com algumas ações a serem tomadas pelos gestores públicos:

II – Nos aspectos orçamentários:

- a) Gestão de contratações: especificar programação financeira com estratégias e ações para a contratação de serviços, profissionais substitutos ou para compor equipes de trabalho voltadas especificamente para garantir o retorno seguro das atividades nas escolas;
- b) Identificação e descrição, no plano de retomada, das fontes de recursos para execução de cada medida e/ou ação prevista, principalmente para adaptação física das escolas, compra de EPIs e insumos indispensáveis para o início das aulas;
- c) Estabelecer e desenvolver ações financeiras e orçamentárias articuladas intra e interinstitucionalmente com setores da mesma Secretaria, outros órgãos e instituições;
- d) Promover a recomposição do quadro de professores e demais profissionais da educação pertencentes ao grupo de risco, assim como dos eventualmente sintomáticos e diagnosticados com Covid-19, priorizando, para tanto, a convocação de professores e servidores cedidos ou em desvio de função, a fim de evitar impacto orçamentário;
- e) Dar transparência pública a todas as decisões e medidas que venham a ser implementadas, com a identificação de fontes recursos, origem, destino nos quais foi investido etc.

III – Nos aspectos de gestão escolar:

- a) Criar e implementar base de dados para controle e análise de frequência nas atividades não presenciais, participação dos alunos, parâmetros de desenvolvimento da aprendizagem e rendimento escolar;
- b) Priorizar a organização de fluxos e horários diferenciados de aulas em modelo híbrido, incluindo redução do número de alunos por turnos e turmas e, se necessário, elaboração de sistema de rodízio com complementação das aulas/ atividades não presenciais extraclasse, para evitar aglomerações no ambiente escolar;
- c) Realizar levantamento do quantitativo real de alunos que têm acesso à internet, que possuem computador na residência e aqueles que utilizam o aparelho celular dos pais/ responsáveis somente quando estes chegam do trabalho;
- d) Elaborar documento simples e claro aos pais e/ou responsáveis, orientando quanto à decisão de o aluno(a) retornar ou não às atividades presenciais;
- e) Colocar à disposição dos alunos espaços de vivência que permitam o desenvolvimento e adaptação das atividades pedagógicas presenciais e não presenciais aos alunos que necessitarem, como laboratórios de informática, de ciências, Salas de Recursos Multifuncionais, Salas de multimídia, dentre outros;
- f) Reelaborar o calendário escolar a fim de ser adaptado para cumprir a carga horária anual exigida, assegurar o cumprimento dos objetivos curriculares, considerando as peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, como preconiza o artigo 23, § 2º da LDB, visando a garantir as lacunas deixadas pelo ensino não presencial, observando-se as recomendações e normativas dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Educação, com a devida atenção para não condensar ou acumular conteúdos em pouco tempo ou sobrecarregar educandos e educadores tão somente para registro de aulas;



g) Garantir as adaptações no calendário escolar por meio de diálogo entre gestores, profissionais da educação, comunidade escolar e todos os atores sociais envolvidos no processo educacional;

h) Garantir aos alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e aos com altas habilidades, em comum acordo com as suas famílias, a frequência às turmas regulares presenciais ou não presenciais, ao atendimento especializado (AEE) com plena acessibilidade, especialmente sociolinguística, à comunicação, informação e, quando necessário, com serviço de apoio especializado para atender às peculiaridades da educação especial;

i) Realizar procedimentos de escuta pedagógica que permitam identificar problemas referentes à saúde física e mental, situações de vulnerabilidade, violências e outras nos alunos e profissionais da educação, a serem encaminhados às redes de proteção, aos serviços de saúde e socioassistenciais;

j) Apresentar à Secretaria de Educação (ou, no caso das instituições de ensino privado, à sua mantenedora) levantamento prévio sobre a quantidade de alunos a serem atendidos, de profissionais necessários e de profissionais que não poderão retornar por estarem no grupo de risco, acometidos de alguma comorbidade ou doença, e, com base nesse levantamento, organizar a convocação do pessoal necessário às atividades programadas; (RONDÔNIA, 2020f, p. 04-05)

A governança também se mostrou bastante exitosa em evitar a judicialização do retorno das aulas presenciais, evitando que Rondônia enfrentasse a mesma situação de incerteza jurídica vivenciada por estados como Paraná e São Paulo, nos quais a judicialização exacerbada causou grande insegurança no retorno às aulas presenciais e comprometeu o planejamento feito pelas respectivas redes de ensino, como destacado por Gotti e Balbani (2021). A destacar a atuação do Gaepe neste ponto, é notável que o *leading case* sobre o retorno presencial às aulas no Estado de Rondônia (Mandado de Segurança Coletivo nº 0807172-39.2021.8.26.0000) tomou, como referência, notas técnicas e estudos produzidos pela governança – o que reforça a ação positiva do Gaepe em torno da primeira etapa do ciclo da política pública e fornecendo subsídios para a melhor compreensão do panorama de fundo enfrentado pela educação rondoniense.

As ações de gestão escolar desenvolvidas pelo Gaepe com fito a enfrentar adequadamente a pandemia na educação, assim, estiveram focadas principalmente na primeira e terceira fases do ciclo da política pública – fornecendo subsídios e propondo modelagens para que os gestores, inicialmente, delimitassem a agenda que eles entendessem relevante e, posteriormente, tivessem condições de executar planos de ação compatíveis com suas respectivas realidades fáticas.

A pauta da conectividade escolar também foi igualmente apreciada com afinco pela governança, já que, na falta de aulas presenciais, era imprescindível que os alunos, professores e profissionais da educação tivessem condições mínimas de realizar suas atividades remotamente, sem comprometimento da política pública educacional. Parte

importante da gestão escolar e da continuidade do aprendizado, assim, passava pela garantia de oferta de conectividade.

Anteriormente à pandemia de Covid-19, o acesso dos estudantes à internet e a ferramentas tecnológicas já havia sido identificado como uma medida importante para a redução das desigualdades e para possibilitar o aprimoramento do aprendizado obtido em sala de aula; com o advento da pandemia, porém, ter acesso a essas ferramentas se tornou uma medida indispensável para assegurar o próprio acesso à educação, como já destacado no capítulo 02.

Havia, no entanto, empecilhos consideráveis a serem enfrentados: pouco acesso à internet nas regiões interioranas do Estado (e mesmo nas regiões mais distantes do centro da capital, Porto Velho) (BONI, 2020); ausência de planejamento das redes estadual e municipais na criação de um plano de expansão de sua rede de conectividade e na oferta de insumos tecnológicos às escolas (FORTINI, 2021); aumento súbito na demanda por tais equipamentos acompanhada de redução da oferta pela dificuldade global na aquisição de matéria-prima, levando ao aumento vertiginoso dos preços de aquisição (MEIRELLES, 2021, p. 89).

A despeito deste cenário adverso, o Gaepe-Rondônia trabalhou para ampliar a oferta de conectividade aos estudantes, o que foi feito em frentes de atuação distintas, visando a atacar os três problemas supramencionados.

Para sanar a dificuldade de acesso à internet nos Municípios, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, o Gaepe-Rondônia buscou o apoio do SINEPE-RO para disponibilização de tecnologia e infraestrutura para os estudantes do terceiro ano do Ensino Médio, assegurando-lhes acesso às aulas online (RONDÔNIA, 2021j, p. 09).

Já para auxiliar os gestores no planejamento da expansão tecnológica das suas respectivas redes de ensino e para superar a dificuldade na compra dos insumos, o Gaepe-Rondônia realizou capacitação específica aos gestores, já mencionada anteriormente (RONDÔNIA, 2021j, p. 24), e articulou junto à Secretaria Estadual de Educação para que fossem adquiridos computadores para os professores – assegurando mais qualidade nas aulas ministradas – e instalada internet via satélite para conectar as escolas (INSTITUTO ARTICULE, 2022c, p. 12).

Ao longo da primeira fase de sua atuação, a governança também adotou outras ações atinentes à melhoria da compreensão do cenário de conectividade escolar, já antevendo que o tema não seria de menor relevância quando superada a pandemia de Covid-19.

O trabalho do Gaepe-Rondônia na pauta da conectividade escolar também permitiu que se constatasse haver poucas informações precisas acerca do real diagnóstico da inclusão digital de professores e alunos. Ainda que houvesse pesquisas sobre o tema, a maior parte era anterior à pandemia de Covid-19 e, portanto, não refletia a situação econômica de momento dos estudantes e suas famílias – potencialmente alterada pela pandemia, como ocorrida em regra no Brasil – e tampouco atendia às novas demandas educacionais que se colocavam como prioritárias, notadamente, o uso de ferramentas digitais como o principal mecanismo para acesso à educação, em detrimento de um uso meramente complementar. Contudo, mesmo antes da pandemia, a situação já era dramática, já que a região Norte do país apresentava, em 2020, 48% das escolas sem qualquer acesso à rede de internet – ainda que este canal fosse necessário para realização das atividades remotas (BRASIL, 2020a). Os dados eram ainda mais graves se considerado que 16,7% dos domicílios do Estado de Rondônia também não possuíam acesso a internet (BRASIL, 2021b), representando a exclusão de parcela importante dos estudantes do ensino remoto e da possibilidade de dar continuidade à educação com prejuízo minimizado.

Por tal razão, o Gaepe-Rondônia, no ano de 2021, realizou um levantamento preciso da inclusão digital de professores e alunos na rede estaduais e nas redes municipais de Rondônia (INSTITUTO ARTICULE, 2022c, p. 12), no qual foi indicado que, mesmo após as ações feitas ao longo do ano anterior e da plena ciência, por parte dos agentes públicos municipais e estaduais, acerca da precariedade do panorama da conectividade educacional no Estado, pouco havia evoluído. Ao mesmo tempo, identificou-se que o problema era, de fato, bifronte: havia tanto estudantes sem conexão de internet como sem equipamentos tecnológicos adequados que permitissem o acesso às plataformas virtuais onde realizadas as aulas: foi necessária uma reaproximação com a Secretaria de Estado de Educação para possibilitar a deflagração de um processo de compra desses insumos para atender o setor de educação.

Em paralelo, verificou-se outra demanda a ser solucionada referente à conectividade no ambiente escolar. Sabia-se, até então, que os estabelecimentos de ensino possuíam acesso à internet, mas pouco se sabia acerca da qualidade deste acesso (velocidade da rede, raio de

alcance, possibilidade de uso efetivo em sala de aula pelos docentes): foi por tal razão que, em parceria com a Fundação Lemann, a Sincroniza Educação e a NIC.br, os gestores municipais da educação de Rondônia participaram do “Dia C da Conectividade” em dezembro de 2021 – um evento destinado à orientações sobre a instalação do “medidor educação conectada” (INSTITUTO ARTICULE, 2022c, p. 12). O medidor nada mais é do que um software desenvolvido pelo Núcleo de Informação do Ponto BR (NIC.br) em conjunto com outras instituições parceiras e que se destina a aferir a qualidade da conexão nas escolas da rede estadual e das redes municipais – o que é relevante para assegurar que o acesso à internet não se finde no fornecimento do serviço, mas sim em um serviço de qualidade e que possa ser efetivamente utilizado pelos estudantes (e não apenas em atividades administrativas da secretaria e direção escolares).

A pauta da conectividade, contudo, não se exauria na ampliação do acesso, mas também na melhoria do conteúdo ofertado: afinal, não bastava a existência das ferramentas tecnológicas – era necessário que os estudantes pudessem, mediante tal aparato, continuar o processo de aprendizagem. Uma vez que o ensino remoto, como já destacado, é por si só menos eficiente na transmissão do conhecimento do que o ensino presencial, era preciso qualificar o conteúdo transmitido e apoiar os estudantes que encontravam dificuldades no processo de aprendizado.

Assim, para qualificar a oferta do conteúdo disponibilizado virtualmente aos estudantes, buscou a governança parcerias junto ao SEBRAE-RO e ao SINEPE-RO para a disponibilização de conteúdo aos estudantes do 8º e do 9º ano do Ensino Fundamental – atingindo um público total superior a cinquenta e dois mil estudantes. Ao mesmo tempo, também se negociou com a Secretaria de Estado de Educação a realização de formações continuadas aos professores da rede estadual e das redes municipais de Rondônia (estas últimas, através de regime de colaboração), com ênfase na temática da redução da perda de aprendizado durante a pandemia de Covid-19 e em como recuperá-lo posteriormente (RONDÔNIA, 2021j, p. 12).

Por fim, devem ser destacadas as ações de busca ativa escolar e de recuperação de aprendizagem – inseridas já em uma lógica de transição para o escopo de efetividade da política educacional como um todo (e que apenas foram acentuadas pela pandemia de Covid-19).

Como estas duas temáticas se inserem em um contexto de transição, com ações nas duas fases da governança, optou-se por dividi-las de acordo com a data de realização: aquelas realizadas anteriormente a 19/11/2021 (data de mudança do nome da governança, representando oficialmente a segunda fase de atuação) serão enquadradas neste primeiro momento; aquelas realizadas posteriormente, serão analisadas junto às ações exclusivamente afetas à efetividade da política na educação.

Ambos os temas foram elencados na Nota Técnica n° 03/2020 do Gaepe-Rondônia como “imprescindíveis” para assegurar o retorno às aulas presenciais e mitigar os prejuízos advindos da pandemia de Covid-19, tendo, desde aquela ocasião, sido apontadas estratégias de implementação imediata pelos gestores estaduais e municipais (RONDÔNIA, 2020f, p. 05-06):

IV – Nos aspectos pedagógicos (busca ativa, avaliação diagnóstica, ensino híbrido, educação especial/inclusiva):

- a) Providenciar a revisão e adequação do Projeto Político Pedagógico e do currículo escolar, assegurando o cumprimento dos objetivos de aprendizagem em conformidade com as etapas, anos escolares e modalidades de ensino;
- b) Fomentar a revisão e adequação dos planos de ensino, bem como dos planos de ação de cada componente curricular, considerando as habilidades e as competências preconizadas por área de conhecimento conforme disposto na BNCC, no Referencial Curricular do Estado de Rondônia, de forma a contemplar às necessidades apresentadas nesse novo contexto, contendo objetivos de aprendizagem metodologias, recursos e meios de interação professor/estudantes voltados ao desenvolvimento de aulas presenciais e/ou atividades não presenciais;
- c) Planejamento e execução de estratégias com instrumentos apropriados a cada faixa etária e ano escolar para desenvolver o ensino híbrido (conforme a realidade de cada escola), avaliação diagnóstica, intervenções pedagógicas e recuperação dos alunos com dificuldades de aprendizagem e baixo rendimento escolar;
- d) Garantir o retorno diferenciado, com estratégias próprias, para os alunos de ensino técnico, de ensino especial/ Educação Inclusiva, da Educação de Jovens e Adultos (EJA) ou de organização didática semestral, conforme orientam os Conselhos de Educação;
- e) Garantir o atendimento domiciliar com atividades pedagógicas, elaboradas pelos professores de AEE (Atendimento Educacional Especializado) ou Sala de Recursos Multifuncionais, aos alunos com deficiências específicas, doenças ou comorbidades que os impeçam de frequentar os ambientes escolares;
- f) Priorizar a utilização do livro didático como recurso pedagógico no processo de realização de atividades não presenciais;
- g) Quando autorizada a retomada, priorizar atividades voltadas a minimizar os danos educacionais, a proteger a saúde física e mental da comunidade escolar, especialmente dos alunos não alcançados pelas atividades não presenciais, observadas sempre as regras de proteção, de distanciamento social e um número limitado de alunos, tais como: acolhimento e atendimento psicoemocional de alunos e profissionais da educação; avaliações diagnósticas e formativas com metodologias e instrumentos individualizados para identificar os avanços, as lacunas e as dificuldades de aprendizagens em relação aos objetos de aprendizagem e habilidades trabalhados durante o período de suspensão das aulas presenciais; atividades de reforço e recuperação de aprendizagem no contraturno do horário habitual das aulas para os alunos com baixo rendimento escolar na avaliação diagnóstica ou que não puderam realizar as atividades não presenciais; orientação de estudos e tutoria pedagógica; plantão para sanar dúvidas pedagógicas e administrativas; orientação sobre cuidados com a saúde; orientação para a prática de atividades físicas; uso de

salas de informática para os alunos com dificuldade de acesso às aulas remotas ou atividades digitais; uso de laboratórios de aprendizagem, de disciplinas específicas e bibliotecas; - realização de atividades pedagógicas externas em ambientes abertos.

Ainda que propostas tais ações, não houve levantamentos ou monitoramentos, por parte do Gaepe, para aferir se foram elas implementadas e, na hipótese de resposta positiva, quais as principais dificuldades encontradas (se existentes) – prejudicando, assim, eventual possibilidade da própria governança apoiar de maneira mais detida os gestores estaduais e municipais em seu planejamento administrativo e, até mesmo, de emitir novas recomendações sobre o assunto, na tentativa de trazer mais eficiência ao processo de volta às aulas.

A Busca Ativa Escolar, no contexto de enfrentamento da pandemia na educação, se baseou em duas ações principais: ampliação da conscientização das comunidades escolares acerca da importância da manutenção da frequência escolar e padronização dos referenciais técnicos e das metodologias de combate à evasão que permeariam a Busca Ativa.

A conscientização popular foi realizada ao longo dos anos de 2020 e 2021, mediante a articulação com os atores locais envolvidos naturalmente no processo de busca ativa e na rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente – Conselhos Tutelares, Ministério Público e Defensoria Pública – e contando com o apoio dos veículos de mídia televisiva e radiodifusão (RONDÔNIA, 2021j, p. 23): essa estratégia, porém, não foi suficiente para conscientizar os gestores públicos municipais acerca da premente necessidade de se combater a evasão escolar em seus respectivos Municípios (RONDÔNIA, 2021b, p.01). Foi proposto, à época, que a ação se convertesse em um amplo levantamento dos estudantes evadidos – em relação ao qual não há dados para afirmar a sua concretização.

Como as tentativas de articulação e de conscientização não surtiram efeito no curto prazo, optou a governança por editar recomendações específicas sobre o tema (Nota Técnica nº 02/2021), as quais também contemplavam uma tentativa de padronizar as metodologias de combate à evasão, como se nota de sua parte dispositiva (RONDÔNIA, 2021d, p. 01-02):

1) Recomendar aos gestores municipais do Estado de Rondônia, em especial àqueles que ainda não o fizeram, a promoverem a renovação da adesão à Busca Ativa Escolar, estratégia planejada e criada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), e desenvolvida por meio de parcerias entre as Secretarias de Estado da Educação, Municípios, União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS), em um processo colaborativo, que apoia os municípios na identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão;

2) Manifestar a importância da referida adesão municipal para o fortalecimento do regime de colaboração entre o Estado e os municípios de Rondônia, uma vez que o Estado de Rondônia, no final de 2020, aderiu à referida ferramenta estratégica e já

conta com equipe estadual formada e designada para desenvolver um trabalho colaborativo e integrado deste com as prefeituras e secretarias municipais de educação na busca de crianças e adolescentes em situação de exclusão, abandono e evasão;

3) Orientar aos gestores municipais rondonienses que, ao priorizar o processo de renovação da adesão municipal à Busca Ativa Escolar, adotem medidas para garantir que os agentes designados(as) para desempenhar quaisquer papéis no desenvolvimento da aludida estratégia possuam os perfis adequados para tanto - seguindo, sempre que possível, as orientações do UNICEF que dispõem sobre o assunto;

4) Destacar a importância de as equipes municipais utilizarem os canais de atendimento do Busca Ativa Escolar, disponibilizados pelo UNICEF, os quais funcionam de segunda a sexta-feira, em horário comercial, e são os únicos meios oficiais e recomendados para o esclarecimento de dúvidas na metodologia e/ou acesso à plataforma da estratégia;

5) Informar, por fim, que o grupo de trabalho designado pelo TCE/RO e pelo MP/RO para desenvolver as atividades relacionadas ao Plano de Trabalho – Busca Ativa Escolar promoverá monitoramento do progresso dos indicadores relacionados ao estágio de readesão dos municípios rondonienses à Busca Ativa Escolar, e manterá este GAEPE-RO informado a esse respeito, a fim de:

5.1) evidenciar a evolução e a efetividade das ações ora propostas; bem como,

5.2) caso se entenda necessário, desenvolver outras atividades em prol do atingimento (autoestipulado) da meta de readesão de, no mínimo, 90% de municípios rondonienses, até o início de abril de 2021;

5.3) dar início às demais ações previstas no referido plano.

Ao contrário das ações propostas na Nota Técnica nº 03/2020, as medidas indicadas na Nota Técnica nº 02/2021 foram objeto de fiscalização e acompanhamento pelo Gaepe, a permitir que se aferisse o *status* do cumprimento daquela proposta, uma vez implementada – como se verá adiante neste capítulo.

Ainda que sejam as notas técnicas distintas na forma como abordam a temática da busca ativa – a primeira propondo medidas gerais, inserindo a busca ativa em contexto incidental, e a segunda indicando uma ação específica para a busca ativa e com parâmetros de aferição do cumprimento, até mesmo por força da criação de grupo de trabalho composto por membros dos órgãos de controle para fiscalizar a situação da evasão escolar e da Busca Ativa Escolar em Rondônia -, não se pode ignorar que ambas se inserem dentro de uma mesma proposta na governança: apoiar o processo decisório dos gestores e lhes fornecer subsídios para reduzir os custos de transação do ciclo da política pública. Logo, o acompanhamento acerca do que foi efetivamente implementado – e daquilo que não foi levado adiante – era imprescindível, sob risco das recomendações feitas se tornarem inócuas.

Por fim, acerca da avaliação diagnóstica e recuperação de aprendizado, tema já abordado incidentalmente quando da referência à readequação do calendário escolar, o Gaepe-Rondônia entendeu que era necessário, assim que retomadas as atividades presenciais, realizar uma avaliação inicial para diagnosticar o nivelamento dos estudantes quanto aos

referenciais curriculares – e, em cima destes resultados, buscar a resolução dos *déficits* de aprendizado (RONDÔNIA, 2021j, p. 15).

Assim, no segundo semestre de 2021, a governança apoiou o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia no projeto “Avaliação Diagnóstica - Norteia”, aplicado à 42 das 52 redes Municipais (atingindo um público total de 39 mil estudantes), ao final do qual foi possível construir um panorama preciso acerca da educação rondoniense ao final da fase aguda da pandemia de Covid-19, como se nota da tabela abaixo<sup>62</sup>:

Disciplina	Grau de Proficiência		
	Desejável ou superior	Básico	Abaixo do básico ou insuficiente
Língua portuguesa (alfabetização) - 2º Ano (EF)	43,43%	32,39%	24,18%
Língua portuguesa (alfabetização) - 3º Ano (EF)	47,72%	29,56%	22,72%
Língua portuguesa – 9º Ano (EF)	26,78%	45,41%	27,81%
Matemática - 2º Ano (EF)	58,82%	29,79%	11,39%
Matemática - 3º Ano (EF)	46,4%	28,69%	24,91%
Matemática - 9º Ano (EF)	5,19%	10,49%	84,32%

Os dados apresentados corroboraram a percepção inicial do Gaepe-Rondônia de que os efeitos da pandemia na educação haviam comprometido todas as etapas do processo de aprendizado, acentuando dificuldades pregressas (como visto nos dados para o 9º ano do Ensino Fundamental) e expondo um cenário difícil para os anos iniciais do Ensino Fundamental no que toca à alfabetização, em que menos da metade dos estudantes apresentavam o nível desejado de alfabetização. Não se vislumbrava mais suficiente as ações genéricas indicadas na Nota Técnica nº 03/2020: era necessário avançar na pauta da recuperação de aprendizagem como mecanismo de efetividade da política educacional – daí porque as ações referentes a este ponto, para além do diagnóstico feito acima, se inserem na segunda fase da governança.

<sup>62</sup> Na presente dissertação, optou-se por não comparar tais dados com aqueles referentes à última Avaliação Nacional de Alfabetização pela diferença nas amostras e nas metodologias utilizadas em cada um destes estudos, impedindo qualquer comparação estatística. Ressalta-se ainda que tal avaliação não foi realizada na pandemia, o que impediu a utilização no mesmo referencial anterior.

<sup>63</sup> Dados extraídos de: RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Resultados da Avaliação Diagnóstica - Norteia**. Porto Velho, 2021. Disponível em: < <https://tcerro.tc.br/2021/11/25/tce-ro-realiza-na-quarta-feira-10-12-encontro-para-divulgacao-e-analise-dos-resultados-da-avaliacao-diagnostica-norteia/>>. Acesso em 11 nov. 2022.



Para melhor compreensão das ações desenvolvidas pela governança durante esta primeira fase de atuação, reproduz-se abaixo, em quadro-síntese, o que foi desenvolvido e a sua correspondência dentro das quatro fases do ciclo da política pública, já expostas no primeiro capítulo da presente dissertação:

Tabela 05 - Ações desenvolvidas durante a primeira etapa do Gaepe-Rondônia: enquadramento no ciclo da política pública <sup>64</sup>				
Macrotema	Fase de cognição	Fase de formação da agenda	Fase de modelagem	Fase de implementação e fiscalização
Gestão orçamentária	<u>Sem ações</u>	<u>Sem ações</u>	<u>Sem ações</u>	- Nota Técnica n° 02/2020 - Articulação para aquisição de insumos sanitários em regime de colaboração
Conectividade	- Capacitação aos gestores sobre compra de insumos - Levantamento da inclusão digital da comunidade escolar	- Apoio à realização do Dia C da Conectividade	<u>Sem ações</u>	- Articulação para assegurar conectividade aos alunos do 3° ano/EM e conteúdo educacional para o 8° e 9° ano/EF - Articulação com a SEDUC para a compra de computadores aos professores
Recuperação de aprendizagem	- Apoio à avaliação diagnóstica “Norteia”	<u>Sem ações</u>	- Readequação do calendário escolar	<u>Sem ações</u>
Busca Ativa Escolar	<u>Sem ações</u>	- Conscientização sobre o combate à evasão escolar	- Nota Técnica n° 03/2020 - Nota Técnica n° 02/2021	- Criação de grupo de trabalho para fiscalização a evasão escolar em Rondônia
Medidas sanitárias para retorno às aulas	<u>Sem ações</u>	- Nota Técnica n° 01/2021 - Nota Técnica n° 06/2021	- Nota Técnica n° 01/2020 - Nota Técnica n° 03/2020 - Nota Técnica n° 03/2021 - Nota Técnica n° 04/2021 - Proposta de reorganização do calendário escolar - Priorização curricular	- Implementação das comissões de monitoramento dos protocolos sanitários

<sup>64</sup> A classificação feita na tabela leva em consideração a última fase do ciclo da política pública afetado pela ação desenvolvida pela governança. Afinal, parte-se do pressuposto que se a ação é apta a influenciar determinada fase do ciclo da política pública, então o material que a embasa e as discussões a ela associadas permite aos gestores públicos apoiados pelo Gaepe que a utilizem parcialmente em fases anteriores do ciclo da política pública.

É possível, mediante o quadro síntese acima, extrair conclusões parciais acerca da atuação do Gaepe-Rondônia em sua fase de enfrentamento da pandemia na educação – ao que se retoma algumas ponderações já feitas ao longo deste item.

Ainda que o Gaepe-Rondônia proposto diversas ações, nota-se que não houve, em regra, acompanhamento nos resultados alcançados e no monitoramento da efetividade daquelas propostas. Isto repercute na avaliação final acerca da eficácia da governança como proposta estrutural para melhoria da política pública educacional e superação das dificuldades encontradas pelos gestores públicos; entretanto, com base nos poucos referenciais analíticos que se possui na presente data, já é possível identificar que o Gaepe-Rondônia contribuiu para enfrentar os efeitos da pandemia na educação.

A articulação promovida pela governança, nesse sentido, foi exitosa ao permitir a inclusão dos professores e profissionais da educação enquanto categoria prioritária no Plano de Imunização de Rondônia e com reduzido intervalo entre as doses – acelerando o processo de retorno das aulas presenciais, ocorrido ainda em 2021 em todos os cinquenta e dois Municípios do Estado – em contraste com a realidade brasileira. Também houve êxito na realização de diagnósticos precisos para subsidiar o processo decisório dos gestores, como o feito nas pautas de conectividade e recuperação de aprendizagem e no desenvolvimento de estratégias iniciais para superar os obstáculos encontrados.

Feitas estas considerações, avança-se para a análise referente à proposta da governança de promover a articulação para trazer resultados qualitativos na política educacional em geral.

A retomada das atividades presenciais nas escolas abriu margem para o segundo momento da governança, já destacado no Capítulo 02: assim, a preocupação com a pandemia em si foi deixada em segundo plano (mas não completamente abandonada no âmbito de Rondônia, como se nota da edição da Nota Técnica nº 08/2021, referente à continuidade da adoção de medidas não farmacológicas preventivas para evitar o recrudescimento da pandemia de Covid-19, já destacada anteriormente) e temas estruturantes para a Educação passaram a ser enfocados.

Mesmo assim, neste momento de transição entre as fases da governança, havia preocupações com os efeitos da pandemia na educação que ainda necessitavam de enfrentamento, notadamente, o transporte escolar, a continuidade da busca ativa escolar, da conectividade de estudantes, professores e profissionais da educação e o diagnóstico acerca

dos prejuízos educacionais decorrentes do período de afastamento das atividades escolares presenciais.

O primeiro ponto a ser enfrentado era a imediata recomposição da aprendizagem e a reversão do panorama identificado na Avaliação Diagnóstica feita ao final de 2021. Foram desenvolvidas, nesse sentido, medidas estruturantes tanto para o aprimoramento da gestão administrativa como para a formação destes professores – analisando ambas estas frentes em conjunto, seria garantido que os profissionais da educação recebessem a formação adequada e continuassem em sala de aula, e não utilizados para outras finalidades.

Para aprimorar a gestão escolar, editou-se a Nota Técnica n° 01/2022, que recomendava que os servidores da educação deixassem de ser cedidos ou desviados da função de magistério. Ao longo de sua primeira fase de atuação, o Gaepe constatou, através da interlocução com as associações representativas dos gestores educacionais municipais, que um dos obstáculos sensíveis ao aprimoramento da qualidade do ensino era assegurar que os professores receptores das formações continuadas exercessem efetivamente as funções de magistério nas redes nas quais foram capacitados. Se sob a perspectiva da valorização destes profissionais – evitando o seu deslocamento para as redes de Municípios maiores e para o Estado – não foi tomada nenhuma ação concreta, a despeito da proposição genérica constante da Carta Compromisso (RONDÔNIA, 2022a, p. 05), sob a perspectiva de evitar o uso dos profissionais para funções distintas do magistério foi possível editar as seguintes recomendações apoiadas pelo Ministério Público Estadual e pelo Tribunal de Contas do Estado (RONDÔNIA, 2022c, p. 03-04):

1. Adotem providências visando restaurar, imediatamente, as funções finalísticas dos servidores da educação, determinando-se o retorno daqueles desviados irregularmente dessas funções, considerando a obrigatoriedade do cumprimento do princípio da legalidade e que a ausência desses servidores está ocasionando prejuízos ao erário e à educação pública;
2. Avaliem a necessidade de expedir-se ato normativo parametrizando os requisitos e percentuais máximos a serem observados para a cedência de servidores da educação, em âmbito municipal, de modo a que aquelas que forem realizadas ou mantidas não comprometam a continuidade e a efetividade da política pública educacional;
3. Procedam à análise das cessões dos servidores da Pasta da Educação Municipal, nos termos do ato normativo que vier a ser editado nos termos do item anterior ou do ato já vigente, e, a partir delas, verifique a legalidade, necessidade, justificativa e economicidade de todas as contratações temporárias realizadas pela Secretaria Municipal de Educação, adotando-se as providências para a regularização das situações em desconformidade com o regramento estabelecido;
4. Elaborem projeto de capacitação de docentes para retorno às atividades de sala de aula, bem como formulem estratégia de aperfeiçoamento para servidores com restrições médicas para readaptação integrada no corpo pedagógico (profissionais de apoio, professores auxiliares, professores atuantes na sala de recursos multifuncionais, e etc);

5. Verifiquem se nos processos de aposentadoria dos profissionais da educação cedidos/desviados de função se está aplicando a determinação do Supremo Tribunal Federal (Súmula 726, verbis: Para efeito de aposentadoria especial de professores, não se computa o tempo de serviço prestado fora da sala de aula); 6. Abstenham-se de utilizar recursos do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) para o pagamento de profissionais da educação básica cedidos a outros órgãos e entidades, salvo se cedidos para as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público que atendam na educação infantil, no campo (centros familiares), pré-escola e educação especial; 7. Finalmente, que seja devidamente observada a Lei o art. 14.113/2021, em seu artigo 26, §1º, inciso II, que determina que proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º da mesma lei, seja destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, excluindo-se de tal percentual servidores lotados nas secretarias de educação que estejam desempenhando atividades alheias ao efetivo exercício docente.

Ainda que 35 dos 52 Municípios de Rondônia tenham indicado a adoção das recomendações constantes desta Nota Técnica (RONDÔNIA, 2022h), não há indicativos educacionais que permitam confirmar os efeitos da medida – o que decorre, principalmente, do fato da recomendação ter sido feita menos de um ano antes da data de corte desta dissertação, a ensejar a revisão do tema, em trabalhos futuros.

O tema da busca ativa regular foi retomado na segunda fase da governança através das Notas Técnicas nº 03/2022 e 01/2023.

O primeiro documento propugnava a priorização da efetiva implantação da plataforma de Busca Ativa Escolar da UNICEF nos Municípios de Rondônia, o que veio a se mostrar exitoso, tanto em termos de proposição da política pública (eis que a totalidade dos Municípios de Rondônia aderiu à plataforma, após a redação da Nota Técnica nº 03/2022), como destacado por Malta (2023), como de acompanhamento da mesma (o grupo de trabalho conjunto entre o Ministério Público de Rondônia e o Tribunal de Contas de Rondônia, identificando falhas na busca ativa escolar, referido na Nota Técnica nº 03/2022, propulsionou a edição da Nota Técnica nº 01/2023<sup>65</sup>). Destacam-se parte das recomendações feitas naquele documento (RONDÔNIA, 2022e, p. 03):

- 1) Recomendar que apoiem o gestor político e o coordenador operacional da Busca Ativa Escolar (Unicef) dos seus respectivos territórios:
  - 1.1 no desenvolvimento das ações necessárias à finalização das três etapas identificadas pelo TCE/RO como de menor percentual de implantação da referida estratégia no âmbito de Rondônia, sendo estas: a) mapeamento de atores sociais; b) constituição do comitê gestor; e c) redação do plano de ação – vide Guia de Implementação no Município (Unicef) e Relatório de Levantamento sobre a Implementação da Busca Ativa Escolar em Rondônia (TCE/RO);

---

<sup>65</sup> Apesar de ter sido publicada apenas em 2023, a Nota Técnica foi discutida e aprovada pelo Gaepe-Rondônia em sua reunião de 16/12/2022. Assim, esteve ela dentro do período temporal de análise das ações e resultados pré-estabelecido nesta dissertação, a justificar sua menção neste texto.

1.2 no desenvolvimento das estratégias especialmente voltadas à mitigação das principais situações-problema que impactam negativamente a efetiva implantação da BAE em Rondônia, sendo estas: a) baixo número de agentes comunitários e técnicos verificadores (agentes de campo); b) baixo engajamento entre as secretarias municipais (intersetorialidade deficiente); c) baixa realização de capacitações pelos participantes da estratégia; e d) baixo apoio e engajamento políticos; e

1.3 na garantia de participação de todos os atores envolvidos na BAE durante as capacitações fornecidas pela secretaria de estado da educação (Seduc/RO), através da sua Coordenação Estadual Operacional da BAE, em todo o ano de 2022, durante a execução do projeto “Busca Ativa Escolar: Implementação em Rondônia” – fortalecendo-se, assim, o regime de colaboração entre estado e municípios;

2) Manifestar a importância de que todos os atores responsáveis pela Busca Ativa Escolar (Unicef) – desde o seu nível estratégico (prefeito/governador e gestor político) até o tático (coordenador operacional e supervisores institucionais) e o operacional (agentes comunitários e técnicos verificadores) – busquem compreender como funciona e no que consiste a metodologia social e a ferramenta tecnológica BAE, bem como seus respectivos papéis, através dos manuais, guias, cursos e orientações fornecidos gratuitamente pelo Unicef;

Já segundo documento focou na efetiva intersetorialidade nas políticas de busca ativa escolar a serem desenvolvidas em Rondônia, reforçando ainda o teor do documento anterior e esclarecendo a própria dinâmica de funcionamento desta rede intersetorial, como se notam de suas recomendações (RONDÔNIA, 2023, p. 03):

**2. Garantir** aos(às) **gestor(a) político(a) e coordenador(a) operacional** formalmente designados(as) para gerenciar a estratégia Busca Ativa Escolar em âmbito municipal e/ou estadual **os recursos necessários à sua efetiva implementação, seguindo as orientações** dispostas no Guia de Implementação do Município e demais **documentos elaborados pelo Unicef**, disponíveis gratuitamente em seu sítio eletrônico;

**3. Potencializar os resultados da Busca Ativa Escolar** em âmbito local através de **parcerias interinstitucionais** com os órgãos e entidades que compõem o sistema de garantia de direitos e os demais órgãos de políticas setoriais atrelados à estratégia;

a) A fim de dar efetividade à recomendação ora proposta, tendo em vista o engajamento do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado de Rondônia em torno do tema, **sugere-se** que seja solicitada a cooperação de membros do MP/RO local e/ou dos defensores públicos locais, especialmente nas **reuniões intersetoriais ampliadas** do Comitê Gestor Municipal/Estadual da BAE; tendo em vista a importância do papel do Conselho Tutelar.

**4. Orientar os gestores** das pastas das **Secretarias de Assistência Social, Saúde e Educação (e outras que também participem da estratégia, conforme o caso):**

a) **a se manifestarem, sempre formalmente e de maneira justificada, sobre requerimento do(a) coordenador(a) operacional de servidores lotados nas referidas pastas** para atuarem nas funções de ‘supervisor(a) institucional’, ‘técnico(a) verificador’ ou ‘agente comunitário’ da Busca Ativa Escolar;

i) Cabe às secretarias competentes buscar o imediato atendimento da demanda, formalizando resposta ao(à) coordenador(a) operacional com o(s) nome(s) do(s) servidor(es) designados para desempenhar as funções da BAE indicadas; **e, em caso de recusa**, apresentar justificativa pormenorizada e devidamente fundamentada - ocasião após a qual o coordenador operacional deverá se reportar ao gestor político e ao Prefeito para que se solucione a questão;

b) **a designarem formalmente pelo menos um profissional de cada uma das secretarias acima mencionadas**, ou daquelas que tenham atuações específicas naquelas áreas, independentemente da nomenclatura atribuída, **para atuação operacional** específica no Busca Ativa Escolar e **interlocução** com o respectivo coordenador operacional de Busca Ativa; (Grifos do original)

Na Busca Ativa Escolar, as ações do Gaepe durante a sua segunda fase de atuação, portanto, não se limitaram a conhecer melhor o cenário de fundo para a implementação da política pública, mas avançaram para refinar a execução da mesma, sendo propostas soluções para tornar mais efetiva uma modelagem previamente existente (no caso, a plataforma de Busca Ativa Escolar da UNICEF). E, como importante traço distintivo a ser apontado, esteve o acompanhamento rigoroso de todas as ações envolvendo a Busca Ativa Escolar e dos resultados obtidos a partir da edição das Notas Técnicas 02/2021, 03/2022 e 01/2023: não fosse isso, não se constataria a insuficiência da edição da Nota Técnica nº 03/2022 para solucionar as dificuldades enfrentadas na prática pelos Municípios e a necessidade de edição da Nota Técnica nº 01/2023, esta última derivada de apontamentos feitos pelo Ministério Público Estadual e pela Defensoria Pública Estadual no sentido de que o fluxo operacional da metodologia de Busca Ativa Escolar da UNICEF não era plenamente conhecido por todos os atores envolvidos na mesma e que, dentre estes atores, alguns deles – notadamente o Conselho Tutelar – ofereciam resistência à observância dos protocolos.

Desta forma, o trabalho exercido pelo Gaepe-Rondônia na pauta da busca ativa escolar efetivamente demonstrou a eficiência da governança em apoiar a implementação de uma política pública de forma efetiva e, através do monitoramento da execução da mesma, propor ajustes operacionais para torná-la mais eficiente e permitir a concretização do direito fundamental buscado – ou, no caso, evitar a lesão ao direito à educação provocada pela evasão dos estudantes.

Também atrelado à pauta do acesso à educação estava a tentativa de se corrigir as deficiências estruturais na política pública de transporte escolar, na medida em que estas demandavam uma solução urgente por parte da governança. Se a situação do Estado de Rondônia e de seus Municípios já era deficitária anteriormente à pandemia, com o advento desta e a suspensão dos contratos de transporte escolar por quase dois anos, o quadro se tornou ainda mais precário. Especialmente no transporte fluvial, as pendências administrativas e judiciais se arrastavam há anos, notadamente na capital, Porto Velho – onde houve nomeação de interventor na Secretaria de Educação em decorrência de irregularidades nos contratos de transporte escolar, com dificuldades remontando ao ano de 2017 (CRUZ E CARVALHO, 2021).

Uma primeira estratégia discutida pelo Gaepe-Rondônia, com perspectiva de resultados em longo prazo, foi a criação de um sistema informatizado para integração das

rotas do transporte escolar, aumentando a sua eficácia, em parceria com o Instituto Federal de Rondônia (IFRO). Ao mesmo tempo, propôs-se a atuação do Estado e dos Municípios através de regime de colaboração para aprimorar os contratos de prestação de serviço de transporte escolar e a criação, em cada localidade, de grupos de trabalho que pudessem mapear os respectivos cenários locais e propor estratégias aptas a zerar o *déficit* do transporte escolar (RONDÔNIA, 2022a, p. 04-05).

Tais estratégias, até 31/12/2022, não haviam surtido qualquer efeito: o sistema informatizado planejado ainda não havia sido entregue e não fora relatado pelos gestores municipais e estaduais, ao Gaepe, o *status* das ações dos grupos de trabalho e da atuação conjunta em prol do transporte escolar – ou mesmo se tais ações tinham sido efetivamente executadas.

Por outro lado, a articulação iniciada na governança entre o Poder Executivo Estadual, a Prefeitura Municipal de Porto Velho e o Ministério Público Estadual resultou na celebração de acordo para a solução do transporte escolar no Rio Madeira, o qual se deu no bojo dos processos nº 7015011-94.2019.8.26.0001 e 7069200-17.2022.8.22.0001 – pondo, no horizonte próximo, a perspectiva de que a grave situação do transporte escolar naquela localidade seria finalmente solucionada.

Consoante os termos da ata de audiência daqueles processos (BRASIL, 2022c, p. 02), o Estado de Rondônia se comprometeu a providenciar, em sessenta dias a contar da audiência (realizada em 14/12/2022), solução definitiva ao transporte escolar para os alunos das comunidades ribeirinhas do Rio Madeira, ao mesmo tempo em que diligenciaria para conscientizar a população local acerca da obrigatoriedade da matrícula e frequência escolar e realizar a busca ativa escolar dos estudantes. Ao mesmo tempo, também coube ao Estado, em colaboração com o Município de Porto Velho, providenciar plano de recuperação de aprendizagem a tais estudantes, a ser realizada tanto através de aulas presenciais como ferramentas online. Por fim, o Estado de Rondônia, o Ministério Público Estadual e o Município de Porto Velho se comprometeram a adotar políticas mitigadoras dos impactos econômicos e sociais decorrente da deficiência da prestação do transporte escolar, o que seria desenvolvido através de Comitê Interinstitucional.

Ainda que a ação proposta não tenha emergido diretamente do Gaepe, o fato dos atores envolvidos neste processo de diálogo serem integrantes da governança e se aproveitarem dos subsídios que foram fornecidos ao longo das reuniões do Gaepe, pode-se

afirmar que a celebração da pactuação acima é reflexo indireto dos debates da governança. Afinal, trata-se de atuação nas duas primeiras etapas do ciclo da política pública, fornecendo a adequada compreensão da realidade fática e criando uma agenda governamental a ser resolvida pelos entes competentes.

Em situação semelhante ao transporte, a temática da infraestrutura escolar também necessitou ser revisitada e enfrentada mediante uma nova perspectiva: as dificuldades estruturais dos Municípios – obras paralisadas por falta de recursos, estabelecimentos de ensino incompatíveis com a legislação sanitária e as normas de segurança, dentre outros – foram acentuadas pela pandemia de Covid-19. Os obstáculos a serem enfrentados já eram conhecidos, emergindo dos diagnósticos feitos pelas Comissões de Monitoramento do Protocolo Sanitário.

A proposta da governança, inicialmente, foi a criação de um grupo de trabalho especificamente destinado a levantar informações sobre as obras paralisadas nos Municípios de Rondônia, com o apoio da AROM e da UNDIME. O diagnóstico feito apontou a existência de obras paralisadas em 13 Municípios do Estado de Rondônia ao final de 2022, todas em fase de realização de nova licitação: os mais emblemáticos dos casos foram a reforma do Centro Municipal Infantil e Ensino Fundamental “Parque dos Pioneiros”, no Município de Ji-Paraná, paralisada desde o ano de 2017 e sem previsão de conclusão, e da construção de quadra esportiva escolar coberta no Município de Castanheiras, iniciada em 2014 e que, em decorrência de diversas ações judiciais, não foi concluída até o fim de 2022 (RONDÔNIA, 2022h).

O Gaepe-Rondônia também foi pioneiro ao propor uma nota técnica com proposta de decreto regulamentador para todos os Municípios de Rondônia que trazia critérios objetivos, transparentes e adequados às prioridades legais e constitucionais para o oferecimento de vagas em creche. Partindo da experiência anterior do Comitê das Creches de São Paulo e da constatação de que a judicialização de vagas em creche voltava a ocorrer em Rondônia após a pandemia, especialmente no Município de Porto Velho, identificou-se que era necessário se debruçar sobre as causas dessa judicialização no Estado e tentar solucioná-la, precavendo os Municípios, ainda, em relação aos custos decorrentes desse processo.

Duas questões, de pronto, foram levantadas e que estimularam a confecção de uma diretriz unificada: o fato dos Municípios possuírem procedimentos completamente díspares para as suas respectivas filas de espera, incluindo no que toca ao registro dessas informações



– facilitando, assim, a ingerência política sobre tais filas, e a pressão por novas vagas especialmente a crianças portadoras de deficiência, tendo em vista que as secretarias deixavam de observar o mandamento legal constante do artigo 8º do Estatuto da Pessoa com Deficiência. Posteriormente, em levantamento feito pela governança, verificou-se que o descumprimento de prioridades legais também afligia a prioridade que recaía sobre a disposição de vagas em estabelecimentos próximos à residência para dependentes de mulheres vítimas de violência doméstica, constante do artigo 9º, §7º, da Lei nº 11.340/06.

Propôs-se, assim, a Nota Técnica nº 07/2021, que preconiza parâmetros a serem observados pelos Municípios ao implementarem suas respectivas “filas de espera” e institui diretrizes e procedimentos para a operacionalização dessas filas, como se nota da parte dispositiva deste documento (RONDÔNIA, 2022b, p. 03):

1. Empregar total transparência na organização criteriosa e objetiva de fila de espera de todas as crianças de 0 a 3 anos em creches e crianças de 4 e 5 anos em pré-escola, provendo a ela o regular registro dos dados, seja em sistema tecnológico específico, seja em sítio eletrônico ou mediante consulta presencial a registro físico, de modo a permitir que aqueles que estejam na fila de espera saibam a exata posição em que se encontram, sem prejuízo da garantia de integral acesso aos órgãos de controle e aos integrantes do Sistema de Justiça, observados os cuidados necessários a atender a Lei de Proteção de Dados Pessoais (LGPD);

2. Destinar prioritariamente as vagas de creche e pré-escola às crianças de famílias mais vulneráveis, observando tanto os públicos prioritários por força de lei, como mediante critérios socioeconômicos, de forma a oferecer a esse público-alvo os estímulos adequados e possibilitar a redução das desigualdades educacionais, de acordo com os seguintes critérios sucessivos: a) Crianças com deficiência, nos termos do art. 2º da Lei n. 13.146/15 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); b) Filhos de mulheres em situação de violência doméstica ou familiar, observado o art. 9º, §7º, da Lei n. 11.340/06 (Lei Maria da Penha); c) Demais hipóteses de prioridade previstas expressamente em lei específica, seja ela Municipal, Estadual ou Federal; d) Famílias inscritas no programa federal “Auxílio Brasil” (ou outro com mesma finalidade que venha a ser criado) ou em outros programas estaduais ou municipais de distribuição de renda; e) Famílias monoparentais; f) Famílias com mães economicamente ativas; g) Critério cronológico (data de solicitação do pedido para matrícula e/ou entrada na fila de espera); h) Demais critérios que o Município julgue pertinentes, considerando sua realidade específica, desde que fixados de maneira objetiva e transparente.

2.1 Na hipótese de duas ou mais crianças preencherem o mesmo critério, para fins de desempate, será atribuída posição mais alta na fila de espera (ou seja, maior prioridade para concessão da vaga) à criança que atenda ao critério imediatamente subsequente na ordem constante do item 2.

Acerca especificamente deste tema, vale ressaltar que a atuação do Gaepe-Rondônia foi além da propositura de mera nota técnica para organização da fila de espera, contemplando também o desenvolvimento de modelagem específica para aprimorar o manejo das vagas e acompanhar a evasão escolar.

A proposta do Gaepe-Rondônia consiste em criar um sistema unificado que cruze informações existentes na rede educacional com os dados das crianças nascidas vivas, o que

pode ser obtido tanto através dos dados do Sistema Único de Saúde (para crianças portadoras do cartão do SUS) ou da central vinculada ao Sistema Eletrônico de Registros Públicos: na posse dessas informações, em tese, seria possível identificar quantas crianças não estão matriculadas em nenhuma escola, aperfeiçoando, assim, o controle da evasão escolar.

O mesmo sistema informatizado também possibilitaria o cruzamento de informações dos estudantes a partir do endereço apontado como residência familiar – informação também possível de ser obtida através dos registros de outros órgãos públicos e de concessionárias de serviços públicos -, o que permitiria aferir eventuais necessidades de adequação na rota do transporte escolar disponibilizado pelo Poder Público e minimizar a distância entre a residência dos estudantes e suas respectivas escolas – melhorando o planejamento.

Em paralelo às ações envolvendo o acesso e a infraestrutura escolar, o Gaepe-Rondônia também trabalhou para trazer efetividade sob o prisma qualitativo à política pública educacional, seja direta ou indiretamente.

O Gaepe-Rondônia, de forma direta, recomendou a adoção de certas diretrizes e boas práticas educacionais voltadas à educação infantil – atuando diretamente na terceira fase do ciclo da política pública -, ante o diagnóstico, previamente colhido ao longo dos anos anteriores de sua atuação, de que havia déficits sensíveis na política pública de educação municipal nos campos de formação continuada de professores, avaliação de resultados e infraestrutura escolar. A Nota Técnica nº 02/2022 (RONDÔNIA, 2022d, p. 02), nesse sentido, propunha recomendações de curto, médio e longo prazo que, se seguidas, teriam a aptidão, ao menos em tese, de sanar aludidos déficits e aperfeiçoar a política pública de educação infantil – destacando-se que as propostas lá elencadas, e abaixo transcritas, consistiam na repetição de práticas já sugeridas pelo Ministério da Educação na forma dos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil (PNQEI/MEC):

1. Recomendações de implementação entre dois meses e um ano: a) Elaborar diagnóstico detalhado das habilidades e necessidades de formações inicial, complementar e continuada dos professores, com foco no desenvolvimento das funções específicas da educação infantil; b) Desenvolver ações que sistematizem a inserção, nos processos de formação continuada, da ênfase na aplicabilidade dos conteúdos ministrados e na disseminação de boas práticas entre os docentes e gestores que atuem neste segmento; c) Inserir, na programação dos processos de formação continuada, práticas pedagógicas e de gestão que promovam a inclusão escolar de crianças com necessidades educacionais especiais (NEE); d) Assegurar que os diretores escolares reservem espaço adequado para exposição dos trabalhos dos alunos em local de fácil acesso e visibilidade;
2. Recomendações de implementação entre um e dois anos: e) Promover estudos com vistas a planejar e instituir, no âmbito do Município, políticas públicas de incentivo às formações inicial, complementar e continuada voltadas à docência e à gestão das unidades

deste segmento; f) Implementar ou acelerar ações e medidas necessárias à institucionalização, regulamentação e modernização de processos de monitoramento e avaliação das formações inicial, complementar e continuada, orientadas para o alcance de metas e resultados; g) Planejar a aquisição e manutenção de mobiliários, equipamentos e materiais contemplando todas as escolas da rede pública que atendam a educação infantil; h) Promover ações visando a assegurar a adequação dos objetos e equipamentos à faixa etária das crianças; 3. Recomendações de implementação entre dois e quatro anos: i) Revisar, modernizar e inovar as rotinas e processos de trabalho de modo a implementar sistemática de gestão de pessoas orientada para o alcance de metas de qualidade; j) Assegurar que os projetos de aquisição e/ou edificação de aparelhos fixos de recreação obedçam às normas de segurança, ou, ainda, que a execução de projetos de aquisição e/ou edificação de aparelhos fixos de recreação sejam fiscalizados por profissional técnico, garantindo as normas de segurança.

Essa ação do Gaepe mostra traços da maturidade institucional da governança: o diagnóstico que originou a redação das recomendações foi colhido em decorrência dos trabalhos anteriores desenvolvidos pela governança e do cenário obtido quando enfrentadas as dificuldades provocadas pela pandemia de Covid-19 e a inclusão do tema na agenda das políticas públicas já estava bem sedimentado, como explicitado pelo próprio nome da governança. Pode-se, portanto, atuar diretamente na consolidação de uma estratégia já proposta em guias de referência do Ministério da Educação e que, a despeito de já existente, não era observada de maneira adequada pelos gestores de educação municipais em Rondônia.

Por outro lado, indiretamente, o Gaepe-Rondônia apoiou a implementação e execução do Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), da mesma forma que fizera com o projeto de avaliação diagnóstica (“Norteia”) do Tribunal de Contas do Estado.

O PAIC, nos termos de seu guia referencial (RONDÔNIA, 2022j, p. 06), é definido como um conjunto de ações executadas interinstitucionalmente entre o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e os Municípios do Estado, visando à melhoria da qualidade da política de alfabetização nas redes municipais – alavancando, conseqüentemente, os índices educacionais -, estando assentado em três eixos, a saber, “diagnóstico”, “formação dos professores” e “avaliação de eficácia dos resultados”.

Ainda que o Gaepe não tenha sido o responsável pela idealização ou pela execução do projeto, a inclusão do PAIC no rol de ações apoiadas pela governança se faz necessária pelo fato de que coube ao Gaepe auxiliar na interlocução com os gestores de educação municipais para dar visibilidade ao projeto e permitir a sua implementação, ciente de que os resultados lá colhidos (tanto pelas avaliações a serem feitas - diagnosticando dificuldades estruturais na política de alfabetização -, como pelas formações realizadas junto aos professores das redes

municipais) poderão fomentar novas políticas públicas e subsidiar discussões futuras no âmbito da governança. Logo, pode-se dizer que o Gaepe se tornou um *locus* de apoio para permitir a integração da rede de ação da modelagem desenvolvida pelo PAIC, a evidenciar o uso da governança como um espaço de fomento à novas modelagens e apoio à sua implementação (e não necessariamente de proposição e desenvolvimento em nome próprio de políticas públicas).

Outras das pautas tratadas pelo Gaepe-Rondônia e cujos resultados podem ser mencionados envolve o combate às desigualdades no ambiente educacional, seja no que atine à ampliação da educação inclusiva (afeta a crianças com deficiência, nos termos do art. 2º da Lei nº 13.146/15) ou no combate a práticas racistas ou perpetuadoras de desigualdade no ambiente escolar.

A discussão sobre educação inclusiva envolveu uma tentativa de aproximação transversal com os atores políticos, especialmente os representantes dos Conselhos Tutelares (ACTRON), dos Secretários de Assistência Social e da sociedade civil – cabendo a esta última a deflagração das discussões na governança, a evidenciar sua permeabilidade na sociedade rondoniense (RONDÔNIA, 2021a, p. 02). A justificativa para a atribuição da relevância a esta pauta estava no fato de, historicamente, já ser este grupo socialmente vulnerável, o que foi agravado com a pandemia de Covid-19 – por se tratar de grupo de risco, foram os estudantes portadores de deficiência os últimos a retornar às atividades presenciais, antes das campanhas de imunização.

Salvo no que se refere à recomendação para que seja observada a prioridade legal deste público-alvo no atendimento das vagas em creche – já destacada anteriormente –, não se vislumbrou nenhuma ação concreta do Gaepe-Rondônia orientada a esta política pública e que já tenha apresentado resultados. Uma possível explicação para este fato está no esvaziamento da intersetorialidade proposta – e necessária – para a promoção da educação inclusiva: ainda que o tema seja reconhecido pelos gestores municipais como a sua maior dificuldade (RONDÔNIA, 2022i).

No entanto, considerando que o tema foi objeto de compromisso firmado pelos membros da governança em agosto de 2022 – tanto no que se refere à reavaliação das demandas de infraestrutura como na elaboração e execução de planos de ação e capacitações específicas aos profissionais da educação, todos voltados à reforçar a política pública

educacional em torno da educação inclusiva -, não se descarta que, a partir de 2023, novas medidas orientadas ao cumprimento destes compromissos venham a ser adotadas.

Por outro lado, a pauta da igualdade racial se mostrou exitosa na medida em que foi desenvolvida observando a intersetorialidade e com o apoio de especialistas externos, sendo liderada por um grupo de trabalho criado especificamente para esta finalidade. O grupo era formado por especialistas na pauta da promoção da igualdade racial, da redução das desigualdades em ambiente escolar - independentemente de sua origem – e possuíam o histórico de participação no fomento, no desenvolvimento ou na concretização de políticas públicas com essa finalidade específica.

O grupo de trabalho foi criado em setembro/2022 e entregou seu primeiro resultado definitivo – a Nota Técnica nº 05/2022 do Gaepe-Rondônia - em dezembro/2022, ainda pendente de implementação e de execução das ações complementares lá indicadas, mas cuja importância é de imediata evidência, já que atacava problema estrutural da educação rondoniense e que, até aquela data, não havia sequer sido objeto de estudo mais apurado pelos gestores locais, como pontuado na parte preambular daquele documento (RONDÔNIA, 2022g).

Vale destacar as ações propostas através desta Nota Técnica, a corroborar sua escolha enquanto resultado relevante dos trabalhos do Gaepe-Rondônia (RONDÔNIA, 2022g, p. 03-04):

1. Formação de equipe de gestores, professores e demais profissionais da educação em letramento racial, a fim de propiciar à comunidade escolar a compreensão de que somos sujeitos com múltiplas diferenças, demandas e experiências, e que construímos narrativas a partir das nossas próprias existências e vivências. O letramento racial possibilita o entendimento de como os processos de racialização estabelecem hierarquia de direitos e de lugares para brancos, negros, indígenas e outras populações. A compreensão dos processos de racialização na sociedade rondoniense e de como os profissionais da educação produzem uma leitura de si mesmo pode se constituir em importante instrumento de enfrentamento ao racismo.
2. Formação sistemática de professores e gestores, no intuito de prover os educadores de técnicas e estratégias para lidar com a diversidade que abrange a população rondoniense, possibilitando um melhor desempenho no processo de aprendizado e desenvolvimento, além de garantir uma educação de qualidade e equidade que considere os contextos da realidade regional. Isso implica na implementação de políticas públicas para a formação continuada e a devida qualificação das professoras e professores. A formação sistemática de professores deve permitir o acesso às atualizações da área de atuação em relação à didática, metodologias ativas de ensino e uso de recursos tecnológicos. Do mesmo modo, é necessária a formação de gestores e coordenadores pedagógicos no que se refere à compreensão de arcabouço legal e normativo relativo ao combate à discriminação, preconceito de raça, cor, religião, gênero, entre outros referenciados na legislação;
3. Proposta de alteração do material didático com o objetivo de alinhar os conteúdos à diversidade da população rondoniense, respeitando a memória e a história

regional, dando ênfase às características das populações que compõem a região, incluindo, ainda, a proteção aos direitos dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana e afro-brasileiros, populações indígenas e afro-indígenas;

4. Criação imediata de um material gráfico por especialistas para desconstrução e ressignificação de termos, locuções, frases e outras manifestações racistas com objetivo de desnaturalizar o racismo na instituição escolar visando a inclusão de todas as crianças no processo de pleno desenvolvimento educativo e de transição de estudantes para cidadãs e cidadãos.

A última ação digna de nota do Gaepe-Rondônia no ano de 2022 foi a edição da Nota Técnica n° 04/2022, referente à orientação aos gestores para que, em consequência dos atos antidemocráticos ocorridos após a eleição presidencial de 2022, em que houve sucessivos fechamentos de rodovias, se procedesse à abstenção de suspender as aulas presenciais no Estado e tomassem imediatas providências para solucionar a situação – inclusive buscando a articulação com os demais atores dos seus respectivos Municípios e daqueles limítrofes para que fossem traçadas medidas de ação conjunta (RONDÔNIA, 2022f, p. 02).

Convém, assim como feito para o primeiro momento de atuação deste Gaepe, sintetizar as informações encontradas e sistematizar as ações feitas de acordo com as fases da política pública:

Tabela 06 - Ações desenvolvidas durante a segunda etapa do Gaepe-Rondônia: enquadramento no ciclo da política pública				
Macrotema	Fase de cognição	Fase de formação da agenda	Fase de modelagem	Fase de implementação e fiscalização
Aprimoramento da gestão escolar	- Levantamento dos dados de obras paralisadas	- Articulação para a pauta da educação inclusiva	- Nota Técnica n° 01/2022 - Nota Técnica n° 04/2022 - Nota Técnica n° 05/2022	- Questionário de monitoramento da NT 01/2022 - Apoio ao PAIC
Transporte Escolar	Sem ações	Sem ações	- Articulação para o desenvolvimento de sistema eletrônico de integração de rotas de transporte	- Articulação para o transporte escolar no Rio Madeira
Educação Infantil	- Levantamento dos dados das filas de espera da educação infantil.	Sem ações	- Nota Técnica n° 07/2021  - Articulação para desenvolvimento de sistema eletrônico para regulação das vagas em creche	- Questionário de monitoramento da NT 07/2021
Busca Ativa Escolar	Sem ações	Sem ações	- Nota Técnica n° 03/2022 - Nota Técnica n° 01/2023	Sem ações

Os resultados específicos das ações da segunda fase do Gaepe-Rondônia não são de aferição imediata, na medida em que representam estratégias cujo impacto apenas será percebido a médio e longo prazo na educação rondoniense, especialmente no que é afeto à política de alfabetização, de aprimoramento qualitativo da educação – em que a própria nota técnica já indica prazos específicos para cumprimento das metas – e de aumento de efetividade na busca ativa escolar. Entretanto, nota-se que houve um efetivo incremento na articulação interinstitucional e no fomento da intersectorialidade quando do desenvolvimento da política pública de educação, atendendo ao primado básico da instalação da governança.

### 3.1.2. Gaepe-Goiás

O segundo Gaepe criado no Brasil foi aquele instalado no Estado de Goiás em julho de 2020. Tal qual verificado no Gaepe-Rondônia, havia a preocupação inicial de se mitigarem efeitos da pandemia de Covid-19, sem o afastamento, porém, de pontos estruturantes da política pública educacional daquele Estado.

Apresenta-se, primeiramente, os dados educacionais do Estado de Goiás quando da criação da governança, para fins de elucidação das dificuldades enfrentadas naquele momento e dos desafios que posteriormente seriam projetados na segunda fase da governança:

Tabela 07 – Dados educacionais do Estado de Goiás quando da criação do Gaepe (julho/2020)			
	Ano de referência	Dado encontrado	Média nacional ou meta
Taxa de evasão escolar <sup>66</sup>	2019	3,8%	2,7%
IDEB – Ens. Fundamental Anos Iniciais <sup>67</sup>	2019	6,2	6,0
IDEB – Ens. Fundamental Anos Finais	2019	5,3	5,3
IDEB – Ens. Médio	2019	4,8	4,8
Alfabetização na idade correta <sup>68</sup>	2016	519,94 em leitura e 510,30 em escrita	507,58 em leitura e 500,00 em escrita
Conectividade escolar - EF Anos Iniciais <sup>69</sup>	2019	95,2%	62,8%
Conectividade escolar – EF Anos Finais	2019	98,8%	83,2%
Conectividade escolar – Ensino Médio	2019	99,1%	91,4%

<sup>66</sup> Dados de evasão escolar extraídos de: UNICEF. **Cenário da exclusão escolar no Brasil**: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na educação. Publicação eletrônica. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2022.

<sup>67</sup> Dados do IDEB (Ensino Fundamental e Ensino Médio) retirados de: <https://qedu.org.br/uf/52-goias/ideb>

<sup>68</sup> Dados da alfabetização na idade correta, aferida pela Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) extraídos de: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes\\_e\\_exames\\_da\\_educacao\\_basica/relatorio\\_sae\\_b\\_ana\\_2016\\_panorama\\_do\\_brasil\\_e\\_dos\\_estados.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_sae_b_ana_2016_panorama_do_brasil_e_dos_estados.pdf)

<sup>69</sup> Dados de conectividade escolar extraídos de: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_do\\_estado\\_d\\_e\\_goias\\_censo\\_da\\_educacao\\_basica\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_do_estado_d_e_goias_censo_da_educacao_basica_2019.pdf)

Ao contrário do Gaepe-Rondônia, que possui uma atuação praticamente linearizada entre as duas fases da governança, o Gaepe-Goiás possui uma atuação bastante demarcada na primeira fase – enfrentamento da pandemia na educação – e uma atuação de menor relevância durante a segunda fase da governança, se comparada ao verificado na primeira. Entretanto, mesmo este fato não impediu o Gaepe-Goiás de produzir resultados consideráveis após a mudança do seu escopo.

Uma breve síntese das ações daquela governança pode ser encontrada no relatório de atividades por ela divulgado, referente ao período mais agudo da pandemia de Covid-19, ainda em 2020, e que serão detalhadas nos parágrafos subsequentes (GOIÁS, 2021a, p. 05):

Neste período, muitos temas foram debatidos e soluções foram buscadas para dar segurança jurídica aos gestores, prevenindo ou minimizando a judicialização de demandas sociais, percorrendo em torno de debates sobre o retorno das aulas presenciais, conectividade e acessibilidade virtual de alunos e professores para o ensino remoto, formação de professores, recursos direcionados à educação, entre outros.

Suplementarmente, foram publicadas notas técnicas, promovidos cursos de capacitação para Conselheiros Municipais de Educação para fortalecer sua ação e para gestores públicos para conferir maior segurança jurídica às compras governamentais no contexto da pandemia. O propósito orientativo foi evidenciado também com a realização de evento inovador, de alcance nacional, para discutir instrumentos de articulação. No mesmo sentido, foi elaborada cartilha relacionada à comunicação escolar efetiva, e criada ferramenta para auxiliar os gestores quanto aos protocolos de biossegurança. Finalmente, pesquisas relacionadas às dificuldades enfrentadas pelas redes na oferta da educação remota e à conectividade de professores, estudantes e gestores das redes estadual e municipais foram realizadas e poderão subsidiar futuras ações do GAEPE-GO, no sentido de contribuir para a busca da qualidade da educação pública.

O primeiro ponto a ser destacado acerca da atuação do Gaepe-Goiás durante a fase aguda da pandemia da Covid-19 no que se refere ao tema da “retomada segura das aulas presenciais e mitigação do contágio em ambiente escolar” – o qual, em Goiás, esteve diretamente associado ao tema da “gestão educacional e planejamento administrativo das redes de ensino” (a justificar sua análise conjunta nos parágrafos seguintes) foi a coleta de dados, mediante pesquisa/questionário submetido aos atores municipais, para aferição das principais dificuldades enfrentadas pelos Municípios no período de fechamento das escolas, visando, especificamente, a analisar quais as estratégias utilizadas em substituição às aulas presenciais e a aferir o quadro da conectividade de alunos e professores (GOIÁS, 2020b, p. 7). Ambos os pontos eram necessários para a formação de um quadro preciso acerca da realidade educacional do Estado no contexto da pandemia de Covid-19 – atendendo às etapas de cognição e formação da agenda (segunda fase) do ciclo da política pública, com fulcro a embasar decisões posteriores da governança.



O questionário foi respondido por 67,8% dos Municípios do Estado de Goiás (167, de um total de 246), o que permitiu que a governança se debruçasse sobre a realidade específica de mais de dois terços dos Municípios do Estado e desenvolvesse ações complementares junto à UNDIME, à FGM e à AGM, que serão detalhadas mais adiante neste capítulo. E, através do diagnóstico, constatou-se que fora predominante o uso de material impresso em detrimento de ferramentas eletrônicas de ensino, uma vez que a conectividade nas escolas goianas era escassa (GOIÁS, 2020b, p. 07).

Assim, pode-se afirmar que a medida era necessária para suprir a incerteza até então existente em prol da escolha de uma estratégia eficiente para combater os efeitos da pandemia na educação especificamente no território do Estado de Goiás. O questionário foi posteriormente complementado, em novembro do mesmo ano, com um novo levantamento de informações, este específico para a conectividade escolar, com enfoque específico nos Municípios com até 50 mil habitantes (90% do universo de Municípios do Estado), em que foi apresentado o seguinte panorama (GOIÁS, 2020b, p. 11-12):

Diante do cenário apresentado percebe-se que o quantitativo de alunos sem acessibilidade virtual é muito elevado, o que evidencia o não atingimento da equidade na disponibilização das atividades pedagógicas, nem a garantia do acesso à educação. Por meio de informações prestadas à equipe de fiscalização da Área I – Educação, do Tribunal de Contas do Estado, do total de 510.124 estudantes da rede estadual de ensino, 102.114, ou seja, 20% estão sem acesso ou possuem apenas acesso parcial à internet.

Nesse sentido, cabe destacar que a não participação dos alunos nas aulas remotas por falta de acessibilidade virtual pode provocar um aumento do abandono e da evasão escolar especialmente dos alunos em condição de maior vulnerabilidade socioeconômica. De acordo com informações e documentos encaminhados pela Secretaria, e considerando que a rede estadual conta hoje com um total de 510.000 mil alunos aproximadamente, foi possível evidenciar que cerca de 1,4% dos estudantes abandonaram os estudos no período de abril a agosto de 2020. Cabe destacar que são mais de 7 mil jovens e crianças que desistiram da escola (7.097), em um período de apenas 5 meses. A respeito do número de alunos da rede estadual sem acessibilidade virtual no segundo semestre a Superintendência de Organização e Atendimento Educacional informou que esse aumento ocorreu, em virtude do critério adotado na coleta de dados, bem como da forma de disponibilização dos mesmos.

Para os resultados referentes aos meses de maio e junho de 2020 adotou-se o critério, média de alunos sem nenhum acesso à internet por Coordenação Regional de Educação. Desta maneira, quando os dados são disponibilizados por Regional ele carrega a média de todas as escolas daquela regional, logo não evidencia quais escolas e/ou cidades apresentam um grande número de alunos sem conectividade.

Para os números apresentados nos meses de agosto, setembro e outubro de 2020 ocorreu uma mudança no método de seleção, adotou-se então número de alunos sem acesso à internet e alunos com baixa conectividade de acesso à internet por município. Assim sendo os dados disponibilizados traduziu um número mais condizente com a realidade das escolas estaduais de cada município.

A partir dessa nova forma de apresentação dos resultados restou evidenciado a necessidade de promover ações efetivas que possibilitem a ampliação de políticas de acesso à internet e a computadores aos alunos da rede estadual de ensino.

Em relação às ações da Secretaria de Educação no sentido de contribuir para o aumento da acessibilidade virtual dos estudantes da rede estadual de ensino no

período de pandemia, a Superintendente de Organização e Atendimento Educacional informou em reunião do GAEPE/GO (nov/2020) que há um processo em andamento da Internet Patrocinada – nesse projeto os alunos poderão acessar o App NetEscola, sem que seja debitado do seu pacote de dados, e essa conta será paga pela Secretaria de Estado da Educação de Goiás; a criação de e-mails institucionais para os alunos, onde serão disponibilizados gratuitamente no próprio e-mail as ferramentas do Office365 que inclui Word, Excel, PowerPoint, OneNote e o Microsoft Teams, além de outras ferramentas que podem auxiliá-los nos estudos remotamente; e a distribuição de 1.136 smartphones aos alunos das Regionais de Educação que apresentam os maiores índices de estudantes sem acesso à internet. Os estudantes beneficiados com os smartphones receberam também chips 4G disponíveis gratuitamente, por 90 dias, por meio da parceria com uma empresa especializada em internet das coisas.

Esse segundo questionário mostrou um avanço significativo em relação ao feito anteriormente, em termos de metodologia. Não apenas se buscou a coleta de dados para ampliação da cognição da realidade fática, mas também a percepção de quais estratégias já estão sendo utilizadas – visando a aferir a viabilidade destas e de eventuais propostas a serem feitas pelas redes. Ainda que não tenha sido acompanhado de propostas sistêmicas de resolução do problema – o que não era o escopo do questionário -, pode-se constatar tanto o panorama de fato para uma nova política pública como aquelas previamente utilizadas - o que corrobora a acepção cíclica, encadeada e não-finita das políticas públicas).

A obtenção de diagnósticos precisos – especialmente quanto à situação escolar dos estudantes da rede pública - permitiu ao Gaepe-Goiás produzir um novo documento - a Nota Técnica nº 01/2020 -, visando orientar os gestores acerca do planejamento necessário para o retorno às aulas presenciais, tanto em termos financeiros (planejamento orçamentário para execução dos planos de retorno) como biossanitários.

O documento fora acompanhado de cartilha orientativa para auxiliar os Municípios nas primeiras etapas do planejamento proposto e do manejo destas despesas. Em síntese, enfrentava o documento quatro eixos centrais no que toca a retomada das aulas em si - observância do protocolo sanitário de retorno às aulas e criação de planos de contenção; dimensionamento das contratações e aquisições indispensáveis à biossegurança, inclusive eventual contratação de profissionais temporários; continuidade de oferta do ensino remoto; individualização do planejamento por rede de ensino – e dois eixos referentes ao financiamento desse processo, destinados à observância da Nota Recomendatória nº 01/2020 (a ser abordada mais adiante) e, preferivelmente, a contratação mediante registro de preços (GOIÁS, 2020d).

Não se identificou qualquer registro acerca dos efeitos da Nota Técnica nº 01/2020 na realidade dos Municípios, a permitir o estabelecimento conclusivo de uma relação de causa e efeito. Contudo, não se pode descartar a sua relevância, já que o texto, em conjunto com sua cartilha informativa, possuía o condão muito mais orientativo do que propositivo. Não se propunha o desenvolvimento de uma nova estratégia, mas se indicava ao gestor como construir a sua própria modelagem de retorno às aulas, baseando-se, para tal, em experiências sucedidas de outras localidades (GOIÁS, 2020a, p. 04): daí porque esta ação não está inserida na fase de modelagem da política pública, mas continua atrelada à fase de cognição, notadamente, à apresentação de um panorama de viabilidade.

Lógica similar foi utilizada quando do desenvolvimento de um guia rápido para comunicação escolar durante o ensino remoto – ferramenta idealizada pelo Gaepe-Goiás com a finalidade de auxiliar as redes na divulgação de informações à comunidade escolar e na manutenção dos vínculos dentro da rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente (GOIÁS, 2021a, p. 09-10). Buscava-se, por tal medida, assim, manter a conscientização das famílias e dos membros da comunidade escolar – substituindo as comunicações impressas feitas anteriormente à pandemia –, trazendo maior segurança, previsibilidade e transparência acerca das medidas adotadas para a realização das aulas remotas e para a sua transição para as atividades presenciais.

Nota-se que essa medida, tal qual a cartilha anexa à Nota Técnica nº 01/2020, não propunha uma nova política pública, mas orientava os Secretários de Educação e os diretores escolares a como aperfeiçoar uma prática que eles próprios já realizavam, mas sem uniformização e com dificuldades em alcançar a sua finalidade. Fornece-se, assim, subsídios aos atores envolvidos com a política pública para que ampliassem a sua cognição e, conseqüentemente, desenvolvessem as suas próprias estratégias, caso inexistentes, ou as aprimorassem – tornando viável a consecução da finalidade almejada.

Ainda no eixo de biossegurança do retorno às aulas presenciais, o Gaepe-Goiás adotou estratégias semelhantes às do Gaepe-Rondônia: foi editada Nota Técnica (Nota Técnica nº 01/2021) recomendando a priorização da vacinação dos professores e demais profissionais da educação contra a Covid-19, antecipando medida que posteriormente seria adotada pelo Ministério da Saúde – que veio a incluir tal grupo no Plano Nacional de Imunização. Ao mesmo tempo, o documento também preconizava outros critérios objetivos para estruturação da fila de vacinação nos Municípios, dentro das categorias prioritárias – isto é, como

organizar, dentro da comunidade escolar, aqueles que deveriam ser vacinados primeiro (GOIÁS, 2021d).

O processo de retorno às aulas presenciais foi acompanhado de perto pela governança, que propôs o monitoramento e o reforço dos protocolos de biossegurança e editou as Notas Técnicas n° 03/2021 e 04/2021, ambas baseadas em mesma premissa: a de que não bastava a criação dos protocolos, mas acompanhar a sua adequação ao panorama sanitário vigente e a sua execução, evitando, assim, maiores riscos aos integrantes do ambiente escolar – considerando, precipuamente, que a vacinação dos estudantes sequer havia sido iniciada à época e que a vacinação dos profissionais de educação ainda estava em curso.

As ações voltadas à garantia do acesso à educação se dividiam em duas frentes: identificar e reinserir na comunidade escolar os alunos evadidos – ou que se mostravam propícios a fazê-lo –, na forma das ações de busca ativa escolar, e assegurar condições mínimas para o deslocamento dos estudantes até os estabelecimentos de ensino, na forma das ações de transporte escolar.

Já a “Busca Ativa Escolar”, nesta primeira fase da governança, foi objeto da Nota Recomendatória n° 01/2021, que visava ao início de uma articulação entre os Municípios goianos, as instituições de ensino existentes no Estado e os Conselhos Tutelares para reduzir os índices de evasão escolar, recomendando, a cada qual, que desenvolvesse ações específicas.

Os Municípios deveriam aderir ao sistema de Busca Ativa Escolar da UNICEF para monitorar a frequência de seus estudantes e padronizar o conceito de “estudante evadido”, compartilhando os dados com todos os atores do Sistema de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>70</sup>, com discussão em reuniões periódicas, e relatando ao Gaepe os seus respectivos panoramas locais. Às Instituições de Ensino foi recomendado o monitoramento individualizado dos alunos cuja frequência indicavam potencial evasão futura e a articulação com a rede de atenção básica e de assistência social do Município e com o Conselho Tutelar, para evitar que a evasão se concretizasse. Por fim, aos Conselhos Tutelares foi incumbida, para além da articulação conjunta às unidades escolares e da participação nas reuniões periódicas da rede de busca ativa atrelada ao Sistema de Proteção dos Direitos da Criança e do

---

<sup>70</sup> A Nota Técnica n° 01/2021 do Gaepe-Goiás indicava, especificamente, os seguintes atores: Secretarias Municipais e Estadual de Educação, Saúde e Assistência Social; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente; Defensoria Pública; Ministério Público; Conselhos Tutelares; Conselhos Municipal e Estadual de Educação e a Vara da Infância e Juventude local.

Adolescente, o repasse ao Ministério Público dos casos que deveriam ser judicializados (GOIÁS, 2021b, p. 02-03).

Assim, ainda que não se buscasse a criação de uma modelagem própria para sanar o problema alçado à relevância na agenda do Gaepe (ou seja, a evasão escolar), vislumbrava-se que o uso da estratégia já desenvolvida pela Unicef acrescida de uma maior articulação entre os atores locais seria necessária para permitir a imediata retomada da busca ativa escolar municipal e assegurar que novas ações pudessem ser desenvolvidas autonomamente tanto pelos atores do Sistema de Garantia de Direitos como pelo próprio Gaepe.

Deve-se fazer apenas consideração acerca da ausência de dados que indiquem o atendimento do item “a.6” da Nota Recomendatória, no qual se demandava o encaminhamento ao Gaepe das atas das reuniões realizadas pelas redes municipais. Deste modo, não é possível tecer conclusões acerca da realização ou não destas reuniões – ainda que seja possível afirmar que as ações da Busca Ativa Escolar no Estado de Goiás surtiram efeito, como mostra a tabela constante do fim deste item – e que mostra a evolução do índice de evasão escolar no Estado de Goiás.

Também coube ao Gaepe-Goiás, como fizera a governança de Rondônia, enfrentar a difícil pauta do transporte escolar. O cenário apresentado no início deste tópico já indicava que o tema já era um entrave à plena efetivação do direito à educação anteriormente à pandemia de Covid-19: com o advento desta, a situação apenas foi agravada, como se nota do diagnóstico abaixo, constante da parte introdutória da Nota Técnica n° 02/2021 (GOIÁS, 2021e, p. 04):

CONSIDERANDO que o Estado de Goiás, por meio da Secretaria de Estado da Educação celebrou Termo de Adesão e Responsabilidade com os Municípios goianos para assegurar o fornecimento do transporte escolar a todos alunos da rede estadual de ensino;

CONSIDERANDO que, mesmo diante do regime especial de aulas não presenciais (REANP), durante todo o período do distanciamento social, o Estado de Goiás realizou o repasse dos recursos financeiros citados no art. 3º da Lei Estadual n. 14.556/2003 aos Municípios;

CONSIDERANDO que alguns Municípios goianos, ao optarem pelo não retorno das atividades presenciais em sua respectiva rede de ensino, estão se recusando a realizar o transporte dos alunos da rede estadual de ensino, mesmo na vigência do Termo de Adesão e Responsabilidade e o recebimento dos recursos financeiros mencionados no art. 3º da Lei Estadual n. 14.556/2003;

A ação da governança, exposta no documento acima destacado, se assentava na importância da oferta do transporte escolar no processo de retomada das aulas presenciais e destacando que, como no Estado de Goiás o processo de volta às aulas presenciais se iniciara

pelos alunos mais impactados pelas aulas remotas – estudantes com dificuldades de conectividade e que já apresentavam deficiência no processo de aprendizagem -, o não oferecimento de transporte agravaria ainda mais o quadro educacional destes alunos.

Outro ponto relevante desta nota técnica foi a ênfase atribuída à necessidade de uma ação articulada entre os entes federativos e os atores públicos para assegurar o retorno às aulas presenciais (GOIÁS, 2021e, p. 04-05):

4. Asseverar que o sucesso da retomada presencial das aulas depende do comprometimento integral e articulado de todas as redes de ensino envolvidas, tendo em vista a integração entre as redes de ensino, no tocante ao fornecimento do transporte escolar, executado em regime de colaboração;
5. Por fim, cumpre destacar que a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional preveem o regime de colaboração como uma estratégia para que União, Estados e Municípios possam se articular e organizar a adoção de ações conjuntas e solução de problemas comuns ligados à educação. Nessa linha de ideias, mesmo reconhecendo que a retomada das aulas presenciais nas redes municipais de ensino deve ser decidida por cada Município, é essencial manter as estratégias de articulação e colaboração que permitam o transporte dos alunos para as aulas presenciais na rede estadual.

Chama a atenção na estratégia desenvolvida em torno da Nota Técnica nº 02/2021 do Gaepe-Goiás a preocupação em, novamente, tomar a política pública educacional como um todo estruturado a partir da ação síncrona e coordenada de diversos agentes – e não como um mero somatório de ações individuais praticadas isoladamente. Assim, a articulação interinstitucional proposta nas ações enunciada nesse documento, mais do que se revelar uma estrutura de governança apta a reduzir custos de transação – ou seja, algo que pode ser adotado, mas não é imprescindível -, demonstrou-se ser uma efetiva necessidade da política pública de fornecimento de transporte escolar.

A seu turno, o eixo de recomposição de aprendizagem foi contemplado pela Nota Técnica nº 04/2021, que propôs estratégias diretas a serem implementadas pelos Municípios goianos (GOIÁS, 2021f, p. 04-05):

- 1) Que sejam estruturados Protocolos Pedagógicos e/ou Planos de volta gradativa/escalonada às atividades escolares presenciais ou semipresenciais, complementares aos protocolos sanitários já desenvolvidos, nos quais devem ser enfocados, dentre outros aspectos:
  - a) A avaliação diagnóstica, visando a aferir o nível de aprendizado de cada aluno e turma e panorama geral das competências curriculares dos estudantes, com especial destaque àquelas que não foram obtidas ou foram obtidas insuficientemente pelos estudantes durante o período de pandemia, considerando o disposto na Matriz de Habilidades Estruturantes do Documento Curricular para Goiás, ensejando imediata recuperação do aprendizado do contínuo curricular 2020-2021-2022 e para a revisão dos critérios de aprovação;

- b) A priorização da utilização do nível de aprendizado médio da turma em detrimento dos meios utilizados para a aprendizagem para fins de aprovação dos estudantes no presente ano letivo;
- c) O planejamento dos professores e profissionais da educação para o novo ano letivo, considerando tanto a necessidade de reorganização curricular como a de constante avaliação formativa-continuada;
- d) A priorização da frequência presencial de estudantes com maior defasagem na aprendizagem, se necessário impor limitações de ocupação à sala de aula e frequência estudantil por força dos protocolos sanitários e da legislação vigente;
- e) A reestruturação de processos de formação continuada dos professores, aqui inclusa a adaptação para adoção de ferramentas remotas e outras tecnologias complementares às aulas presenciais;

Já no que se refere à conectividade, o Gaepe-Goiás, prosseguindo em suas ações, elaborou a Nota de Recomendação nº 02/2021, referente à instalação do Medidor Educação Conectada – cuja finalidade já fora esclarecida no tópico anterior, eis que a mesma estratégia também se repetiu em Rondônia.

A estratégia adotada envolvia três linhas de ação: uma aos Municípios, a quem caberia garantir que as escolas municipais estivessem equipadas com computadores adequados à instalação do software e que recebessem o suporte adequado para esse processo; outra às próprias escolas, a quem caberia instalar o software propriamente dito e reportar eventuais intercorrências ao Gaepe; e uma terceira aos Conselhos de Educação e aos Legislativos Municipais, a quem caberia a fiscalização da ação proposta (GOIÁS, 2021c, p. 02).

Nota-se, assim, que a pauta da conectividade permeou ações do Gaepe-Goiás que propunham atingir todos os ciclos da política pública, cujos resultados serão objeto de acompanhamento da governança nos próximos anos – entretanto, é de se ressaltar que a governança não produziu quaisquer estudos a demonstrar os resultados destas ações, ao menos até o fim do ano de 2022.

Em paralelo às ações voltadas às políticas públicas de conectividade, em apoio com a FGM e a UNDIME-GO, o Gaepe-Goiás realizou capacitação específica com o tema de “conectividade e compras públicas para a educação”, visando a atender demanda identificada na governança acerca da falta de conhecimento da especificidade dos equipamentos necessários para atender a conectividade escolar – medida esta relevante não apenas no contexto da Covid-19, mas para a própria efetividade da política educacional, ante as estratégias que a própria governança havia delineado (INSTITUTO ARTICLE, 2022b, p. 12). Assim, não apenas agiu a governança na estruturação da política pública, em sua primeira

e terceira fases, mas buscou assegurar meios para que os gestores pudessem executá-la em sua quarta fase.

Por fim, no que se refere à “gestão educacional e planejamento administrativo das redes de ensino” propriamente ditos, deve-se destacar que, dentro deste tema, o ponto de partida da governança foi a edição da Recomendação nº 01/2020, voltada aos repasses dos socorros fiscais e sua vinculação com a educação. Repetindo proposta adotada pelo Gaepe de Rondônia, em Goiás também se recomendou que os atores políticos ligados ao desenvolvimento da política pública educacional – principalmente aqueles atrelados ao seu planejamento orçamentário – que propusessem novo diagnóstico e replanejassem o financiamento da educação para o exercício de 2020, incorporando, tanto quanto possível, ao menos um quarto dos recursos oriundos dos socorros fiscais do governo federal no orçamento educacional. Tal medida, à época, se justificou pelas seguintes constatações:

Em relação aos municípios goianos a situação não é diferente. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO realizou “Estudo sobre as receitas municipais em tempos de COVID-19” enfocando as receitas auferidas pelos municípios no período de janeiro a maio de 2020. Tomando como base de dados as informações prestadas pelos municípios goianos que compõem a amostra avaliada, em relação ao registro do mesmo período em 2019, obteve-se os seguintes resultados:

- a) aumento da receita total realizada informada para a maioria (78%) dos municípios que compõe a amostra;
- b) as Transferências Constitucionais devidas pela União representaram a principal fonte de arrecadação, no período analisado, para a maioria (64%) dos municípios que compõe a amostra;
- c) apenas o município de Goiânia informou que a receita de Impostos de Arrecadação Municipal constituiu a principal origem de suas receitas no período;
- d) queda na receita total de Impostos de Arrecadação Municipal para a metade (50%) dos municípios que compõe a amostra;
- e) queda na arrecadação total das Transferências Constitucionais devidas pelo Estado de Goiás para a maioria (68%) dos municípios que compõe a amostra;
- f) queda na arrecadação total das Transferências Constitucionais devidas pela União para grande parte (95%) dos municípios da amostra, no período analisado;
- g) queda no somatório da receita de Impostos de Arrecadação Municipal e de Transferências Constitucionais para a maioria (74%) dos municípios que compõe a amostra;
- h) a redução da receita de Impostos de Arrecadação Municipal e de Transferências Constitucionais, acumulada pela amostra no período analisado, foi na ordem de R\$ 187.258.331,97;
- i) aumento da receita destinada às ações e serviços de saúde, arrecadada em razão das transferências da União, por meio do Sistema Único de Saúde – SUS, para quase a totalidade da amostra (97%); estes municípios passaram a registrar, em média, o dobro do valor inscrito no mesmo período durante o exercício de 2019;
- j) o aumento da receita destinada às ações e serviços de saúde, transferida pela União e acumulada pela amostra, foi de R\$ 389.449.743,15.

O panorama de queda de receitas é agravado pelo aumento das despesas – nesse sentido, os efeitos nocivos da pandemia na educação pública tornam necessária a realização de despesas não previstas, direcionadas à sua mitigação. São exemplos de atividades que demandam aumento de despesas a implementação e manutenção do ensino remoto, o oferecimento de alimentação aos alunos durante a suspensão das



aulas presenciais, a contratação de mais funcionários após a flexibilização do isolamento para possibilitar aulas de recuperação de conteúdos e atividades nos contra turnos, com turmas menores em função de necessidade de distanciamento mínimo entre alunos. Esse preocupante cenário de novas despesas é agravado com os gastos destinados à implementação do protocolo de retorno às atividades presenciais, a exigir gastos como, por exemplo, compra de equipamentos de segurança e higiene, reforma ou construção de novos espaços, dentre outros. (GOIÁS, 2020c, p.03-04)

Como já afirmado quando da análise dos efeitos desta proposição, mas no Estado de Rondônia, era necessário que se realizasse um acompanhamento desta ação para aferir se a mesma havia sido, ou não, seguida pelo Estado de Goiás e por seus Municípios – e também para possibilitar que, futuramente, se avaliasse se o replanejamento orçamentário e a atenuação do impacto fiscal da pandemia nas contas públicas da educação resultaram em repercussões positivas naquela política pública (v.g. atenuando eventuais efeitos negativos da pandemia ou permitindo a ampliação de ações com essa finalidade).

Não há notícia de que o acompanhamento desta ação fora feito diretamente pelo Gaepe-Goiás ou pelos Tribunais de Conta do Estado e dos Municípios quando da análise das contas dos anos de 2020 e 2021, o que, no tocante a tais instituições, se mostra plausível, já que as recomendações do Gaepe não possuem efeito normativo e, no caso concreto, tampouco era orientada a dirimir controvérsia sobre a interpretação de dispositivo legal – já que, como pontuado na própria Nota Recomendatória 01/2020, os socorros fiscais da União durante a pandemia de Covid-19 não possuíam vinculação de aplicação parcial à educação (GOIÁS, 2020c, p. 04).

E, com efeito, dos relatórios de prestação de contas do ano de 2020, tanto em âmbito estadual como de âmbito municipal, já julgados pelo respectivo Tribunal de Contas nota-se que não houve qualquer menção ao cumprimento da recomendação acima destacada.

Deste modo, ainda que teoricamente tenha se apresentado como medida importante para tentar evitar o agravamento do prejuízo no financiamento da política pública educacional, na prática, não há dados suficientes para colher seus resultados concretos.

O Gaepe-Goiás também desenvolveu ações direcionadas à formação dos gestores públicos (tanto dos Executivos Estadual e Municipais – aqui inclusos todos os Prefeitos e suas equipes de educação e licitações – como dos Conselhos Estadual e Municipais de Educação) e de seus controladores, seja buscando o aumento da compreensão da importância do diálogo interinstitucional e do trabalho cooperativo no ciclo de formação e implementação das

políticas públicas, seja os capacitando para a melhor operacionalização de suas atividades durante a pandemia de Covid-19. A título de exemplo, foram feitas capacitações envolvendo as aquisições de insumos para o processo de volta às aulas e atendimento às exigências sanitárias estaduais e sobre a educação no contexto da pandemia, tanto sob a perspectiva do direito à educação como dos gastos a serem suportados na tentativa de mitigar os danos a tal direito (GOIÁS, 2021a, p. 10-11).

Para além da importância individualizada das ações, deve-se destacar sua relevância contextual, já que planejadas articuladamente com as demais instituições que compõem o Gaepe – oferecendo, cada qual, sua respectiva *expertise* para enfrentamento das questões suscitadas, o que dava, aos beneficiários das ações, uma visão ampla e interdisciplinar do contexto a ser enfrentado.

Ademais, reconhecendo a necessidade de aproximação com os atores municipais que ainda não haviam promovido o retorno das atividades presenciais, o Gaepe-Goiás também realizou capacitações e seminários voltados a esse público, esclarecendo os motivos pelos quais a retomada era necessária e como fazê-lo de maneira segura, em um primeiro momento, e permitindo que os próprios gestores, após as explanações, indicassem qual o seu respectivo panorama e as dificuldades enfrentadas na ponta – dando ao Gaepe-Goiás uma dimensão mais precisa dos motivos pelos quais, à época da realização destas atividades, ainda havia 100 Municípios goianos (40,65% do total de Municípios) sem retomar as aulas presenciais, em contraste com o cenário majoritário do país (RODRIGUES, 2021).

Ao mesmo tempo em que as ações efetivamente voltadas à política pública de educação foram desenvolvidas, o Gaepe-GO realizou interessante ação para conscientizar os atores públicos e políticos de Goiás acerca do escopo da governança criada, suas premissas e os objetivos por ela buscados (GOIÁS, 2021a, p. 06). Tal medida de conscientização se mostrou relevante para permitir que, durante aquele primeiro da pandemia, se atribuísse maior respaldo às ações da governança e se desse ciência à população dos trabalhos que estavam sendo desenvolvidos – tanto que as ações da governança passaram a ser amplamente repercutidas na imprensa local<sup>71</sup>. A ação feita foi inédita e, até o momento, não se replicou

---

<sup>71</sup> A título de exemplo: ESTRAGO na educação: 90% dos alunos de 7 e 8 anos em Goiás não sabem ler. **O Popular**. Goiânia, 2021. Disponível em: <<https://opopular.com.br/noticias/cidades/estrago-na-educa%C3%A7%C3%A3o-90-dos-alunos-de-7-e-8-anos-em-goi%C3%A1s-n%C3%A3o-sabem-ler-1.2373792>>. Acesso em 14 jan. 2023; NOTA Técnica do Gaepe reforça necessidade de priorizar vacinação dos profissionais do ensino. **Portal Grifon**, 2021. Disponível em: <<https://www.grifon.com.br/noticias/nota-tecnica-do-gaepe-reforca-necessidade-de-priorizar-vacinacao-dos-profissionais-do-ensino-145334>>. Acesso em 14 jan. 2023; GAEPE defende prioridade de educadores na vacinação em Goiás. **Portal A Redação**, 2021. Disponível

nos demais Gaepes – e tampouco foi utilizada novamente pelo Gaepe-Goiás após a alteração de seu escopo.

A realização de ações específicas voltadas para a comunicação institucional e a garantia da publicidade acerca das propostas da governança são duas medidas essenciais para suprir a carência de normatização da criação do Gaepe, no que diz respeito ao conhecimento e possibilidade de controle social sobre os órgãos da administração pública. Afinal, presta-se contas para a sociedade, crescendo-se legitimidade à governança.

As ações até então expostas, referentes à atuação do Gaepe-Goiás enquanto “Gabinete de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação”, podem ser organizadas no seguinte quadro – que indica as ações feitas para cada “macrotema” em cada fase do ciclo da política pública:

Tabela 08 - Ações da primeira etapa do Gaepe-Goiás: enquadramento no ciclo da política pública				
Macrotema	Fase de cognição	Fase de formação da agenda	Fase de modelagem	Fase de implementação e fiscalização
Gestão orçamentária	- Capacitação sobre compras públicas de insumos para a conectividade escolar	Sem ações	- Nota Técnica n° 01/2020	- Cartilha orientativa da Nota Técnica n° 01/2020 - Nota Recomendatória n° 01/2020
Conectividade	- Questionário sobre conectividade escolar	Sem ações	Sem ações	Sem ações
Recuperação de aprendizagem	Sem ações	Sem ações	Sem ações	- Nota Técnica n° 04/2021
Busca Ativa Escolar	Sem ações	Nota Recomendatória n° 01/2021	Sem ações	Sem ações
Medidas para retorno às aulas	- Questionário de aferição das dificuldades enfrentadas pelos gestores de educação durante a pandemia - Articulação para promoção do retorno das aulas presenciais	Sem ações	- Nota Técnica n° 01/2021 - Nota Técnica n° 02/2021	- Nota Técnica n° 03/2021

Já em sua segunda fase, Gaepe-Goiás passou a desenvolver ações que deixaram de ser essencialmente voltadas para o “enfrentamento da pandemia na educação” e passaram a ter como escopo a efetividade da política educacional – mantendo, contudo, um fluxo de continuidade entre as estratégias.

Para aprimorar o conhecimento da situação dos Municípios goianos após a pandemia de Covid-19, o Gaepe apoiou a UNCME-Goiás no levantamento de dados sobre os Conselhos Municipais de Educação, com o fito de subsidiar ações de formação futuras àqueles colegiados – semelhante ao que foi efetivamente feito junto aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, que, após apontarem dificuldades quanto à nova legislação do Fundeb, foram contemplados com formação apoiada pela governança (INSTITUTO ARTICLE, 2023, p. 34).

As estratégias de busca ativa escolar, já iniciadas na primeira fase da governança enquanto eixo estruturante do retorno às aulas presenciais, foram o ponto central da atuação do Gaepe-Goiás após o arrefecimento da pandemia de Covid-19. Através da Nota Técnica nº 02/2022, os Municípios foram novamente orientados a aderir à plataforma de Busca Ativa Escolar da UNICEF e a instituírem Comitês intersetoriais para garantir o direito à educação sob uma perspectiva multidisciplinar, atendendo à lógica do sistema de proteção de direitos da criança e do adolescente (GOIÁS, 2022b).

Essa ação, ainda que similar à verificada na Nota Técnica nº 02/2021, dela difere pela mudança da articulação proposta, uma vez que, se antes se buscava a simples reunião periódica dos membros do Sistema de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente, agora passou a ser recomendada a instalação de comitês com atuação exclusiva na temática da permanência dos estudantes nas escolas e a continuidade dos estudos na idade adequada, mantendo-se a relação série/idade – ou seja, propôs a criação de uma estrutura de governança específica para este tema dentro da política pública educacional. Convém, nesse sentido, transcrever as recomendações feitas por tal documento (GOIÁS, 2022b, p. 03-04):

**1 - Recomendar que os Comitês Intersetoriais assumam os seguintes objetivos estratégicos:**

- a) Fomentar a adesão dos municípios de Goiás à plataforma Busca Ativa Escolar do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e com isso ampliar e fortalecer o regime de colaboração entre estado e municípios;
- b) Atuar de forma indutora na busca pela universalização do acesso e permanência dos estudantes na escola;
- c) Dialogar sobre o enfrentamento da cultura do fracasso escolar a fim de superar desafios e alcançar o sucesso dos estudantes.

**2 - Recomendar que os Comitês Intersetoriais se comprometam (ou assumam) com as seguintes ações prioritárias:**

- a) Elaborar um plano para acompanhamento e monitoramento das ações de resgate e permanência do estudante na escola;
- b) Analisar as principais causas do abandono escolar, elencadas por cada município, por meio do monitoramento realizado pelas unidades escolares e propor ações que resultem na redução das taxas de abandono;
- c) Realizar estudos, debates e estratégias conjuntas entre os órgãos envolvidos e a comunidade em geral, com objetivo de propor, desenvolver e implementar ações que promovam o acesso, permanência e aprendizagem dos estudantes na escola;
- d) Apropriar-se do diagnóstico sobre atraso escolar e sugerir ações de enfrentamento da distorção idade-série;
- e) Definir serviços públicos que possam contribuir com a escola no enfrentamento da distorção idade-série;
- f) Monitorar as ações estabelecidas para enfrentamento da distorção idade-série;
- g) Adotar estratégias de mobilização das famílias para matrícula dos estudantes nos períodos de dezembro/janeiro e julho, para atingir principalmente as crianças e jovens que estão fora da escola;
- h) Monitorar as intervenções propostas e corrigir as rotas quando necessário;
- i) Trabalhar de forma conjunta e articulada com a Rede de Atenção Básica do Município, realizando Busca Ativa dos alunos com reiteradas faltas ou evadidos, visando acolher, encaminhar a família e os alunos para os atendimentos necessários na Rede de Atenção Básica dos municípios (Escolas, CREAS, CRAS, CAPS, etc).
- j) Analisar e propor soluções para o resgate e a permanência dos estudantes que estão em situação de abandono ou fora da escola, identificados pelas unidades escolares, membros dos comitês e redes de proteção;
- k) Reunir-se ordinária e extraordinariamente todos os meses, conforme cronograma estabelecido para discutir os casos de abandono e propor ações conforme estabelecido no item 2.

Duas importantes ações com foco no financiamento da educação foram tomadas pelo Gaepe-Goiás durante a segunda fase da governança, ambas em conjunto com a UNDIME-Goiás, a Federação Goiana de Municípios e a Associação Goiana de Municípios.

A primeira envolveu o apoio aos gestores municipais para dirimir dúvidas acerca dos requisitos legais para recebimento da complementação-VAAR, especificamente no que toca à edição dos atos normativos voltados à primeira condicionalidade (provimento do cargo de gestor escolar mediante critérios técnicos de mérito e desempenho - , para o que foi editada a Nota Técnica nº 01/2022 da governança.

A dúvida central existente à época tocava ao aspecto formal destes atos normativos – se era demandada a criação de lei em sentido amplo ou de lei em sentido estrito, ao que o Gaepe-Goiás indicou ser suficiente a primeira opção e ressaltou os critérios de análise a serem utilizados pelo Ministério de Educação na aferição do cumprimento de tal condicionalidade (GOIÁS, 2022a).

Como resultado direto desta ação, dos 48 Municípios que ainda pendiam de preenchimento desta condicionalidade quando da edição da Nota Técnica nº 01/2022, 21 lograram êxito em editar o respectivo ato normativo e submetê-lo ao Ministério da Educação. A efetividade da medida, em concreto, pode ser questionada se considerado que tal

condicionalidade não se revelou ser o motivo determinante para a não realização de repasse da complementação-VAAR no Estado de Goiás: afinal, mesmo os Municípios que, por força da Nota Técnica, cumpriram esta condicionalidade, não vieram a cumprir a condicionalidade referente à melhora dos índices de desigualdade racial e socioeconômica (UNDIME, 2023).

A segunda ação, reflexo de uma articulação iniciada entre o Gaepe-Arquipélago do Marajó e o Ministério da Educação (e que beneficiou todos os demais Gaepes)<sup>72</sup>, foi voltada à resolução das pendências para o recebimento de valores do PDDE-Campo e do PDDE-Água dos anos de 2019 e 2020 por 64 escolas das redes municipais que, até agosto de 2021, apresentavam inconsistências cadastrais e documentais junto ao Ministério da Educação que obstavam o envio dos recursos. Com a articulação, apoiada pela FGM, AGM e UNDIME-Goiás, das escolas pendentes, 60 destravaram os recursos, permitindo seu uso em suas atividades rotineiras.

Por fim, insta consignar que, acerca da conectividade, a discussão foi deslocada para o aproveitamento dos recursos da Lei nº 14.172/21 (Lei da Conectividade) em face do planejamento estipulado pelo Plano Estadual de Educação de Goiás (INSTITUTO ARTICULE, 2023, p. 34). Entretanto, até o final de 2022, não fora feita qualquer ação concreta voltada à utilização dos recursos ou ao desenvolvimento de uma orientação precisa para os gestores municipais de educação.

A tabela abaixo repete a lógica utilizada anteriormente e sintetiza as ações realizadas na segunda etapa do Gaepe-Goiás – com foco na efetividade da política educacional – de acordo com as quatro fases do ciclo da política pública:

---

<sup>72</sup> Maiores detalhes sobre a construção desta articulação serão apresentados no capítulo destinado às ações do Gaepe-Arquipélago do Marajó, já que foi naquele *locus* que toda a estratégia principal, visando à obtenção dos dados junto ao Ministério da Educação, foi desenvolvida – sendo apenas replicado aos demais Gaepes a estratégia secundária – a articulação com os gestores locais, em cada governança, para solução das pendências.

Tabela 09 - Ações da segunda etapa do Gaepe-Goiás: enquadramento no ciclo da política pública				
Macrotema	Fase de cognição	Fase de formação da agenda	Fase de modelagem	Fase de implementação e fiscalização
Gestão pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação sobre a nova lei do Fundeb para os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb</li> <li>- Levantamento do panorama atual dos Conselhos Municipais de Educação</li> </ul>	Sem ações	Apoio para o preenchimento da condicionalidade I da complementação VAAR	Apoio ao destravamento de recursos do PDDE-Campo e PDDE-Água
Busca Ativa Escolar	Sem ações	Sem ações	Nota Técnica n° 02/2022	Sem ações

O cenário apresentado acima, assim, revela uma nítida distinção entre as ações realizadas em nas duas fases do Gaepe-Goiás – é notório que a primeira fase de atuação da governança teve um papel muito mais robusto que a segunda. Isso não significa que este segundo momento foi irrelevante, mas exige que seja ele observado com atenção, no sentido de buscar a realização de ajustes para reintegrar os atores em prol do novo objetivo da governança – situação distinta da verificada em Rondônia.

### 3.1.3. Caepe-Mato Grosso do Sul

Como já destacado quando feita a evolução histórica dos Gaepes, são duas as diferenças marcantes do Caepe-Mato Grosso do Sul em relação aos modelos criados anteriormente a ele: trata-se de uma governança estadual hospedada diretamente no Poder Executivo, e não em órgãos de controle, e a existência de um ato normativo formal criando a governança (Decreto n° 15.492/20 e 15.594/21).

Ao Caepe-Mato Grosso do Sul, também valem as mesmas considerações feitas anteriormente ao Gaepe-Goiás acerca da nítida distinção entre as duas fases da governança, com prevalência do trabalho desempenhado durante o período de enfrentamento da pandemia de Covid-19 na educação.

E, antes de adentrar à análise propriamente dita, repete-se aqui a tabela com os dados educacionais do Estado, adotando-se a mesma estrutura feita nos dois tópicos anteriores:

	Ano de referência	Dado encontrado	Média nacional/meta
Taxa de evasão escolar <sup>73</sup>	2019	3,9%	2,7%
IDEB – Ens. Fundamental Anos Iniciais <sup>74</sup>	2019	5,7	5,5
IDEB – Ens. Fundamental Anos Finais	2019	4,8	5,1
IDEB – Ens. Médio	2019	4,2	4,8
Alfabetização na idade correta <sup>75</sup>	2016	509,78 em leitura e em escrita	507,58 em leitura e 500,00 em escrita
Conectividade – Escolas que atendem Ens. Fundamental – Anos Iniciais <sup>76</sup>	2019	98,4%	62,8%
Conectividade – Escolas que atendem Ens. Fundamental – Anos Finais	2019	98,6%	83,2%
Conectividade – Escolas que atendem Ensino Médio	2019	98,1%	91,4%

O Caepe-Mato Grosso do Sul possuiu dois resultados principais que devem ser destacados como suas grandes conquistas: primeiro, a elaboração de um protocolo sanitário unificado para o retorno às aulas presenciais (MATO GROSSO DO SUL, 2020), ainda no ápice da pandemia de Covid-19, o qual serviu de referencial para os Municípios do Estado incorporarem às suas redes e, também, como parâmetro para a elaboração de outros guias no país; segundo, o trabalho de articulação para desenvolvimento e aprimoramento da rede de busca ativa escolar no Estado de Mato Grosso do Sul em colaboração com demais atores integrantes da rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente, a qual serviu de base para trabalhos desenvolvidos nos demais Gaepes, inclusive a modelagem de Rondônia destacada anteriormente (INSTITUTO ARTICULE, 2022a, p. 14).

<sup>73</sup> Dados de evasão escolar extraídos de: UNICEF. **Cenário da exclusão escolar no Brasil**: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na educação. Publicação eletrônica. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2022.

<sup>74</sup> Dados do IDEB (Ensino Fundamental e Ensino Médio) retirados de: <https://qedu.org.br/uf/50-mato-grosso-do-sul/ideb>

<sup>75</sup> Dados da alfabetização na idade correta, aferida pela Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) extraídos de: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes\\_e\\_exames\\_da\\_educacao\\_basica/relatorio\\_sae\\_b\\_ana\\_2016\\_panorama\\_do\\_brasil\\_e\\_dos\\_estados.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_sae_b_ana_2016_panorama_do_brasil_e_dos_estados.pdf)

<sup>76</sup> Dados de conectividade escolar extraídos de: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_do\\_estado\\_d\\_o\\_mato\\_grosso\\_do\\_sul\\_censo\\_da\\_educacao\\_basica\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_do_estado_d_o_mato_grosso_do_sul_censo_da_educacao_basica_2019.pdf)



As ações em torno da elaboração do protocolo sanitário de retorno às atividades presenciais na rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul consistiram na elaboração do documento e no seu posterior monitoramento, visando, assim, a assegurar que as recomendações desenvolvidas não se tornassem letra morta na legislação – permeando, portanto, todas as fases do ciclo da política pública.

Primeiro, propôs-se a criação do protocolo – lançado em novembro de 2020 –, o qual se assentava em quatro eixos de observância sincrônica: biossegurança (voltado aos aspectos de segurança sanitária para enfrentamento à pandemia de Covid-19 e mitigar os riscos de contaminação em ambiente escolar), socioemocional (permitir o acolhimento dos estudantes na retomada às aulas, superando os prejuízos educacionais para além do aspecto intelectual), cognitivo (recuperação da aprendizagem) e normativo (acompanhamento dos parâmetros legais existentes para a volta às aulas, seja a nível federal ou estadual) (MATO GROSSO DO SUL, 2020).

Após a criação do documento, em processo que levou quatro meses, foi implementada uma estratégia de monitoramento do protocolo. Foram criadas comissões municipais individualizadas no âmbito dos 79 Municípios do Estado do Mato Grosso do Sul, com coordenação geral da Secretaria de Estado de Educação – que centralizava o fornecimento de informações e acompanhamento das demandas - e coordenação local das respectivas Secretarias Municipais de Educação – que operacionalizavam o cumprimento do protocolo mediante o preenchimento de “questionários de verificação”, relatando a situação das escolas em relação ao proposto no protocolo estadual, após visitas *in loco* a cada estabelecimento de ensino (INSTITUTO ARTICULE, 2022a, p. 14). Após o preenchimento destes questionários, as informações colhidas eram inseridas em sistema informatizado disponível pela Secretaria de Estado de Educação e compartilhadas periodicamente com o Caepe – que apoiava o processo de articulação com as redes municipais – que, então, discutia a necessidade de aprimoramento ou revisão das ações feitas.

Em paralelo, para permitir que essa medida de acompanhamento surtisse os efeitos esperados, foram realizadas capacitações e eventos online com os membros de tais comissões para orientá-los sobre a forma correta de preenchimento dos questionários e para mobilizá-los em torno da importância do cumprimento das medidas expostas no protocolo para o retorno seguro às aulas (INSTITUTO ARTICULE, 2022a, p. 14).

Nota-se a importância desse protocolo sanitário por ter sido editado em novembro/2020, quando o panorama da pandemia ainda era bastante grave e não havia qualquer previsão para o início de campanhas de vacinação. Desta forma, a edição dos protocolos de retorno era a única medida cabível para reduzir ao máximo o risco de contaminação no ambiente escolar e cessar a associação entre o ambiente escolar e o contágio de COVID-19 em crianças e adolescentes.

Já na pauta da busca ativa escolar, foi desenvolvida estratégia de busca ativa escolar que, articulada pelo Caepe, contou com a ação conjunta da Secretaria Estadual de Educação, do Ministério Público do Estado, a Defensoria Pública Estadual, o Tribunal de Justiça e o Conselho Tutelar. Essa estratégia consiste no constante monitoramento, mediante plataforma integrada e disponibilizada a todos os atores da rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente, de estudantes evadidos e/ou com alta probabilidade de evasão escolar; conforme o sistema é alimentado com os dados da presença dos estudantes, ele comunica automaticamente os Conselhos Tutelares caso o limite legal seja extrapolado, permitindo ações mais céleres de reinserção do aluno na escola (NOVAES E RIBEIRO, 2022).

O sistema está disponível para adesão aos Municípios, mediante a celebração de acordos de cooperação com o governo estadual, reforçando a proposta do regime de colaboração e de ampla articulação da rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente (INSTITUTO ARTICULE, 2022, p. 14).

Assim como a criação do protocolo sanitário, o sistema de Busca Ativa Escolar do Mato Grosso do Sul permeia todas as etapas do ciclo da política pública – e demonstra uma orientação da governança a, em suas ações, buscar atingir um quadro completo, da cognição até a implementação e fiscalização, em detrimento de ações localizadas em fases específicas do ciclo.

Se a primeira fase do Caepe-Mato Grosso do Sul consistiu em duas ações de grande robustez, a segunda fase de atuação da governança é bem menos marcante do que a primeira, carecendo de um número relevante de ações.

A principal ação desenvolvida, nesse sentido, foi o acompanhamento e revisão do protocolo de monitoramento lançado em 2020, visando a mantê-lo útil para as redes estadual e municipais e adequá-lo aos novos preceitos científicos acerca do combate à Covid-19. Nesse sentido, foi simplificado o protocolo existente, removendo exigências que, com o

arrefecimento da pandemia e a vacinação de professores, profissionais da educação e estudantes, já não eram mais necessárias.

Houve ainda movimentos em torno de apoiar a implementação da Lei nº 13.935/19<sup>77</sup> nas redes estadual e municipais e o avanço sobre as pautas de acolhimento e recomposição da aprendizagem dos estudantes, sem, no entanto, indicativo de quaisquer estratégias concretas capitaneadas pelo Caepe-MS (INSTITUTO ARTICULE, 2023, p. 38).

Por derradeiro, nesta segunda fase da governança foi celebrada uma carta de compromisso com o governador eleito de Mato Grosso do Sul, visando a dar continuidade às atividades do Gaepe e a obter o compromisso político do novo gestor estadual com a efetividade da política educacional, com indicativo, exemplificativo, das seguintes estratégias que poderiam ser adotadas a partir de 2023 (MATO GROSSO DO SUL, 2022, p. 03-05):

- 1) Implementação de ferramentas de apoio técnico-pedagógicas a fim de avaliar os resultados de aprendizado, como aquelas utilizadas no processo de avaliação diagnóstica realizada no ano de 2021.
- 2) Coordenação, elaboração, contratação e disponibilização de sistema de avaliação para os estudantes das redes de ensino do Estado de Mato Grosso do Sul.
- 3) Adoção de planejamento estratégico na realização de licitações e contratações atinentes ao transporte escolar para evitar a sua descontinuidade.
- 4) Criação de grupo de trabalho, em articulação do Estado com os Municípios, para avaliar a situação do transporte escolar, inclusive o rural, em cada localidade e desenvolver estratégias para a pronta solução.
- 5) Utilização de sistema informatizado de registro do transporte escolar desenvolvido pelo Estado, com vistas a reportar-lhe eventuais demandas e necessidades específicas sobre o tema.
- 6) Realização de reformas ou obras estruturais das escolas da Rede Estadual de Ensino, preferencialmente, em período de férias escolares.
- 7) Aumento da interlocução e intersetorialidade entre Educação, Saúde, Assistência social e Conselho Tutelar, sem prejuízo das demais organizações e instituições afetas à concretização do direito à educação.
- 8) Redução das desigualdades, no âmbito da Educação especial, sob a perspectiva da inclusão, promoção da igualdade racial, social, de gênero e em todas as suas formas.
- 9) Atendimento às demandas de infraestrutura dos estabelecimentos de ensino, as quais impedem o pleno acesso dos estudantes com deficiência, tentando solucioná-las em prazo razoável para reduzir os impactos educacionais a esse público.
- 10) Adoção de Planos de ação, em conjunto com os municípios de Mato Grosso do Sul, acerca da educação especial, sob a perspectiva da inclusão, assim como sobre a redução de todas as formas de desigualdades na educação
- 11) Realização de capacitações e formações, direcionadas aos profissionais da educação, para tratar da pauta de implementação de políticas públicas voltadas à redução da desigualdade racial.

---

<sup>77</sup> Art. 1º As redes públicas de educação básica contarão com serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais.

§ 1º As equipes multiprofissionais deverão desenvolver ações para a melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem, com a participação da comunidade escolar, atuando na mediação das relações sociais e institucionais.

§ 2º O trabalho da equipe multiprofissional deverá considerar o projeto político-pedagógico das redes públicas de educação básica e dos seus estabelecimentos de ensino.

12) Redução da desigualdade racial como elemento integrante da formação continuada dos professores.

13) Fortalecimento do Regime de Colaboração do Estado com os municípios, com vistas ao estabelecimento das políticas educacionais para a rede pública de ensino, inclusive no tocante: 13.1) Melhor distribuição dos recursos para a Educação, considerando, ainda, o cenário imposto pelas condicionalidades para o recebimento da complementação-VAAR; 13.2) Desenvolvimento de programas integrados de alfabetização; 13.3) Incremento da cooperação institucional entre a rede estadual e as redes municipais; 13.4) Enfrentamento das dificuldades atinentes ao período de transição dos alunos das redes municipais para a rede estadual, visando reduzir as desigualdades, evitar a evasão dos estudantes e assegurar a continuidade qualitativa do ensino.

14) Manutenção do sistema *on-line* de Busca Ativa Escolar na Rede Estadual de Ensino/MS, buscando seu efetivo aprimoramento e constante integração e compartilhamento de informações entre seus membros constitutivos.

15) Discussão de temas estruturantes que afetam a educação pública de MS, de modo que não se limite apenas aos pontos acima elencados, mas que também abordem outros, tais como: 15.1) Evasão escolar no Ensino Médio; 15.2) Aprimoramento do financiamento da educação, tanto em termos quantitativos como qualitativos; 15.3) Incremento dos resultados educacionais do Estado do Mato Grosso do Sul em relação à situação presente; 15.4) Outros temas de relevância, para o Estado de Mato Grosso do Sul, que por ventura surjam no cenário educacional.

Comparando as suas duas fases de atuação, nota-se que o Caepe-MS teve alcançado o objetivo que propulsionou a sua criação: assegurar o retorno às aulas presenciais no Estado do Mato Grosso do Sul. Por outro lado, o mesmo êxito não se verifica para a proposta de trabalho sobre a efetividade da política educacional em geral, objetivo este que se desdobrou da atuação principal do órgão.

Identifica-se alguns possíveis motivos para essa constatação: a governança está instalada na Secretaria Estadual de Educação, órgão sujeito à maior influência política, especialmente em um contexto eleitoral (como fora o ano de 2022). Ao mesmo tempo, não se notou uma atuação forte dos órgãos de controle – à exceção do Ministério Público – na governança, que não contou em sua fase final com representantes do Tribunal de Contas do Estado, os quais, nos demais Gaepes, contribuem com o impulsionamento das pautas. Mesmo a UNDIME – muito atuante nos demais Gaepes – se manteve em segundo plano, provavelmente pela hospedagem da governança na Secretaria de Estado da Educação, que direcionou as pautas a temas de seu interesse.

Visando a suprimindo esta dificuldade, poderiam ser criados grupos de trabalho extraordinários visando a tomar conhecimento acerca de demais pautas candentes de atuação do Estado de Mato Grosso do Sul, contando com a participação das instituições do sistema de controle. Afinal, ainda haja pontos a serem aprimorados na política educacional do Estado no período pós-pandemia, é necessário se debruçar sobre as ações que já estão sendo

desenvolvidas a âmbito estadual – o que, no caso específico do Caepe, se facilita pela hospedagem estar na Secretaria Estadual de Educação - e municipal e identificar o que pode ser aprimorado mediante a ação conjunta das instituições. Uma alternativa é progredir com o monitoramento do Plano Estadual de Educação, discutido pontualmente ao longo das reuniões da governança (INSTITUTO ARTICULE, 2023, p. 38).

Entretanto, tal medida, para ser efetiva, deve ser acompanhada do reengajamento dos atores que compõem a governança, principalmente daqueles que, ao longo do ano de 2022, deixaram de ter participação mais efetiva. A alteração na gestão estadual a partir de 2023 – ainda que não represente uma ruptura política e nem de linha de pensamento na Secretaria – já que o novo secretário estadual de educação, Helio Daher, já era integrante dos quadros daquele órgão e também compunha o Gaepe<sup>78</sup> - também deverá ser levada em consideração quando da ponderação de uma mudança na metodologia do Caepe, ante seu possível impacto – cujos efeitos não foram aferidos ante a delimitação do corte temporal para este estudo.

### 3.1.4. Gaepe-Mogi das Cruzes

Antes de se adentrar propriamente à análise das ações do Gaepe-Mogi, como feito com as governanças anteriores, expõe-se sucintamente o panorama educacional do Município à época da criação do Gaepe:

	Ano de referência (última medição)	Dado encontrado	Média nacional ou meta
Taxa de evasão escolar <sup>79</sup>	2021	1,6%	2,7%
IDEB – Ens. Fundamental Anos Iniciais <sup>80</sup>	2019	6,3	6,6
IDEB – Ens. Fundamental Anos Finais	2019	5,8	6,6
Fila de espera de vagas em creche <sup>81</sup>	2021	1.499 crianças	n/a
Conectividade – Escolas que atendem Ens. Fundamental – Anos Iniciais e Anos Finais <sup>82</sup>	2021	82%	64%

<sup>78</sup> Indicar a troca da secretária por outro, que já era membro do Caepe

<sup>79</sup> Dados de evasão escolar extraídos de: <https://odiariodemogi.net.br/cidades/evao-o-escolar-aumenta-em-mogi-das-cruzes-entre-2021-e-2022-1.57943>

<sup>80</sup> Dados do IDEB (Ensino Fundamental) retirados de: <https://qedu.org.br/municipio/3530607-mogi-das-cruzes/ideb>

<sup>81</sup> Dados de atendimento de vagas em creche retirados de: <https://g1.globo.com/sp/mogi-das-cruzes-suzano/noticia/2023/01/18/apesar-de-oferta-de-vagas-em-creches-ter-aumentado-85percent-no-alto-tiete-mais-de-45-mil-criancas-estao-em-fila-de-espera.ghtml>

<sup>82</sup> Dados de conectividade escolar extraídos de: <https://qedu.org.br/municipio/3530607-mogi-das-cruzes>

A atuação do Gaepe de Mogi das Cruzes, como verificado no Mato Grosso do Sul, é visivelmente delimitada em torno da primeira fase da governança, com preocupação central no enfrentamento dos efeitos da pandemia na educação do Município de Mogi das Cruzes.

A criação do Gaepe-Mogi não representou a introdução de uma nova estrutura para a gestão municipal, mas a conversão da Brigada da Pandemia, já existente, em Gaepe. Por tal razão, a governança foi hospedada na Secretaria Municipal de Educação de Mogi das Cruzes – também repetindo, neste ponto, o modelo de Mato Grosso do Sul. Verifica-se, assim, que desde o seu nascedouro a preocupação central desta governança era a articulação para tomada de medidas efetivas para mitigar os danos causados pela pandemia de Covid-19.

Em sua primeira fase, as ações do Gaepe-Mogi foram todas localizadas na terceira fase do ciclo da política pública, tendo a governança se preocupado essencialmente com a adoção de medidas voltadas à retomada das aulas presenciais, como a imunização dos profissionais da educação e a discussão sobre o cabimento da imposição de sanções administrativas aos servidores municipais não vacinados. Nota-se que, pelo fato da governança ter sido criada em um momento tardio da pandemia de Covid-19, já não coube a ela propor a criação de protocolo sanitário municipal, mas tão somente focar em como retomar as aulas presenciais e atenuar os prejuízos verificados pelas aulas remotas.

A imunização dos profissionais da educação foi objeto da Nota Técnica nº 01/2021 do Gaepe-Mogi, que repetia o teor dos documentos editados em Rondônia e Goiás acerca da importância de antecipação da segunda dose de vacinação aos professores e profissionais de educação – acelerando, assim, a retomada das aulas presenciais pela derrubada do argumento central utilizado no Estado de São Paulo para, judicialmente, tentar obstar esse processo.

Em ato contínuo, verificou-se a necessidade de se regravar a situação dos servidores municipais não-vacinados, o que se mostrava uma situação complexa, já que, se de um lado houvera esforço para assegurar o retorno seguro às aulas presenciais, criar protocolos de biossegurança e articular para a antecipação da conclusão do ciclo vacinal dos envolvidos no processo educacional, de outro havia servidores que se recusavam a se vacinar – comprometendo, assim, o processo de retomada completamente segura das aulas presenciais.

Contudo, ainda que a vacinação não pudesse ser feita contra a vontade destes servidores, o reconhecimento de sua compulsoriedade permitia a aplicação de sanções

funcionais, ante a previsão constante da Lei nº 13.979/2020<sup>83</sup>, reputada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 6.586 e 6.587)<sup>84</sup>. Era necessário, contudo, que lei específica regulamentasse, no âmbito de cada ente federativo, a aplicação de penalidades e indicasse qual seria o seu teor – tendo em vista a taxatividade das condutas ensejadoras de sanções disciplinadores aos servidores públicos (DI PIETRO, 2019, p. 573-574) – ou mesmo que indicasse que não haveria punições a quem não se vacinasse.

<sup>83</sup> Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas

III - determinação de realização compulsória de:

d) vacinação e outras medidas profiláticas;

<sup>84</sup> AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. VACINAÇÃO COMPULSÓRIA CONTRA A COVID-19 PREVISTA NA LEI 13.979/2020. PRETENSÃO DE ALCANÇAR A IMUNIDADE DE REBANHO. PROTEÇÃO DA COLETIVIDADE, EM ESPECIAL DOS MAIS VULNERÁVEIS. DIREITO SOCIAL À SAÚDE. PROIBIÇÃO DE VACINAÇÃO FORÇADA. EXIGÊNCIA DE PRÉVIO CONSENTIMENTO INFORMADO DO USUÁRIO. INTANGIBILIDADE DO CORPO HUMANO. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA. INVOLABILIDADE DO DIREITO À VIDA, LIBERDADE, SEGURANÇA, PROPRIEDADE, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. VEDAÇÃO DA TORTURA E DO TRATAMENTO DESUMANO OU DEGRADANTE. COMPULSORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO A SER ALCANÇADA MEDIANTE RESTRIÇÕES INDIRETAS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E ANÁLISES DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA SEGURANÇA E EFICÁCIA DAS VACINAS. LIMITES À OBRIGATORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO CONSISTENTES NA ESTRITA OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS PARA CUIDAR DA SAÚDE E ASSISTÊNCIA PÚBLICA. ADIS CONHECIDAS E JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES. I – A vacinação em massa da população constitui medida adotada pelas autoridades de saúde pública, com caráter preventivo, apta a reduzir a morbimortalidade de doenças infecciosas transmissíveis e a provocar imunidade de rebanho, com vistas a proteger toda a coletividade, em especial os mais vulneráveis. II – A obrigatoriedade da vacinação a que se refere a legislação sanitária brasileira não pode contemplar quaisquer medidas invasivas, aflitivas ou coativas, em decorrência direta do direito à intangibilidade, inviolabilidade e integridade do corpo humano, afigurando-se flagrantemente inconstitucional toda determinação legal, regulamentar ou administrativa no sentido de implementar a vacinação sem o exposto consentimento informado das pessoas. III – A previsão de vacinação obrigatória, excluída a imposição de vacinação forçada, afigura-se legítima, desde que as medidas às quais se sujeitam os refratários observem os critérios constantes da própria Lei 13.979/2020, especificamente nos incisos I, II, e III do § 2º do art. 3º, a saber, o direito à informação, à assistência familiar, ao tratamento gratuito e, ainda, ao “pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas”, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de forma a não ameaçar a integridade física e moral dos recalcitrantes. IV – A competência do Ministério da Saúde para coordenar o Programa Nacional de Imunizações e definir as vacinas integrantes do calendário nacional de imunização não exclui a dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para estabelecer medidas profiláticas e terapêuticas destinadas a enfrentar a pandemia decorrente do novo coronavírus, em âmbito regional ou local, no exercício do poder-dever de “cuidar da saúde e assistência pública” que lhes é cometido pelo art. 23, II, da Constituição Federal. V - ADIs conhecidas e julgadas parcialmente procedentes para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, III, d, da Lei 13.979/2020, de maneira a estabelecer que: (A) a vacinação compulsória não significa vacinação forçada, por exigir sempre o consentimento do usuário, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, dentre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes, e (i) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, (ii) venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, (iii) respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas; (iv) atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, e (v) sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente; e (B) tais medidas, com as limitações expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência.

Considerando que, à época, ainda não havia jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo analisando a matéria, mas que já se verificava, em São Paulo, a tendência à exigência da vacinação para os servidores públicos (como, inclusive, fizera o próprio Tribunal de Justiça, nos termos do Provimento CSM n° 2.628/2021<sup>85</sup>) – e para apoiar o processo decisório do gestor municipal, evitando possíveis críticas de índole política -, o Gaepe-Mogi editou a Nota Técnica n° 02/2021 que, em sua parte dispositiva, propunha que todos os servidores públicos municipais – inclusive profissionais da educação – deveriam apresentar seus comprovantes de imunização quando do retorno ao serviço presencial (salvo casos excepcionais autorizados por profissional de saúde), cabendo ainda ao Prefeito Municipal, imediatamente, editar ato normativo que regulamentasse eventuais consequências para aqueles servidores que deixassem de apresentar tal documento.

As duas ações envolvendo a pauta da vacinação se mostraram exitosas, tendo sido acatadas pelo Poder Executivo Municipal ao alterar seu calendário de vacinação – autorizando a antecipação da segunda dose da vacina aos professores (CESARONI, 2021) - e ao editar o Decreto Municipal n° 20.656/2022 - que reconheceu que a recusa de vacinação caracterizaria falta disciplinar grave e sujeitaria o servidor à pena de demissão (LEIS, 2022). Nota-se, deste modo, ter emanado do Gaepe-Mogi não apenas o substrato teórico, mas também a própria indicação da ação posteriormente executada pela Prefeitura: agindo a governança, assim, diretamente nas três primeiras fases do ciclo da política pública.

Em paralelo, a governança criou quatro grupos de trabalho – voltados às pautas de busca ativa, acolhimento, recuperação de aprendizagem e conectividade – para tentar acelerar a discussão dos pontos centrais para a operacionalização do retorno às aulas presenciais, repetindo, em essência, os eixos centrais que as governanças até então existentes já trabalhavam.

Tais grupos, porém, não se mostraram bem-sucedidos: a despeito dos relatos feitos em fevereiro/2022 acerca de ações preliminares desenvolvidas por esses grupos (GAEPE, 2022), nenhuma das ações veio a se materializar ou a repercussões em manifestações posteriores da

---

<sup>85</sup> Art. 6º. Magistrados e servidores inseridos em faixa etária ou grupo de prioridade que já foram objeto de imunização e não demonstraram terem se submetido à vacinação, nem apresentaram relatório médico justificado apto a demonstrar o óbice à imunização, ficarão impedidos de cumprir a escala de trabalho presencial.

§ 1º. No caso de servidor, sem prejuízo da apuração de eventual infração funcional administrativa por abandono, ser-lhe-á atribuída falta injustificada, observado o limite legal, nos dias em que, pelo revezamento, deveria trabalhar presencialmente, mas, na forma prevista no caput deste artigo, ficou impedido.

§ 2º. Também haverá apuração de infração funcional administrativa do magistrado que deveria trabalhar presencialmente, mas, na forma estabelecida no caput deste artigo, ficou impedido



governança ou da Prefeitura de Mogi das Cruzes. Ademais, as próprias ações pontuadas neste relato preliminar se revelaram como estratégias que já eram desenvolvidas pela Prefeitura de Mogi das Cruzes e nas quais não se vislumbrou contribuição efetiva por parte do Gaepe.

No que toca à pauta da conectividade, o Gaepe Mogi aprovou recomendação para que a Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes realizasse licitação específica para a contratação de serviços de conectividade e equipamentos de informática para permitir que todos os estudantes da rede municipal de ensino tivessem acesso à internet, beneficiando, também, a comunidade populacional circundante ao estabelecimento educacional (ARTICULE, 2023, p. 47). A proposta da governança seria ampliar a rede de internet hoje existente, contemplando não apenas os prédios da Secretaria Municipal de Educação e a administração escolar, mas todos aqueles que possuem vínculos com a atividade desenvolvida nas escolas. Ainda que tenha sido aprovado pelo Gaepe, tal documento não foi ratificado pela Prefeitura, não tendo a pauta avançado.

Em sua segunda fase de atuação, o Gaepe-Mogi manteve a estrutura dos grupos de trabalho – incluindo um novo grupo, referente ao tema da educação inclusiva (INSTITUTO ARTICULE, 2023, p. 46), mas que sequer chegou a se reunir. Dos grupos, a principal ação feita ocorreu no grupo de Busca Ativa, que propôs a adesão do Município a plataforma de Busca Ativa Escolar da UNICEF, logrando êxito na pauta após o referendo do Prefeito. O grupo de aprendizagem também apresentou resultados, com a proposição de uma avaliação diagnóstica no Município que, após realizada, serviu de base para as ações de recuperação de aprendizagem que seriam estruturadas pela Secretaria Municipal de Educação (INSTITUTO ARTICULE, 2023, p. 47).

Fora das ações dos grupos de trabalho, enfocando o colegiado central da governança, a governança também iniciou discussões estruturantes para a educação infantil, buscando reavaliar a legislação existente para a fila de espera em creches e pré-escola (Decretos Municipais nº 10.964/11 e 11.237/11), utilizando como referencial os estudos realizados em Rondônia quando da edição da Nota Técnica nº 07/2021 – tema que ainda não teve as discussões concluídas, já que, até o final de 2022, havia sido feito apenas estudo preliminar indicando os possíveis pontos de aprimoramento da legislação municipal (INSTITUTO ARTICULE, 2023, p. 47).

Por outro lado, duas ações tiveram resultados alcançados: a primeira foi a reorganização do protocolo sanitário existente no Município, adequando-o às necessidades

posteriores à fase aguda da pandemia de Covid-19 e evitando que o mesmo se mantivesse anacrônico, assegurando suas funcionalidades); a segunda foi a articulação entre a Secretaria Municipal de Educação, a Defensoria Pública, o Ministério Público e o Tribunal de Justiça em prol da redução da judicialização do transporte escolar dos estudantes com deficiência e residência nas áreas rurais; a articulação deflagrada pelo Gaepe permitiu que a Secretaria Municipal de Educação ajustasse suas rotas de transporte, solucionando a questão e evitando os encargos decorrentes da judicialização (INSTITUTO ARTICULE, 2023, p. 47) – pauta cuja efetividade ensejará monitoramento ao longo dos anos.

É possível ainda classificar as ações de acordo com suas diferentes fases no ciclo da política pública, como se nota da tabela abaixo; e, desde já, convém ressaltar que a segunda fase do Gaepe-Mogi mostrou uma pulverização maior das ações ao longo das fases desse ciclo, mostrando maior maturidade institucional no processo de apoio ao gestor:

Macrotema	Fase de cognição	Fase de formação da agenda	Fase de modelagem	Fase de implementação e fiscalização
Gestão educacional	Sem ações	Articulação para reduzir a judicialização do transporte escolar	Sem ações	Revisão do protocolo sanitário escolar
Busca Ativa Escolar	Adesão à Plataforma de Busca Ativa Escolar da UNICEF	Sem ações	Sem ações	Sem ações
Educação infantil	Sem ações	Sem ações	Revisão da legislação municipal sobre a fila de espera da educação infantil	Sem ações

A despeito dos resultados alcançados, algumas considerações devem ser feitas sobre a forma em que estruturado o Gaepe-Mogi, tendo em vista que houve significativo ponto de inflexão após a mudança de gestão na localidade e a alteração dos representantes das instituições que compunham a governança. Da mesma forma que ocorrido em Mato Grosso do Sul, a hospedagem da governança no Poder Executivo, ainda que busque maior aproximação da estrutura administrativa com os executores da política pública, distancia a

governança dos órgãos de controle – cabendo ressaltar que, ainda que inicialmente a Defensoria Pública e o Ministério Público participassem das reuniões da governança, os mesmos deixaram de fazê-lo após o fim da fase aguda da pandemia – e sujeita a estrutura a maior volatilidade da gestão política.

O Gaepe-Mogi confirmou uma das preocupações apontadas no capítulo anterior referente às governanças hospedadas diretamente no Poder Executivo. Com a alteração da gestão da Secretaria Municipal de Educação ocorrida em fevereiro de 2022 (RODRIGUES, 2022) a governança viu a progressiva redução de suas pautas. Entretanto, como tal fato ocorreu concomitantemente ao arrefecimento da pandemia de Covid-19, não é possível aferir se a simples troca no comando da Secretaria teria sido suficiente para provocar o esvaziamento da governança ou se ambos os fenômenos, sincronicamente, potencializaram reciprocamente suas influências negativas.

Assim, outra dificuldade importante verificada no Gaepe-Mogi das Cruzes foi o progressivo esvaziamento de suas pautas após o fim da fase aguda da pandemia de Covid-19, associada com a falta de engajamento dos membros que compunham os grupos de trabalho – que norteavam os trabalhos da governança – e com a reestruturação administrativa da Secretaria Municipal de Educação, onde hospedada a governança. Ademais, o nome da governança sequer foi alterado para refletir a nova fase de atuação dos trabalhos do Gaepe.

Entretanto, não se pode ignorar que a proposta de hospedar a governança no Poder Executivo Municipal se mostra interessante, se considerado que se pode alcançar resultados direcionados a uma micro-realidade específica e que os Gaepes estaduais não necessariamente alcançam por força da maior heterogeneidade dos membros. Seria possível, nesse sentido, buscar o fortalecimento dos grupos de trabalho – e retorná-los ao papel de protagonistas no elenco de pautas prioritárias para ação e de estruturadores de diagnósticos da realidade local – para que a governança continue a produzir resultados.

Outro ponto que deve ser observado com mais afinco no Gaepe-Mogi é referente ao monitoramento das ações feitas: para nenhuma das pautas da governança, seja na primeira ou na segunda fase, houve preocupação com o acompanhamento dos resultados. Ainda que, por evidente, não se obrigue o Executivo Municipal a acolher as propostas da governança – que, como destacado nos capítulos anteriores, é uma instância de apoio ao gestor público -, o acompanhamento dos resultados das propostas é fundamental para o planejamento das ações

futuras e para aferir se uma repactuação da governança – até com eventual alteração de estrutura – é necessária.

### **3.1.5. Gaepe-Arquipélago do Marajó**

O último dos Gaepes analisados nesta dissertação é o Gaepe-Arquipélago do Marajó, governança criada em junho de 2022 e que, ao contrário das demais governanças, foi precedida de um diagnóstico preciso acerca das dificuldades a serem enfrentadas. Tal diagnóstico, feito pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (TCM-PA) no âmbito do projeto de fortalecimento da educação dos Municípios do Estado do Pará (PARÁ, 2022, p. 44)<sup>86</sup> – documento este que ensejou a criação do Gaepe-Arquipélago do Marajó deu conta da precariedade da situação educacional no arquipélago do Marajó:

“O trabalho evidenciou a existência de estabelecimentos escolares com situação precária de infraestrutura e condições higiênico-sanitárias, que necessitam de providências necessárias à garantia de um ambiente escolar seguro aos estudantes e com condições mínimas de funcionamento no retorno às aulas presenciais.

Foi também possível constatar a ausência de planejamento das ações indispensáveis ao cumprimento das atividades de ensino-aprendizagem da rede de ensino e à melhoria dos indicadores educacionais do município, que perpassam pela ausência de projetos pedagógicos, insuficiência de formações continuadas dos profissionais da educação, fragilidade na operacionalização do PNAE e PNATE, a falta de apoio para atuação dos Conselhos de Controle Social (CME, CAE e CACS/FUNDEB) e o elevado nível de comprometimento dos recursos do FUNDEB com a remuneração dos servidores da educação, que pode vir a comprometer ou até mesmo inviabilizar, em tese, investimentos em diversas áreas da atividade de educação.”

A evidenciar esse cenário, são os dados educacionais da região do Marajó apresentados em tal relatório:

---

<sup>86</sup> PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Pará. Relatório do Projeto de Fortalecimento da Educação nos Municípios do Pará – Etapa Marajó. Relatório. Belém, 2022. Disponível em: <<https://www.cnptcbr.org/wp-content/uploads/2022/07/Relat%C3%B3rio-MARAJ%C3%93.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2023.

Tabela 13 – Dados educacionais do Arquipélago do Marajó quando da criação do Gaepe (junho/2022) (PARÁ, 2022, p. 09-15)			
	Ano de referência	Resultado	Média nacional ou meta
Taxa de aprovação escolar – Ens. Fundamental Anos Iniciais	2019	79,50%	95,20%
Taxa de aprovação escolar – Ens. Fundamental Anos Finais	2019	77,10%	89,90%
Taxa de evasão escolar – Ens. Fundamental Anos Iniciais	2019	3,20%	0,50%
Taxa de evasão escolar – Ens. Fundamental Anos Finais	2019	7,80%	1,90%
Distorção série/idade – Ens. Fundamental Anos Iniciais	2019	33,25%	12,80%
Distorção série/idade – Ens. Fundamental Anos Finais	2019	51,39%	30,70%
Índice de aprendizado adequado – 5º ano – Língua Portuguesa	2019	20,12%	55%
Índice de aprendizado adequado – 5º ano – Matemática	2019	12,41%	45%
Índice de aprendizado adequado – 9º ano – Língua Portuguesa	2019	14,59%	33%
Índice de aprendizado adequado – 9º ano – Matemática	2019	5,81%	17%
IDEB – Ens. Fundamental Anos Iniciais	2019	3,6	4,6 (meta para o Marajó)
IDEB – Ens. Fundamental Anos Finais	2019	3,6	4,7 (meta para o Marajó)

Além disso, adentrando à sua estrutura, a peculiaridade do Gaepe-Arquipélago do Marajó – que contempla Municípios de apenas uma região do Estado do Pará, ao contrário do que sucede com os Gaepes de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Rondônia – não compromete a aferição de seus resultados alcançados em comparação aos demais Gaepes. Afinal, verifica-se a mesma lógica de estruturação: a hospedagem em um órgão estadual (Tribunal de Contas) com atuação voltada aos Municípios (no caso, Tribunal de Contas dos Municípios do Pará). Este traço distintivo, como se verá adiante nas conclusões deste capítulo, pode até mesmo ser benéfico: em se tratando de Estado com grande disparidade econômica e nos índices educacionais entre suas diferentes regiões – e cuja região enfocada, o Arquipélago do Marajó, enfrenta dificuldades específicas em virtude de suas peculiaridades geográficas -, o recorte de objeto para a política pública de educação específica no Marajó

permite que se tenha uma atuação direcionada àquele cenário específico, maximizando os esforços em torno da construção de soluções que efetivamente tenham aderência à realidade marajoara.

Inúmeras questões foram apontadas pelo TCM-PA como demandas urgentes a serem solucionadas pelos gestores municipais, tanto no âmbito do incremento das técnicas de gestão pública – acerca das quais se notou ausência de planejamento na gestão da Secretaria Municipal de Educação e das Unidades Escolares, carência de infraestrutura predial (tanto nos prédios administrativos das secretarias como nas unidades escolares) e de quadro funcional, inclusive com comprometimento orçamentário acima dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, ausência de critérios técnicos na seleção de gestores escolares e de capacitações mínimas para os conselheiros escolares – como na própria política pública educacional – em que se verificou, em todos os Municípios, o fracasso absoluto dos programas de busca ativa desenvolvidos na localidade (inclusive com piora dos índices de frequência estudantil), a ausência de políticas de avaliação periódica de estudantes, de alfabetização sistematizada e de propostas específicas para turmas multisseriadas, ou mesmo o simples cumprimento da carga horária mínima anual exigida pelo Ministério da Educação (PARÁ, 2022, p. 49-50).

Também foram relatadas preocupações significantes na alimentação escolar, em que todos os Municípios, à exceção de Afuá, apresentavam cardápios escolares com baixo valor nutricional aos estudantes da zona rural e que era inadequado às diretrizes alimentares para o público infante-juvenil; ao mesmo tempo, a totalidade dos Municípios apresentava insuficiência de recursos financeiros para aquisição dos alimentos e descumprimento dos percentuais legais de proveniência dos produtos da alimentação familiar, inadequação do armazenamento e estoque dos mantimentos e déficit nos quadros de profissionais especializados (nutricionistas) para acompanhar o processo de alimentação escolar.

O transporte escolar também enfrenta dificuldades no Marajó: os veículos utilizados são inadequados, expondo à risco a vida dos estudantes, havendo ainda grande quantidade de embarcações e ônibus escolares sem qualquer condição de uso - o que, se regularizado, atenuaria o problema identificado pelo TCM-PA. A gestão do transporte escolar enfrentava o mesmo problema da gestão administrativa geral da política educacional: a totalidade dos Municípios não observa o processo licitatório para o transporte, especialmente no que toca à parametrização do contrato celebrado (variáveis que impactam no preço final) (PARÁ, 2022, p. 35).

Contextualizada a situação enfrentada pelo Arquipélago do Marajó e que propulsionou a criação do Gaepe, pode-se adentrar às ações realizadas pela governança – que ainda possuem poucos resultados colhidos, considerando que, entre sua criação e a data de corte desta dissertação, transcorreram apenas seis meses.

Uma primeira articulação fundamental desenvolvida pelo Gaepe-Arquipélago do Marajó envolveu a realização de movimento junto ao Ministério da Educação e os dezessete Municípios do arquipélago do Marajó para solucionar pendências administrativas que obstavam repasses, para escolas municipais, de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), nas suas modalidades PDDE-Campo e PDDE-Água, dos anos de 2019 e 2020 – recursos estes que, se não repassados até outubro/2021, seriam perdidos pelos gestores escolares municipais. As pendências eram puramente burocráticas e de fácil resolução - falta de indicação de endereço de e-mail, cadastramento incompleto e documentação enviada de forma incorreta no sistema informatização do FNDE/MEC -, mas que, até então, eram desconhecidas pelas unidades escolares.

O total de recursos era significativo, especialmente se considerada a dificuldade econômica vivenciada pelos Municípios do Marajó, consoante a documentação apresentada pelo Ministério da Educação aos membros do Gaepe (BRASIL, 2022)<sup>87</sup>: R\$53.000,00 do PDDE-Água de 2019 (2 escolas de 2 Municípios), R\$248.000,00 referente ao PDDE-Água de 2020 (8 escolas de 4 Municípios) e R\$1.691.200,00 para o PDDE-Campo de 2019 (128 escolas de 15 Municípios). Ao final, com a resolução das pendências pela maior parte das escolas indicadas, foi possível o destravamento de R\$28.000,00 do PDDE-Água de 2019, R\$XXX do PDDE-Água de 2020 e R\$1.256.600,00 do PDDE-Campo de 2019.

A articulação, iniciada em agosto/2022, foi desenvolvida junto ao Ministério da Educação que, após ser convidado a participação da reunião do Gaepe com o fito de esclarecer aos gestores municipais alguns procedimentos orçamentários – que, posteriormente, seriam objeto de capacitação própria desenvolvida pelo Ministério da Educação e apoiada pela governança, direcionada especificamente aos gestores marajoaras – passou a fornecer relatórios atualizados periodicamente com o *status* do destravamento destes recursos. Os secretários municipais de educação, na posse dos relatórios, puderam contactar os estabelecimentos de ensino e identificar os entraves existentes, providenciando a documentação necessária para o destravamento dos recursos, findando este processo de

---

<sup>87</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Dados atualizados de pendências das escolas do Arquipélago do Marajó em relação ao PDDE Água e Campo. **Planilha**. Brasília, 2022.

articulação e diálogo em novembro/2022, quando exaurido o prazo concedido ao Ministério da Educação para a tomada de providências.

Foram editadas também dois importantes documentos para apoiar a gestão pública educacional no Marajó: a Manifestação nº 01/2022, referente à necessidade de se assegurar a autonomia financeira dos secretários municipais de educação e evitar a ingerência sobre esta área, observando-se, porém, os planos municipais de governo, e a Manifestação nº 02/2022, na qual a governança sugeria à equipe de transição do governo federal em matéria de educação que reajustasse e diferenciasses os valores da alimentação escolar repassados aos Municípios do Arquipélago do Marajó, uma vez que os recursos, até então, eram insuficientes para arcar com as despesas enfrentadas pelos Municípios, especialmente em um contexto de alta inflacionária do preço dos alimentos (INSTITUTO ARTICLE, 2023, p. 43).

Já as ações desenvolvidas pelo Gaepe-Arquipélago do Marajó – muitas ainda não concluídas – na seara de seus grupos de trabalho encontram-se expostas na tabela abaixo, na qual também constam as entidades propulsoras:

Ação proposta ou já desenvolvida	Entidade idealizadora/propulsora	Responsável pela articulação	Situação da ação
Curso de capacitação em gestão orçamentária e financeira aos secretários de educação e seus técnicos	TCM/PA	Coordenação central do Gaepe	Concluída
Capacitação dos gestores sobre os sistemas e programas do Ministério da Educação aplicáveis ao Marajó	SEMESP/MEC	Coordenação central do Gaepe	Concluída
Capacitação dos gestores sobre o PAR-Obras, PDDE Interativo e Diagnóstico, Programa Tempo de Aprender, Conta pra Mim, Primeira Infância na Escola, Brasil na Escola, Plataforma de Avaliação Formativa e Diagnóstica	Programa “Abrace o Marajó”	Coordenação central do Gaepe	Concluída
Levantamento sobre plataformas de gestão	TCM/PA	Grupo de Trabalho sobre Fortalecimento da Gestão das Secretarias e das Escolas Municipais	Em andamento
Levantamento sobre a infraestrutura física das Secretarias Municipais de Educação	TCM/PA	TCM/PA	Concluída
Apoio aos gestores para inscrição do Programa de Formação de Lideranças Educacionais do Centro Lemann	Centro Lemann	Coordenação central do Gaepe	Concluída
Verificação da existência de critérios de	Grupo de Trabalho	Grupo de Trabalho (com	Em andamento



escolha técnico-pedagógicos para os diretores escolares nos Municípios		apoio de material desenvolvido pelo Centro Lemann)	
Capacitação para os responsáveis do Programa de Busca Ativa Escolar nos dezessete Municípios	UNICEF	Coordenação central do Gaepe	Em andamento
Disponibilização de materiais e apoio técnico para a adoção de procedimentos avaliativos, diagnósticos e formativos para cada ano escolar e de material didático alinhado à BNCC	Instituto Reúna	Coordenação central do Gaepe	Em andamento
Desenvolvimento e execução do projeto “Marajó Alfabetizado” para formação continuada de professores e gestores da educação básica do Marajó	Universidade Estadual do Pará e Assembleia Legislativa do Estado do Pará	Coordenação central do Gaepe	Em andamento
Curso de capacitação “O caminho da ideia ao curso: passo a passo para criar experiências de aprendizagem híbridas e à distância”	Rede Mondó, Instituto Arlequim e Sofia Educação	Rede Mondó e coordenação central do Gaepe	Em andamento
Levantamento das demandas de infraestrutura escolar (energia e conectividade)	Grupo de trabalho	Coordenação central do Gaepe	Em andamento
Levantamento da situação escolar (LSE) contemplando aspectos de infraestrutura física das escolas	Grupo de trabalho	Coordenação central do Gaepe e grupo de trabalho	Em andamento
Realização de evento para discutir as questões pertinentes à alimentação escolar	Grupo de trabalho	Semed-Afuá e TCM/PA	Realizado
Levantamento sobre a situação dos veículos utilizados para o transporte escolar e que estão vinculados ao Programa “Caminho da Escola”	Grupo de trabalho	Coordenação central do Gaepe e grupo de trabalho	Em andamento
Análise dos efeitos de Resolução emitida pelo TCM/PA sobre contratação de transporte escolar e apresentação de proposta de orientação aos Municípios do Marajó	Grupo de trabalho	TCM/PA e grupo de trabalho	Em andamento
Elaboração de levantamento sobre os dados funcionais dos profissionais da educação em cada uma das Secretarias Municipais de Educação	Grupo de trabalho	TCM/PA	Em andamento
Criação de curso de formação para aperfeiçoamento dos professores dos anos iniciais do ensino fundamental dos municípios do Marajó	Universidade Federal do Pará	Coordenação central do Gaepe	Em andamento
Levantamento de informações sobre os conselheiros do CACS-Fundeb, do Conselho de Alimentação Escolar e dos conselhos escolares	Grupo de trabalho	TCM/PA, CECAMPE Norte e SEMED-Salvaterra	Em andamento
Definir os procedimentos necessários para implantação dos Conselhos Municipais de Educação	TCM/PA e UNCME	TCM/PA e UNCME	Em andamento

Nota-se, a partir das ações desenvolvidas neste Gaepe, que há equilíbrio entre as ações propostas pela governança central e dos atores externos (12 de 20 ações, ou seja, 60%), e as ações propostas diretamente pelos grupos de trabalho (8 de 20 ações, ou seja, 40%) – ainda que muitas tenham sido delegadas para cumprimento naquele *locus*.

A análise da tabela acima ainda mostra que as ações idealizadas e executadas diretamente pelos Grupos de Trabalho estão associadas com o levantamento da realidade

fática nos Municípios do Arquipélago do Marajó, finalidade para a qual a utilização da metodologia dos grupos de trabalho se mostra bastante exitosa, pois permite, em tese, que se otimize o tempo e os recursos da governança através da atribuição e atividades específicas a cada um dos seus membros. E, considerando que são os gestores municipais aqueles detentores do conhecimento mais específico acerca da realidade fática local – o que, conseqüentemente, reduz os obstáculos para a cognição dos problemas a serem enfrentados -, permite-se que se tenha um custo de transação menor para a assimilação das informações durante a segunda fase do ciclo da política pública.

Por outro lado, a utilização dos grupos de trabalho ainda não se mostrou, no caso do Arquipélago do Marajó, a estratégia mais efetiva para medidas apartadas da fase de cognição, ou seja, para o desenvolvimento e/ou a execução de ações visando à solução dos problemas identificados. Contudo, isso se explica pelo curto tempo de existência da governança, uma vez que, em existindo por apenas seis meses, ainda está o Gaepe-Arquipélago do Marajó se debruçando sobre o detalhamento dos dados iniciais constantes do diagnóstico do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, não tendo possuído tempo hábil para desenvolver ações efetivas.

Também se mostra inviável discutir os resultados alcançados especificamente por este Gaepe, pelos motivos acima apontados. Entretanto, pela profusão de ações feitas e pela ampla gama de ações em andamento, pode-se considerar que já há uma articulação interinstitucional bastante robusta e que há indícios de que, ao menos no que se refere à cognição da situação enfrentada pelos gestores, a governança logrará êxito.

### **3.2. Reduzindo custos de transação através de governanças interinstitucionais**

No capítulo 01 deste texto, foi abordada a questão da aplicabilidade da teoria dos custos de transação à seara das políticas públicas, com ênfase em dois pontos principais: a importância de se considerar qualquer teoria, na seara das políticas públicas, a partir de um referencial que não ignore os contornos fáticos e a existência de dificuldades materiais, decorrentes da racionalidade limitada, dos óbices orçamentários e da falta de *expertise*, para a execução uniforme de políticas públicas no Brasil.

No mesmo capítulo, também se discutiu o papel das governanças interinstitucionais como parte da realidade administrativa do século XXI, expondo-se, ainda, quatro críticas ao prisma teórico do modelo de governanças horizontais: (i) a supervalorização dos resultados potenciais – que, ao ver dos críticos, seriam muito aquém do prometido; (ii) a manipulação do

processo pelos *stakeholders*, o que inviabilizaria a formação de um pleno espaço de diálogo; (iii) o comprometimento da confiança dos agentes na eficácia do modelo e (iv) a superação do paradoxo da colaboração.

E, por fim, foi naquela ocasião que se apresentou os pilares da teoria econômica dos custos de transação que, consoante entendimento de Williamson, complementado por Barzel, se assentaria na possibilidade de substituir custos imprevisíveis e de grande magnitude por custos certos, porém mínimos, mediante a instalação de estruturas de governança que mitigariam os riscos de determinada operação ou transação – como sucede às políticas públicas: para tal, seria necessário maximizar a racionalidade dos agentes, reduzir os influxos externos que possam afetar o resultado e aprimorar os modelos de execução.

Feita esta apresentação teórica e apresentado como, na prática, tem sido implementada a teoria da articulação interinstitucional no Brasil através dos Gaepes, pode-se finalmente analisar como as governanças interinstitucionais possuem a aptidão teórica de reduzir os custos de transação verificáveis na implementação de políticas públicas, tema para o qual a experiência dos Gaepes tem contribuído para a confirmação empírica das expectativas teóricas – ao que se responde positivamente à hipótese desta dissertação.

Não se pode perder de vista que a criação da governança não pode representar em uma nova estrutura custosa para a Administração Pública e que não traga resultados capazes de justificar a sua criação. Tal análise deve ser feita tanto sob o ponto de vista exógeno da governança – enfocando a sua relação para com a Administração, com cerne na existência da própria governança – como sob o seu prisma endógeno – analisando a metodologia utilizada pela governança em face de seus resultados.

Os Gaepes têm se mostrado, na prática, como uma estrutura de apoio ao gestor público em seu processo decisório, permitindo que o mesmo construa diagnósticos mais precisos acerca da realidade fática que enfrentam (como ocorrido em Rondônia, com levantamentos sobre inclusão digital da comunidade escolar e monitoramento), inclua na agenda público-governamental temas relevantes para a concretização do direito à educação (como a articulação em torno da busca ativa escolar, em Goiás), possua modelagens eficientes para as suas políticas públicas (como o desenvolvimento do protocolo de volta às aulas, no Mato Grosso do Sul) e tenha condições mínimas para implementar e ter fiscalizadas as suas políticas públicas (como o apoio dado ao destravamento de recursos do PDDE-Campo e PDDE-Água, deflagrado no Marajó e estendido aos demais Gaepes).

Um dos pontos centrais da existência de qualquer governança administrativa, nesse sentido, é a tradução de conhecimento, capacidade de mobilização e credibilidade institucional – fatores que reduzem os custos de transação da implementação da política pública - em resultados efetivos – ou seja, ações e estratégias que solucionem as demandas fáticas que o Estado, por si só, se mostrava incapaz de solucionar sozinho. E, nesse sentido, mostraram-se os Gaepes mecanismos aptos a reduzir estes custos de transação mediante o incremento da efetividade do diálogo entre os atores sociais e da melhor compreensão das bases fáticas de atuação do Poder Público.

Do ponto de vista exógeno, não há dúvidas que os Gaepes com maior maturidade institucional e longevidade tem contribuído significativamente para aproximar os diferentes atores envolvidos na concretização da política pública de educação e promover o efetivo diálogo entre as diferentes instâncias envolvidas na concretização do direito à educação, seja pelo alinhamento das expectativas e compreensão das dificuldades enfrentadas, seja porque, mediante o incremento da confiança no sistema em que se inserem, os atores públicos tendem a se desvencilhar de dogmas institucionais e trabalhar conjuntamente – concretizando a perspectiva de um modelo reticular de política pública.

Esse processo de aproximação dos atores atende ao preconizado por Williamson no que se refere à redução dos influxos externos negativos. Afinal, quando inseridos os atores envolvidos na política pública em um mesmo espaço de diálogo, ainda que não se promova a redução das divergências institucionais quanto ao mérito da política pública, ao menos se assegura que o processo seja dialogado e que se tente chegar a soluções intermediárias que atendam ao beneficiário último da política pública, ou seja, o cidadão.

Não se trata, como pontuado nos capítulos 01 e 02, de atentar contra a Separação dos Poderes ou esvaziar funções institucionais, mas de ressignificar a atuação dos agentes públicos e de permitir que qualquer decisão tomada receba subsídios que instruem adequadamente o gestor público e/ou os órgãos de controle. Em outras palavras, busca-se assegurar que a discricionariedade meritória da Administração Pública seja qualificada, de sorte que, dentro do rol de opções possíveis ao gestor, sejam prontamente excluídas aquelas potencial ou comprovadamente ineficientes; ao mesmo tempo, tenta-se fornecer subsídios teóricos – não raramente já em posse de outros gestores dentro do mesmo território, mas que não haviam sido compartilhados, como a experiência da fila de creche e pré-escola em Rondônia mostra – e ferramentas para que localidades com menor porte econômico e/ou com

menor qualificação de seus gestores possam ter as mesmas condições de concretização da política pública que os demais entes federativos.

A evidenciar a redução dos custos de transação promovida pelo Gaepe e a efetiva aproximação das instituições, contribuindo para o resultado da política pública, pode-se transcrever algumas declarações públicas feitas por membros dos diferentes Gaepes.

Inicia-se com declaração feita pela presidente da UNDIME-RO, Luslarlene Fiamett, durante a reunião presencial do Gaepe-Rondônia em agosto de 2022 (FIAMETT, 2022, informação verbal):

“Eu também quero falar um pouco a respeito da minha chegada no Gaepe. Quando eu assumi a UNDIME, eu cheguei e o Gaepe já existia, e naquele momento quem participava das reuniões era só o Presidente e a Secretária-Executiva, lembra Dr. Paulo [referindo-se a Paulo Curi, presidente do TCE-RO]. E todas as vezes que eu ia para a reunião eu tinha que fazer um relatório enorme para todos os secretários, o que eu achava bem difícil. E aí eu perguntei ao Dr. Paulo se seria possível que todos os dirigentes participassem da reunião do Gaepe porque aí fica mais fácil para mim. E o Dr. Paulo disse “por que não, professora? Todos têm liberdade de participar. E a partir daí o Gaepe evoluiu, porque todos nós fazemos parte desse movimento em prol da educação. E a gente percebe o quanto nós evoluímos, o quanto o Gaepe trouxe segurança e empoderamento para as secretarias de educação tomarem decisões, que a gente não tinha essa liberdade. E muitas vezes a gente usa “olha, eu tenho uma nota técnica, eu não posso fazer isso, porque o Gaepe possui uma nota técnica que diz que eu não posso, ou que eu posso (...) a gente sabe que se não houver um fortalecimento educacional, se a gente não tiver um apoio das pessoas que controlam os Municípios – porque precisa ter controle, isso é fato, isso é o peso e o contrapeso na gestão – e a gente sabe que o Tribunal, o Ministério Público hoje, antes de te julgar, ele conhece a sua história, e o Gaepe trouxe uma aproximação com os Municípios. Trouxe pra gente uma segurança, uma confiança. Aquele muro que existia entre os órgãos de controle e as gestões municipais foram rompidos através do gabinete. E isso trouxe pra nós gestores a segurança de chegar em um conselheiro do Tribunal de Contas e dizer “você pode olhar o meu termo de referência?”. Isso não acontecia. A gente tinha medo. Quando ele chegava no Município a gente ficava apreensivo porque não sabia se a gente tinha feito alguma coisa errada. E eu digo a vocês que não é de interesse de secretários cometer erros, mas pode acontecer. E nós precisamos dessa liberdade de dizer “não consegui fazer, não consegui cumprir, e eu preciso de ajuda”. E o gabinete do Gaepe, o gabinete de articulação, com todos que aqui estão, tem trazido grande segurança para nós gestores municipais. E eu sou grata por poder hoje participar de um grupo tão seletivo, de pessoas tão especiais, que têm um olhar tão especial para a educação. Eu sonhei com isso, de um dia podermos todos dizer que o caminho para o crescimento educacional iremos traçar juntos e os recursos financeiros e as estratégias e as metas a serem alcançadas, faremos todos juntos. E isso é o que está acontecendo aqui.”.

Mesma impressão é compartilhada pelos órgãos de controle, ao que se transcreve a declaração feita por Paulo Curi Neto, presidente do Tribunal de Contas de Rondônia, em audiência pública na Câmara dos Deputados (CURI NETO, 2021, informação verbal):

O Gaepe nasce da percepção que o Tribunal de Contas tinha de que as nossas auditorias operacionais não estavam sendo assertivas, ao ponto de assegurarem ajustes estruturais nas políticas públicas que estavam sendo executadas, de modo a permitir entregas mais qualificadas, mais estruturadas ao cidadão rondoniense. Então havia a necessidade, havia a percepção, de nos ressignificarmos enquanto órgãos de controle, e o Gaepe veio a ser essa oportunidade que nós nos precisávamos para gerar diálogo, gerar cooperação, com a gestão. Em Rondônia, o Gaepe é formado pelo Tribunal de Contas, pelo Ministério Público de Contas, pelo MP do Estado, pela Defensoria Pública, pelo Poder Judiciário e pela gestão – Secretaria Estadual de Educação, Conselho Estadual de Educação, UNCME, UNDIME e Associação Rondoniense de Municípios. (...) Eu devo dizer que o Gaepe está longe de ser um assembleísmo, muito ao contrário disso. As reuniões do Gaepe são planejadas, com metas e resultados previamente definidos, são muito competentemente mediadas e sempre tem uma conclusão com encaminhamentos e decisões tomadas de forma horizontal e muito democrática. Isso viabilizou um ambiente não só de diálogo, mas de consensos ou de dissensos sensatos para permitir a qualificação da decisão administrativa do gestor e para gerar segurança jurídica.

No mesmo sentido, mas tratando da governança nacional (Gaepe-Brasil), transcreve-se parte do posicionamento exarado por Fabricio Motta, Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, representando a Atricon, durante o lançamento do Pacto Nacional pela Educação, na Câmara dos Deputados (MOTTA, 2021, informação verbal):

Sua força não vem propriamente da lei, da mão coercitiva do Estado, mas da vontade de órgãos, instituições, conselhos, entidades públicas e privadas de tornar realidade os objetivos que já constam de nossa Constituição: permitir o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho, tudo isso para conseguirmos realizar os objetivos maiores da República, alcançar o bem de todos e diminuir as desigualdades sociais e regionais. As prioridades já foram definidas e estão na Constituição, os objetivos também já foram definidos, muitos dos caminhos também já foram traçados pela Constituição. O Pacto é instrumento para tratar dessa forma de percorrer e de alcançar esses compromissos e sobretudo para que as entidades que assinam o Pacto e passam a compor o Gaepe possam se autolimitar, possam se comprometer em pé de igualdade, sem qualquer hierarquia, no exercício do diálogo, da alteridade, do escutar, do contribuir dentro das próprias competências e todos terão o trabalho de internalizar o que foi construído nas instituições. Nós sabemos que em virtude do nosso sistema constitucional de distribuição de competências, há muitas competências comuns e sobrepostas, e educação é a área em que isso ocorre por excelência. Essa é a razão da importância de haver um espaço de diálogo que congregue instituições e entidades como também que conheça a realidade dos gestores da educação pública, que conheça e tenha compreensão exata das dificuldades que são enfrentadas no dia a dia da educação, dos desafios, para que se possa a ter mais do que um compromisso jurídico, um compromisso sociopolítico com a efetividade da Constituição, em tornar realidade muitas das promessas que nosso texto constitucional trouxe.

A evidenciar que esta maior articulação não ocorre apenas nos Gaepes hospedados na seara dos Tribunais de Contas ou que tem tais órgãos como principais apoios, transcreve-se o depoimento dado por Cecília Motta ao Instituto Articule (INSTITUTO ARTICULE, 2023, p. 09):

O CAEPE/MS, por ser uma instância de discussão das questões educacionais e de articulação entre diferentes instituições, possibilita uma visão mais ampla das propostas que podem ser assumidas pela Secretaria de Estado de Educação, dando segurança ao gestor da pasta na tomada de decisões.

Com o CAEPE, as instituições que o compõem puderam conhecer mais profundamente as políticas da educação, discutir temas relevantes e propor estratégias para que a educação avance e obtenha êxito na aprendizagem dos estudantes.

O CAEPE se constitui num diferencial de articulação, colaboração e definição de propostas para a educação sul mato-grossense.

De todos os posicionamentos acima exarados, extrai-se a percepção de que o Gaepe efetivamente logrou êxito em promover a efetiva articulação em torno da política pública educacional. Por si só, este aspecto já comprovaria a redução dos custos de transação, eis que, como destacado no capítulo 02, o grande problema enfrentado por esta política pública é a judicialização provocada pela superposição de competências administrativas e constitucionais.

Contudo, é possível ir além e avançar sobre os resultados alcançados pela governança – a demonstrar como, em concreto, algumas políticas públicas dos locais onde instalados os Gaepes foram particularmente exitosas, se comparadas ao resto do Brasil, ainda que, como regra, se mostre muito precoce avaliar detidamente a questão dos resultados das ações das governanças em termos de índices específicos.

Toma-se como exemplo a Busca Ativa Escolar durante a pandemia da Covid-19: o Brasil, de forma geral, enfrentou um pico de evasão escolar durante a pandemia, motivada pelo fechamento das escolas, migração das atividades para o ensino remoto e, especialmente para os estudantes do ensino médio, maior demanda de mão de obra para assegurar sustento familiar. Todos os estados brasileiros enfrentaram dificuldades sensíveis nessa pauta e mostraram índices alarmantes de evasão escolar: entretanto, os estados onde sediados Gaepes naquela época (Rondônia, Goiás e Mato Grosso do Sul) apresentaram índices inferiores aos dos demais estados de suas regiões:

<b>Tabela 15 – Taxa de evasão Escolar no Brasil nos anos de 2019 e 2020</b>			
Estado da Federação	Taxa de evasão escolar (2019)	Taxa de evasão escolar (2020)	Variação (%)
Acre	6,4%	24,6%	+ 284,37%
Amapá	6,3%	35,7%	+ 466,66%
<b>RONDÔNIA</b>	<b>4,6%</b>	<b>6,7%</b>	<b>+ 45%</b>
Alagoas	4,3%	17,7%	+ 311,62%
Pará	4,2%	32%	+ 661,90%
Amazonas	4,2%	32%	+ 661,90%
Roraima	4,1%	38,6%	+ 841,46%
<b>MATO GROSSO DO SUL</b>	<b>3,9%</b>	<b>5,7%</b>	<b>+ 46,15%</b>
<b>GOIÁS</b>	<b>3,8%</b>	<b>9,7%</b>	<b>+ 155%</b>
Paraíba	3,4%	10,8%	+ 217,64%
Mato Grosso	3,2%	10,8%	+ 337,5%
Rio Grande do Sul	3%	6,2%	+ 106,66%
Tocantins	3%	13%	+ 333,33%
Sergipe	3%	21,4%	+ 613,33%
Paraná	2,9%	4,4%	+ 51,72%
Pernambuco	2,9%	13,1%	+ 351,72%
Distrito Federal	2,8%	5,4%	+ 92,85%
Maranhão	2,8%	15,8%	+ 464,28%
Espírito Santo	2,7%	11,1%	+ 311,11%
Ceará	2,7%	8,2%	+ 203,70%
Bahia	2,5%	30,7%	+ 1128%
Minas Gerais	2,4%	7,3%	+ 204,16%
Rio de Janeiro	2,1%	17,2%	+ 719,04%
São Paulo	1,8%	9,5%	+ 411,11%
Santa Catarina	1,8%	4,4%	+ 144,44%
Rio Grande do Norte	1,7%	24,9%	+ 1364,7%
Piauí	1,5%	12,1%	+ 706,66%

As estratégias cooperativas para a busca ativa não foram uma inovação exclusiva do Gaepe (tendo sido adotadas de maneira autônoma no Paraná, por exemplo, mas compunham o ferramental de estratégias da governança. Os dados mostram, desta forma, que a articulação interinstitucional – seja na forma do Gaepe, seja na forma de outra governança – pode



alcançar resultados significativos junto à política de educação, mesmo em contextos completamente adversos. O fator temporal também contribui para os resultados alcançados: Rondônia e Mato Grosso do Sul, que trataram desde o início das governanças da pauta da busca ativa, obtiveram resultados muito superiores a Goiás, que enfrentou o tema no último trimestre de 2020; ainda assim, esse estado teve a sexta menor variação relativa do índice de evasão escolar - Rondônia e Mato Grosso do Sul ocuparam as duas primeiras posições.

Outro exemplo que pode ser destacado é a alteração da legislação dos Municípios de Rondônia para compatibilizá-los com a Nota Técnica nº 07/2021, referente à fila de espera para vagas de creche e pré-escola, e com a Nota Técnica nº 01/2022, referente à cedência de professores para atividades que não são típicas do Magistério.

Exemplificativamente, nota-se da legislação de Alto Paraíso (Portaria SEMED nº 03/2022), Alta Floresta d'Oeste (Portaria SEMED nº 05/2022), Corumbiara (Portaria SEMED nº 02/2022), Porto Velho (Portaria SEMED nº 398/2022), Monte Negro (Portaria nº 970/2022), Nova União (Decreto nº 2.450/2022) e Urupá (Decreto nº 253/2022) - referentes à Nota Técnica nº 07/2021 - e de Santa Luzia d'Oeste (Decreto nº 24/2022), Alto Alegre dos Parecis (Decreto nº 147/2022) e Porto Velho (Portaria nº 717/2022) - referente à Nota Técnica nº 01/2022 - que os novos atos normativos que tratam do tema não apenas incorporam os dizeres daqueles documentos de apoio, mas expressamente se referem a ele como norteador da mudança legislativa. E, por se tratarem as Notas Técnicas de documentos não obrigatórios, a sua simples incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos locais demonstra que a governança logra êxito ao apoiar o gestor na fase de modelagem da política pública e que há efetiva confiança em que as recomendações feitas no âmbito dos Gaepes permitirão aos gestores de educação que logrem êxito em suas atividades fins.

Também se nota contribuição dos Gaepes no apoio aos gestores municipais para a edição dos atos normativos referentes à escolha dos gestores escolares por critérios técnicos – requisito para recebimento da complementação-VAAR do FUNDEB -, ação esta complementada pela articulação com o Ministério da Educação para postergação do prazo final para demonstração do preenchimento das condicionalidades.

Nestes dois pontos, objetos específicos da atuação dos Gaepes, nota-se o êxito da governança, como se verifica na tabela abaixo, que indica o número de Municípios representados em cada Gaepe e o percentual daqueles que logrou êxito em demonstrar este requisito legal após a atuação da governança:

	Número total de Municípios sob a égide da governança	Municípios que preencheram a condicionalidade enfocadas pelas ações do Gaepe	Percentual relativo
Gaepe-RO	52	51	98,07%
Gaepe-GO	246	220	89,43%
Caepe-MS	89	86	96,62%
Gaepe-Mogi	1	1	100%
Gaepe-Arquipélago do Marajó	17	16	94,11%

Ainda que esta ação dos Gaepes tenha se mostrado exitosa, ela não foi globalmente tão favorável para os Municípios na medida em que houve descumprimento de outras condicionalidades não enfocadas pela ação do Gaepe – notadamente, a condicionalidade III, referente à redução das desigualdades sociais e raciais na educação, que partiu de dados de 2019 em comparação à 2017 (período anterior à criação da governança e que, portanto, não poderia ela em nada influenciar) (UNDIME, 2023).

Evidencia-se que a proposta de redução de custos de transação não será uma realidade homogênea – é possível que as ações dos Gaepes não tragam benefício efetivo ao gestor, como no caso acima, por fatores alheios à esfera de ação da governança. Entretanto, mesmo estes resultados teoricamente negativos não são de todos desperdiçados, eis que a condicionalidade I, enfocada na ação desenvolvida pela governança, é perene, não sofrendo flutuações conforme os índices educacionais; ao mesmo tempo, servem eles como aprendizado para os membros da governança e podem inspirar novas ações, como na redução das desigualdades raciais, pauta enfrentada na governança de Rondônia, mas que, até a data de corte selecionada para a análise desta dissertação, não havia sido repetida por quaisquer das outras governanças.

O presente estudo restou em parte prejudicado pelo fato de não haver acompanhamento dos resultados de todas as ações feitas pelas governanças, notando-se maior preocupação em fazê-lo apenas a partir da segunda fase do Gaepe, refletindo a evolução metodológica da governança. A falta deste acompanhamento não apenas é nociva para os observadores externos da governança – que não conseguem distinguir o que é um resultado obtido em decorrência da estrutura criada daquilo que é um resultado colhido por um outro motivo não necessariamente atrelado àquela estrutura -, mas também para os seus próprios

membros, na medida em que, carecedores da percepção do êxito de seu trabalho, fica descredibilizada a base cooperativa sob a qual se ergue a governança horizontal.

A justificar essa distinção, toma-se por exemplo o Gaepe-Rondônia, cuja maturidade institucional explica o êxito dos resultados lá alcançados e evidencia a evolução da metodologia de trabalho dos Gaepes, principalmente na preocupação em não apenas criar um espaço de diálogo e articulação ou propor ajustes nas políticas públicas existentes, mas de monitorar as suas próprias ações e, assim, permitir a sua própria evolução enquanto estrutura institucional. O mesmo sucede ao Gaepe-Arquipélago do Marajó, que possui desde o início uma proposta de acompanhamento sistemático de suas propostas, evitando a permanência de lacunas em suas ações.

A avaliação mais efetiva quanto aos resultados poderá ser feita em estudos futuros, mormente após os Tribunais de Contas que hospedam as governanças concluírem auditorias operacionais sobre os temas trabalhados no bojo dos Gaepes, o que ainda não havia ocorrido até o final do ano de 2022.

A guisa de concluir este item, cabe rebater as críticas feitas no capítulo 01 acerca das governanças horizontais com base no caso concreto dos Gaepes.

Ainda que as governanças horizontais sejam criticadas por supostamente se basearem na busca do pleno consenso para a aprovação de todas as suas ações, é fato que os Gaepes em momento algum buscaram o consenso absoluto como condição necessária para a aprovação de seus documentos – como indicado na declaração supratranscrita de Fabricio Motta, ainda que o consenso seja ideal, busca-se ao menos que haja um dissenso bem-informado. A proposta das governanças horizontais não é – e nem haveria como ser – buscar a homogeneidade de pensamento entre todos os atores envolvidos no ciclo da política pública, sob o risco de subverter a sua própria competência, independência e autonomia; pelo contrário, busca-se apenas dar a todos eles os mesmos subsídios para que, quando decidam – dentro da sua esfera de discricionariedade -, o façam com a maior racionalidade possível e utilizando os melhores instrumentos existentes. Aproxima-se, assim, o quadro de “decisão dentro da melhor realidade possível” do quadro de “melhor decisão efetiva”, reduzindo a probabilidade de fracasso da política pública desenvolvida.

A insuficiência da governança para evitar a judicialização da política pública não se confirmou. Ainda que não tenha sido ela nula, foi possível verificar que os Estados de Rondônia (em que o *leading case* tomou as recomendações do Gaepe como parte das razões

de decidir), Goiás e Mato Grosso do Sul não enfrentaram os mesmos obstáculos que São Paulo e Paraná, por exemplo. Mesmo temas polêmicos – como a recomendação para fazer cessar a cedência de servidores para funções que não sejam a do magistério (pauta trabalhada em Rondônia) e para regulamentar as consequências funcionais da falta de imunização (pauta trabalhada em Rondônia e Mogi das Cruzes) – não foram objeto de judicialização específica, seja em âmbito estadual ou municipal, como se averiguou em consulta aos portais de jurisprudência dos Tribunais de Justiça de São Paulo e de Rondônia.

Pode-se ainda dizer que, em verdade, a governança conseguiu reduzir focos de judicialização já existente na pauta de transporte escolar: foi a articulação deflagrada pelo Gaepe-Rondônia que pôs fim a ações que já perduravam por mais de três anos e que visavam ao fornecimento de transporte escolar para alunos do Rio Madeira (BRASIL, 2021c); no mesmo sentido, a Secretaria Municipal de Educação de Mogi das Cruzes conseguiu diminuir a sua judicialização do transporte escolar para a educação inclusiva após diálogo conjunto com o Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Justiça, ação esta propulsionada pelo Gaepe-Mogi (INSTITUTO ARTICULE, 2023, p. 47).

A análise das ações e resultados dos Gaepes também permite infirmar a proposição de que as governanças horizontais seriam mais efetivas do que a dinâmica administrativa tradicional e tampouco seriam mais democráticas e racionais. Pelo contrário: o ganho de eficácia nos Gaepes se deu justamente quanto maior o espaço democrático aberto, mantendo-se a representação das instituições, mas dando voz aos representados (sejam eles secretários municipais de educação ou membros da sociedade civil). Isso porque a maior longevidade da governança vem acompanhada da formação de vínculos de confiança entre seus membros e dos membros para com o método aplicado – a declaração feita pela Presidente da Undime-Rondônia confirma esta percepção (FIAMETT, 2022); e, sobre esses vínculos de confiança. A única crítica insuscetível de ser rebatida de plano, por ensejar uma análise de longo prazo, envolve o contraste entre a confiança entre representantes e a confiança entre instituições e a influência destes dois fenômenos no processo deliberativo da governança.

A existência de contextos que exijam soluções urgentes – e que autores como Ansell e Gash (2008, p. 557) afirmavam ser uma contraindicação a governanças horizontais – também não influenciou negativamente nos Gaepes. Em verdade, a proposta da governança é apoiar os gestores sobretudo nestes momentos, em que é necessário expandir a cognição e desenvolver rapidamente uma modelagem efetiva para solucionar a demanda urgente; em Rondônia

(edição da Nota Técnica nº 04/2022) e em Goiás (edição da Nota Técnica nº 01/2022), este trabalho permitiu a discussão, redação e encaminhamento de recomendações em menos de vinte e quatro horas.

Essa compreensão também é compartilhada pelo depoimento prestado pelo Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Antonio Joaquim, ao Instituto Articule, acerca da governança lá instalada (INSTITUTO ATICULE, 2023, p. 10):

O Gaepe-MT foi instalado no dia 24 de outubro de 2022, com o objetivo principal de fomentar o diálogo e articulação entre as instituições públicas e a sociedade civil por meio da colaboração mútua, visando a formação de consensos mínimos para que a tomada de decisão na educação em Mato Grosso seja eficaz, célere e com segurança jurídica.

Mesmo nos casos em que há conflito de posicionamento – por exemplo, na hipótese de membros da governança que não seguem recomendações feitas em notas técnicas -, não se nota o rompimento do vínculo de confiança ou a pretensão de abandono do processo de articulação. Trata-se, afinal, de processo de contínuo diálogo em prol do apoio ao gestor, que ora se sentirá contemplado pelas recomendações feitas, ora não.

A consolidação do Gaepe como um espaço democrático foi perceptível no *feedback* colhido junto aos gestores municipais de Rondônia acerca do Gaepe-Rondônia: quando questionados sobre os benefícios alcançados pela governança, os atores locais responderam que a governança surgiu em um momento fundamental e de extrema dificuldade para os Municípios, apoiando-os na tomada de decisões que dificilmente conseguiriam fazer sozinhos com o mesmo êxito, e que a metodologia é “democrática” e “muito dinâmica e inclusiva”, assegurando a oportunidade de todos serem ouvidos, promovendo agilidade, efetividade e segurança jurídica na construção das políticas públicas (RONDÔNIA, 2022i). Ao processo muito contribui a existência de uma moderação isenta e não-governamental – o Instituto Articule – que, por não se confundir com os atores do território e não possuir pretensões específicas de mérito quanto à política pública – assegura a plena horizontalidade na condução dos trabalhos e promove a efetiva colaboração entre os agentes, já que são eles os interessados nos resultados das ações da governança.

A racionalidade, tal qual a democratização, é manifesta na governança, ante a grande profusão de documentos editados até o momento com a finalidade de subsidiar a ação do gestor educacional - dezessete notas técnicas em Rondônia, dez notas técnicas/recomendatórias em Goiás, o Protocolo Sanitário para a Volta às Aulas no Mato

Grosso do Sul, duas notas técnicas em Mogi das Cruzes e duas recomendações no Arquipélago do Marajó.

Por fim, não se materializou o “paradoxo da colaboração”: o caso dos Gaepes demonstra que este paradoxo nada mais é que do que uma premissa equivocada sobre a finalidade da governança horizontal e sobre a necessária ressignificação dos institutos administrativos. Ainda que o ordenamento jurídico seja, de fato, representativo de um modelo administrativo anterior, a instituição das governanças horizontais não é obstada e suas ações tampouco são menos efetivas por carecerem de melhor regramento legal – vale ressaltar que, dos sete Gaepes hoje existentes, apenas dois foram criados por meio de lei em sentido amplo.

Entretanto, não se nega que a adesão institucional à governança e a formação dos vínculos de confiança não são processos instantâneos. Os resultados tampouco são colhidos de imediato. Todo esse processo exige maturação institucional e se dá de forma progressiva, exigindo a conscientização dos gestores das premissas da articulação interinstitucional e dos resultados que podem ser alcançados, visando justamente a desconstruir a percepção de que apenas as técnicas ditas “tradicionais” são possíveis de utilização para a implementação de políticas públicas.

As críticas teóricas, portanto, não se mostram alinhadas com a realidade dos Gaepes. Tal fato, em associação com as considerações anteriormente feitas, leva à conclusão de que esta governança, onde instalada, tem permitido reduzir custos de transação na implementação da política pública.

Ainda assim, há espaço para avanços: os grupos de trabalho podem ser melhor aproveitados, especialmente no Mato Grosso do Sul e em Mogi das Cruzes, para trazer maior dinamicidade às pautas e subsidiar as discussões da governança, repetindo a situação que, embora inicial, já se mostra produtiva no Arquipélago do Marajó. Poder-se-ia tal proposta, inclusive, ser implementada como regra em todas as governanças, para otimização de suas atividades: utilizar os grupos de trabalho como mecanismos de identificação do panorama fático e fornecimento dos subsídios para as recomendações da governança – projetando a matéria ao ciclo da política pública, enquanto os grupos de trabalho cuidariam das duas primeiras fases, os colegiados centrais desenvolveriam a terceira fase, cabendo aos membros da governança, individualmente, a quarta fase deste ciclo. Tal adequação metodológica poderia trazer ainda mais celeridade às governanças que não possuem maturidade

institucional e permitir a obtenção de resultados em menor prazo – reduzindo ainda mais os custos de transação do ciclo da política pública.

### **3.3. Síntese do capítulo**

O presente capítulo buscou apresentar as principais ações desenvolvidas no âmbito de cada um dos Gaepes (e no Caepe) e os resultados já percebidos – o que não significa que não existam outros que emergirão no longo prazo, o que deverá ser objeto de estudos posteriores – e esclarecer os motivos pelos quais o Gaepe é mecanismo de redução dos custos de transação da política pública. Há algumas conclusões que podem ser traçadas a partir da análise das informações apresentadas, especialmente a partir do cruzamento dos dados das governanças.

Os Gaepes existentes, ainda que unidos por um propósito comum e baseados em uma metodologia padronizada, não são totalmente coincidentes. Cada qual busca atender a demandas específicas do local onde instalado e, em termos organizacionais, possui suas especificidades – seja no que toca ao órgão que o hospeda, ao conjunto de membros integrantes ou à finalidade dos grupos de trabalho utilizados acessoriamente às atividades. Ainda que todos esses aspectos possuam alguma influência no potencial de redução dos custos de transação – afinal, é da teoria de Williamson que a própria modelagem da estrutura de governança voltada a reduzi-los é acompanhada de seus próprios custos -, são eles irrisórios se comparados aos resultados que potencialmente podem ser colhidos.

Não há, assim, uma estrutura pré-determinada a ser seguida, e tampouco um nexos causal entre ações e resultados, em termos da obtenção de um proveito específico originado pelo Gaepe. Contudo, o caso empírico dos Gaepes mostra que, seja nas governanças mais longevas, seja nas mais recentes, há uma satisfação com os resultados que estão sendo alcançados e com as perspectivas acerca dos próximos passos a serem dados para superação dos desafios educacionais. Os atores envolvidos neste processo já percebem a formação dos vínculos de confiança e a importância do apoio institucional em seu processo decisório – deixam eles de ser apenas um ponto isolado no ciclo da política pública para ser integrantes efetivos de uma rede.

E, como já visto, os custos de transação da política pública se originam no risco de insucesso das modelagens desenvolvidas – que consiste essencialmente em judicialização e/ou falta de sincronia entre ações de diferentes atores federativos, ora se sobrepondo, ora criando vácuos de ação. A aproximação entre instituições proporcionada e efetivamente alcançada pelo Gaepe, colocando todos esses atores diante de uma mesma realidade e

alinhando-os para o alcance de um objetivo comum, é fator de efetiva redução destes custos: todas as fases do ciclo da política pública são beneficiadas por esse processo, ainda que em graus diferentes.

Há questionamentos que os Gaepes ainda terão que enfrentar no futuro, e que poderão ser respondidos, por análise empírica, em outros estudos, como a superação do dilema da confiança na instituição *versus* a confiança no representante institucional, a maior eficácia dos modelos que contam com todos os atores representados a nível local em detrimento daqueles que se limitam a convidar as associações representativas e, principalmente, se os índices educacionais de localidades que possuem um Gaepe são influenciados pelas ações propostas pela governança.

Entretanto, a falta de resposta a eles não prejudica o presente estudo, eis que os dados atualmente existentes permitem concluir que, tal como hipotetizado no início desta dissertação, as governanças administrativamente efetivamente têm potencial de reduzir os custos de transação da política pública de educação e que, ao menos na presente data, não há indicativo de que os custos intrínsecos a sua instalação sejam superiores aos benefícios por elas trazidos – e que ainda serão obtidos por muito tempo.



## CONCLUSÃO

A presente dissertação tinha como hipótese a possibilidade de uso das governanças horizontais como estruturas administrativas aptas a reduzir os custos de transação do ciclo da política pública, tema que se afigurou ser relevante na contemporaneidade pelo contexto de ressignificação do Estado e da gestão pública contemporânea. E a confirmação da hipótese foi fruto de um longo processo analítico.

O primeiro passo desse percurso foi conceituar as governanças horizontais e os custos de transação. Por mais distante que pareçam ser esses temas, a bem da verdade, possuem eles forte correlação. O cerne da teoria econômica dos custos de transação está na criação de estruturas de governança econômica que permitam que, em uma transação entre dois ou mais atores racionalmente limitados, troque-se um custo de grande quantificação e probabilidade de ocorrência indefinida – mas que, caso se materialize, possui impacto negativo significativo para os agentes envolvidos no processo – por outro custo, mas certo e de monta muito inferior, o qual se origina da estrutura de governança criada.

Essa “governança econômica” permitiria aos agentes envolvidos no processo que maximizassem sua racionalidade – por essência, limitada – e compreendessem melhor a realidade a eles circundante e as ferramentas que se encontram a seu dispor para decidir de maneira mais bem informada. Ao mesmo tempo, aderir a tal estrutura acarretaria tomar precauções para evitar que influxos negativos externos pudessem comprometer o negócio que se desejava concretizar. A teoria dos custos de transação, em momento algum, busca ser uma “solução mágica” para toda a incerteza e risco das operações praticadas por agentes racionais. Pelo contrário: trata-se de artifício que meramente busca reduzir este risco, mas que não é apta a eliminá-lo por completo.

A teoria é facilmente projetada para a seara das políticas públicas, que nada mais é do que uma rede concatenada de operações praticadas por diferentes atores públicos, cada qual dotado de sua própria competência constitucional e/ou administrativa, e cujas ações são sujeitas a influxos externos – pressões da sociedade civil, controle por parte do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas e até mesmo eventual necessidade de readequação decorrente de uma ação praticada por outro ator público que integra a mesma rede de atuação, visando a evitar a descontinuidade ou o descompasso dentro de um mesmo contexto finalístico.

Nesse cenário, deve-se ter em mente que o Estado contemporâneo possui como finalidade a concretização dos direitos fundamentais, dentre os quais se encontra o direito à educação – que, especificamente, é um direito comum a todos os entes federativos, observadas as competências constitucionais bem delimitadas pelo Texto Magno. Contudo, a necessidade de coordenação nas ações desenvolvidas e a impossibilidade de haver lacunas, sob risco de violação ao direito fundamental que se busca concretizar, impede que os agentes públicos atuem individualmente. Suas ações, assim, são inseridas em uma reticularidade harmônica e necessitam de organização – ou seja, para evitar um “efeito dominó” na política pública, os atores devem buscar o sincronismo de suas ações, tanto em termos de premissa, como de modelagem e de resultados buscados.

Todos esses obstáculos para a concretização do direito fundamental à época são riscos de insucesso. Incorporar a teoria dos custos de transação às políticas públicas permite que se compreenda esta fenomenologia e se busquem soluções definitivas, dentre as quais, criar estruturas de governança administrativa que promovam a integração destes agentes, alinhem suas premissas e perspectivas e tragam subsídios para evitar judicialização por invasão de competência ou inadequação de forma – questões mais facilmente evitáveis – e por completa inadequação de metodologia na política pública – questão sujeita à discricionariedade administrativa, dotada, portanto, de maior subjetivismo.

As governanças horizontais se organizam em cinco pilares. Exigem elas governança em sentido estrito – ou seja, devem buscar o diálogo e ter pré-estabelecidos seus objetivos, métodos e premissas -, efetiva administração – ou seja, um mediador central dotado de isonomia e que esteja equidistante dos interesses dos demais membros daquela rede de política pública -, autonomia – não desnaturando as competências originárias de seus membros -, mutualidade – buscando que todos os envolvidos possuam ao menos um proveito a justificar sua adesão à governança – e confiança nos membros e nos processos.

A articulação interinstitucional é uma das inúmeras metodologias de execução das governanças horizontais. Busca ela criar pontes entre os gestores públicos e demais atores não estatais envolvidos no processo de implementação da política pública e atuar de forma síncrona em todas as quatro etapas do ciclo da política pública, apoiando estes atores em suas atribuições constitucionais. Não há a proposição central de criar de *per se* ou executar diretamente a política pública: esta continua a ser de competência dos atores individuais, mas que recebem da governança o apoio para que, quando da tomada de decisão, o façam

conscientes dos obstáculos que devem enfrentar, dos resultados que se espera que venham a alcançar e das metodologias que podem ser utilizadas para obtê-los mais rapidamente e com maior eficácia e eficiente – qualifica-se, assim, o espaço de discricionariedade do administrador público e se elimina, de plano, potenciais lacunas, pelo gerenciamento das ações que devem ser tomadas.

Utilizar a articulação interinstitucional, assim, seria uma forma teoricamente possível para reduzir os custos de transação das políticas públicas, em que pese críticas doutrinárias sobre a eficácia do método, inclusive com imputações de que o mesmo violaria a Separação dos Poderes.

O segundo passo do percurso analítico feito foi se debruçar sobre o caso concreto dos Gabinetes de Articulação para Efetividade da Política da Educação (Gaepe) – estruturas fundadas da articulação interinstitucional e que se encontram instaladas nos estados de Rondônia, Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, no Arquipélago do Marajó (Pará), no Município de Mogi das Cruzes (São Paulo) e que possui, ainda, representatividade a nível federal/nacional (Gaepe-Brasil). Reconstruiu-se o histórico destas governanças e foram expostas as suas premissas e principais dificuldades enfrentadas quando de sua criação – a principal delas, para além da desconfiança quanto ao modelo, era solucionar os efeitos provocados na educação pelo fechamento das escolas por mais de um ano (e, em alguns Municípios, por quase dois anos) em decorrência da pandemia de Covid-19.

Foi neste momento que se permitiu ter uma primeira impressão acerca das engrenagens do Gaepe: apenas é possível alcançar a articulação interinstitucionais caso os agentes confiem plenamente uns nos outros e colaborem com a construção dos resultados, evidenciando, assim, a confiança também na própria metodologia empregada. Para isso, entregar resultados preliminares era fundamental: a título de exemplo, Rondônia o fez logo em sua primeira reunião, mediante a assinatura de documento recomendando que, pelas incertezas sanitárias no início da pandemia de Covid-19, deveria ser assegurado o fechamento das aulas até que garantidas condições seguras para o retorno às aulas; por sua vez, Mato Grosso do Sul também o fez rapidamente, mas com o objetivo direcionado de estruturar o protocolo de volta às aulas da rede estadual, com recomendação para adoção também pelos Municípios.

A soma de esforços em prol da efetividade do direito à educação e dos desafios da pandemia permitiu que os Gaepes se tornassem instâncias permanentes de pactuação e

deliberação, recebendo o devido prestígio e apoio institucional nas localidades onde instalados. Ainda assim, não havia indicativos concretos, com base apenas nestas constatações, de que aquela estrutura reduziria custos de transação.

Assim, o terceiro passo foi analisar casuisticamente as três primeiras experiências estaduais e os casos do Marajó e de Mogi das Cruzes, na tentativa de identificar se a redução dos custos de transação por parte das governanças horizontais era possível de ocorrer ou se era apenas uma promessa teórica vazia. Prevaleceu a primeira das opções, confirmando a hipótese desta dissertação.

Avaliando tanto as ações feitas pelos Gaepes como as declarações públicas feitas pelos membros das instituições que os representam – sejam eles gestores públicos ou integrantes dos órgãos de controle – nota-se que houve uma progressiva maturação da governança e crescimento paulatino da confiança em torno da metodologia. Não houve abandono das funções e competências originárias dos membros das governanças, mas todos ressignificaram as atribuições que entendiam eles ser cabível a seus pares: a ampliação deste horizonte cognitivo aproximou os atores públicos, ante a percepção de que todos eram peças de um mesmo mecanismo.

Os Gaepes, assim, conservam a Separação dos Poderes, mas dão subsídios para que cada agente atue de maneira mais qualificada, compartilhando-se conhecimento e recursos para atingir uma finalidade única. Não se invadem competências, mas se conhece os limites fáticos da possibilidade de atuação dos membros da rede e se estimulam ações conjuntas.

É emblemático para demonstrar a redução dos custos de transação o sucesso do Gaepes no apoio à política de busca ativa escolar: a despeito do aumento generalizado dos índices de evasão escolar no Brasil em virtude da pandemia de Covid-19, a governança, logo em seu primeiro ano de atuação, transformou Rondônia – que tinha o terceiro pior índice de evasão escolar do país antes da pandemia – no estado com menor crescimento relativo da evasão escolar durante a pandemia, conservando ainda índice duas vezes melhor do que o segundo colocado entre os estados da região norte; Mato Grosso do Sul, que tinha o oitavo pior índice, apresentou o segundo menor crescimento relativo; Goiás, até então o nono pior índice, apresentou o sexto menor crescimento relativo.

E as críticas feitas pela doutrina às governanças horizontais, não se sustentam quando aplicadas ao caso dos Gaepes: (i) em vez de buscar um suposto consenso absoluto, os Gaepes buscam a qualificação do processo decisório dos agentes, ainda que isso resulte em “dissensos

bem-informados”; (ii) focos de judicialização foram mitigados pelas ações dos Gaepes, principalmente no processo de volta às aulas após a fase aguda da pandemia de Covid-19; (iii) houve efetivo ganho de eficácia e de representação democrática na governança, formando laços de confiança institucional; (iv) os Gaepes se mostraram aptos a agir em contextos extremos e a tomar decisões rápidas – algumas em menos de vinte e quatro horas -, apoiando os gestores públicos nos momentos de maior dificuldade.

Ainda que se exija uma avaliação de longo prazo desta estrutura – visando a verificar se a percepção que hoje se tem é mantida ou será desnaturada -, os objetivos que levaram à criação dos Gaepes – criar espaços de diálogo para o gestor público e apoiá-lo ao longo de todo o ciclo da política pública – têm se concretizado; caberá a estudos futuros, porém, indicar se toda esta movimentação se traduziu em melhora dos índices educacionais e se a atual articulação será mantida com a troca dos representantes institucionais, momento em que o Gaepe poderá se mostrar instância de pactuação de Estado, e não de governo.

Porém, desde já se nota que permitiram os Gaepes uma redução dos custos de transação na política pública de educação nos Estados de Rondônia, Goiás e Mato Grosso do Sul, no Município de Mogi das Cruzes e no Arquipélago do Marajó. Foi trazida maior segurança jurídica ao processo deliberativo pela melhor compreensão, pelos atores públicos envolvidos nas diferentes etapas do ciclo da política pública, dos papéis exercidos pelos seus pares e pelas dificuldades por eles enfrentadas – a reticularização da política pública, assim, finalmente atingiu o seu *status* ideal: um *locus* em que todos interagem entre si tendo ciência destas múltiplas influências e de como as suas próprias ações repercutem na esfera de atribuições dos demais, ou seja, um contexto de forte articulação interinstitucional em prol do alcance de um objetivo comum: a concretização do direito fundamental à educação para todos os cidadãos brasileiros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Dante. União corta 90,5% de repasses para Estados e Municípios durante pandemia. **Senado Notícias**, 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/02/uniao-corta-90-5-de-repasses-para-estados-e-municipios-durante-pandemia>>. Acesso em 12 jan. 2023.

AGRANOFF, Robert. Intergovernmental policy management: cooperative practices in Federal Systems. “in” PAGANO, Michael e LEONARDI, Robert. **The dynamics of federalism in national and supranational political systems**. Palgrave MacMillan, 2007, pp. 248-284.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2013.

ALMEIDA, Patrícia Rodrigues de et al. Relações no ambiente escolar pós-pandemia: enfrentamentos na volta às aulas presenciais. **Revista Actualidades Investigativas em Educación**, v. 21, n. 3, pp. 01-26, set./dez. 2021.

ANDRADE, Marta Campagnoni e CASTANHEIRA, Elen Rose Lodeiro. **Saúde Soc.**, v. 20, n. 4, pp. 980-990, 2011.

ANSELL, Chris e GASH, Alison. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, pp. 543-571, 2008.

APPIO, Eduardo Fernando. **Discricionariedade política do Poder Judiciário**. Curitiba: Juruá, 2007.

AXTMANN, Roland. The State of the State: The Model of the Modern State and Its Contemporary Transformation. **International Political Science Review**, v. 25, n. 3, pp. 259–279, 2004.

AUMENTO dos casos de Covid-19 é grave e exige resposta imediata. **Portal da Assessoria de Comunicação do Conselho Nacional de Saúde**. Brasília, 2022. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/2741-aumento-dos-casos-de-covid-19-e-grave-e-exige-resposta-imediata>>. Acesso em 01 fev. 2023.

BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton S. Decisions and non-decisions: na analytical framework. **American Political Science Review**, v. 57, n.3, 1963, pp. 632-642.

BADIE, Bertrand. **Um mundo sem soberania**. Lisboa: Instituto Piaget, s/d.

BARON, E. Jason; GOLDSTEIN, Ezra G ; WALLACE, Cullen T. Suffering in silence: How COVID-19 school closures inhibit the reporting of child maltreatment, **Journal of Public Economics**, Volume 190, 2020.

BARROSO, Luiz Roberto e BARCELLOS, Ana Paula. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito Brasileiro. **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 23, pp. 25-65, 2003

BARZEL, Yoram. **Economic analysis of property rights**. Cambridge: University Press, 1997.

BAUMAN, Zygmunt e BORDONI, Carlo. **Estado de Crise**. Rio de JANEIRO: Zahar, 2016.

BAUMGARTNER, Frank e JONES, Brian. **Policy dynamics**. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

BERG, Juliana et al. Pandemia 2020 e educação. **Revista Brasileira de Educação Ambiental (RevBEA)**, [S. l.], v. 15, n. 4, p. 470–487, 2020. DOI: 10.34024/revbea.2020.v15.10855. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/revbea/article/view/10855>. Acesso em: 31 dez. 2022.

BERTRAN, Maria Paula. **Interpretação contratual e análise econômica do Direito**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BEVIR, Mark. The Role of Contexts in Understanding and Explanation. **Human Studies**, v. 23, n. 4, pp. 395-411, 2000.

BEYME, Klaus von. The Contemporary Relevance of the Concept of the State. **International Political Science Review**, [s.l.], v. 7, n. 2, p.115-119, abr. 1986.

BIRKLAND, Thomas. **An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making**. Nova York: Routledge, 2020.

BONI, Jônatas. 8 Municípios ainda não têm internet 4G em Rondônia. **Portal G1**, 2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2020/01/14/8-municipios-ainda-nao-tem-internet-4g-em-rondonia.ghtml>>. Acesso em 14 jan. 2023.

BOUCKAERT, Geert, PETERS, B. Guy e VERHOEST, Koen. **The coordination of Public Sector Organizations: shifting patterns of Public Management**. Londres: Palgrave Macmillan, 2010.

BRASIL. Comitê Gestor da Internet no Brasil. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. **Pesquisa TIC Educação**, 2020a. Publicação eletrônica. Disponível em: < <https://cetic.br/pt/tics/pesquisa/2020/escolas/A1/>>. Acesso em 22 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação no Brasil. **Manifestação n° 04/2021**. Brasília, 2021a. Disponível em: <[https://gaepebrasil.com.br/wp-content/uploads/2021/11/Manifestac%CC%A7a%CC%83o-n.4-Gaepe-Brasil-Busca-ativa\\_Assinado.pdf](https://gaepebrasil.com.br/wp-content/uploads/2021/11/Manifestac%CC%A7a%CC%83o-n.4-Gaepe-Brasil-Busca-ativa_Assinado.pdf)>. Acesso em 25 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação no Brasil. **Manifestação n° 05/2021**. Brasília, 2021b. Disponível em: <<https://gaepebrasil.com.br/wp-content/uploads/2021/12/Manifestac%CC%A7a%CC%83o-no-5-Gaepe-Brasil-Avaliac%CC%A7a%CC%83o-Diagno%CC%81stica-e-Recuperac%CC%A7a%CC%83o-de-Aprendizagem.pdf>>. Acesso em 25 jan. 2023

\_\_\_\_\_. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação no Brasil. **Manifestação n° 04/2022**. Brasília, 2022a. Disponível em: <<https://gaepebrasil.com.br/wp-content/uploads/2022/08/Manifestac%CC%A7a%CC%83o-Gaepe-Brasil-no-4-2022-Recomposic%CC%A7a%CC%83o-de-Aprendizagem.pdf>>. Acesso em 25 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação no Brasil. **Pacto Nacional pela Educação**. Brasília, 2021c. Disponível em: <<https://articule.org.br/wp-content/uploads/2021/11/Pacto-Nacional-pela-Educac%CC%A7a%CC%83o-Gaepe-Brasil.pdf>>. Acesso em 28 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua referente ao 4° trimestre de 2019. **Levantamento estatístico**. Brasília, 2021b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP n° 05/2020. **Parecer**. Brasília, 2020b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP n° 11/2020. **Parecer**. Brasília, 2020c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP n° 15-2020. **Parecer**. Brasília, 2020d.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Dados atualizados de pendências das escolas do Arquipélago do Marajó em relação ao PDDE Água e Campo. **Planilha**. Brasília, 2022b.

\_\_\_\_\_. **Senado Federal**. Justificativa ao Projeto de Lei Complementar n° 235 de 2019. Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 211 da Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 6.341. Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Redator p/ o Acórdão: Min. Luiz Edson Fachin. Brasília, DF, 15.04.2020. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 12.11.2020e.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Audiência Conciliatória nas Ações Cíveis Públicas n° 7015011-94.2019.8.22.0001 e 7069200-17.2022.8.26.0001. Juiz Prolator: Dr. Edenir Sebastião Albuquerque da Rosa. Porto Velho, RO, 14.12.2022. **Diário de Justiça Eletrônico**. Porto Velho, 19.12.2022c.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Mandado de Segurança Coletivo n° 0807172-39.2021.8.26.0000. Rel. Des. Raduan Miguel Filho. Porto Velho (RO), 05/08/2021. **Diário de Justiça Eletrônico**. Porto Velho, 06/08/2021c.

BRYSON, John; CROSBY, Barbara e STONE, Melissa. Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: needed and challenging. **Public Administration Review**, v. 75, n. 5, 2015, pp. 647-773.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.



\_\_\_\_\_. **Políticas públicas**: reflexos sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAIRNEY, Paul. **Understanding public policy**: theories and issues. Londres: Springer, 2020.

CANELLA JUNIOR, Osvaldo. A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: o âmbito de cognição das políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Tese** (Doutorado em Direito), Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2009. 151 f.

CASSESE, Sabino. **A crise do Estado**. São Paulo: Saberes, 2010.

\_\_\_\_\_. Reestruturando o Estado: do Estado-nação à comunidade política global. “in” BUCCI, Maria Paula Dallari e GASPARD, Murilo (Org.). **Teoria do Estado: sentidos contemporâneos**. São Paulo: Saraiva, 2018.

CESARONI, Leandro. Covid-19: Mogi vai antecipar 2ª dose da vacina a profissionais da educação. **Notícias de Mogi**, 2021. Disponível em <<https://noticiasmogicom.br/covid-19-mogi-vai-antecipar-2a-dose-da-vacina-a-profissionais-da-educacao/>>. Acesso em 10 jan. 2023.

COASE, Ronald H. The Problem of Social Cost. **Journal of Law and Economics**, Chicago, Vol. 3, pp. 1-44, Oct. 1960.

COGLIANESE, Cary. Assessing consensus: the promise and performance of negotiated rulemaking. **Duke Law Journal**, v. 46, n. 6, pp. 1255-1349, 1997.

COLABORA EDUCAÇÃO. Sistema Nacional de Educação: uma visão estruturante para a educação no Brasil. **Relatório**. São Paulo, 2022. Disponível em: <<https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2021/11/Sistema-Nacional-de-Educacao-uma-visao-estruturante-para-a-educacao-no-Brasil.pdf>>. Acesso em 11 jan. 2023.

CREVELD, Martin van. **Ascensão e declínio do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

CRUZ, Jaíne Quele e CARVALHO, Jefferson. Por falta de transporte fluvial, alunos ribeirinhos continuam sem ir à escola em Porto Velho; problema já dura quatro anos. **Portal G1**, 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2021/10/07/por-falta-de-transporte-fluvial-alunos-ribeirinhos-continuam-sem-ir-a-escola-em-porto-velho-problema-ja-dura-quatro-anos.ghtml>>. Acesso em 15 jan. 2023.

CUNILL-GRAU, Nuria. A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 26, p. 35-66, 2016.

CURI NETO, Paulo. Declaração feita por Paulo Curi Neto, presidente do TCE-Rondônia, durante audiência pública na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados sobre a experiência dos Gaepes. **Informação verbal**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/sala/2109/>>, a partir de 31:38 do arquivo de mídia. Acesso em 01 fev. 2023.

CURY, Carlos Alberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Revista Educ. Soc.**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

DATAFOLHA. Educação não presencial na perspectiva dos estudantes e suas famílias: onda 05 – novembro/2020 – amostra nacional. **Pesquisa estatística**. [s.l.], 2020.

DELEO, Rob et al. During disaster : refining the concept of focusing events to better explain long-duration crises. **International Review of Public Policy**, v. 3, n. 1, pp. 05-28, 2021.

DENHART, Robert B. E CATLAW, Thomas J. **Teorias da Administração Pública**. 7ª edição. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Tratado de Direito Administrativo: Volume II**. 2ª edição. São Paulo: RT, 2019.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. 15ª edição. Boston: Pearson, 2021.

ECO, Umberto. **Kant and the Platypus: essays on language and cognition**. Nova Iorque (NY): HarperVia, 2000.

ENGZELL Per; FREY, Arun; VERHAGEN, Mark D. Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 118, n. 17, abr./2021, pp. 01-07.

ESTRAGO na educação: 90% dos alunos de 7 e 8 anos em Goiás não sabem ler. **O Popular**. Goiânia, 2021. Disponível em: <<https://opopular.com.br/noticias/cidades/estrago-na-educa%C3%A7%C3%A3o-90-dos-alunos-de-7-e-8-anos-em-goi%C3%A1s-n%C3%A3o-sabem-ler-1.2373792>>. Acesso em 14 jan. 2023.

FERREIRA, Helen Gonçalves Romeiro; ALVES, Rodrigo Gomes e MELLO, Silvia Conceição Reis Pereira. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): alimentação e aprendizagem. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 22, n. 22, pp. 90-113, abr. 2019.

FIAMETT, Luslarlene. Declaração feita por Luslarlene Fiamett, presidente da UNDIME-Rondônia, durante a 1ª reunião presencial do Gaepe-Rondônia. **Informação verbal**. Porto Velho, 2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=glJvuiSrFVw>>, a partir de 44:41 do arquivo de mídia. Acesso em 01 fev. 2023.

FIGUEIREDO, Carolina e SOUZA, Renata. Pelo menos nove estados retomam ensino presencial nesta semana. **Portal CNN**, 2022. Disponível em <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/estados-retomam-aulas-presenciais/>>. Acesso em 04 jan. 2023.

FLEINER-GERSTER, Thomas. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FORRER, John F., KEE, James Edwin e BOYER, Eric. **Governing Cross-Sector Collaboration**. São Francisco: Jossey-Bass, 2014.

FORTINI, Andreia. SETIC e SEDI iniciam análise dos estudos de ampliação da Infovia para os 52 Municípios do Estado. **Portal do Governo do Estado de Rondônia**, 2021. Disponível em: < <https://rondonia.ro.gov.br/setic-e-sedi-iniciam-analise-dos-estudos-de-ampliacao-da-infovia-para-os-52-municipios-do-estado/>>. Acesso em 04 jan. 2023.

GAEPE defende prioridade de educadores na vacinação em Goiás. **Portal A Redação**, 2021. Disponível em: <<https://www.aredacao.com.br/noticias/148437/gaepe-defende-prioridade-de-educadores-na-vacinacao-em-goias>>. Acesso em 14 jan. 2023.

GAEPE Mogi destaca ações dos grupos de trabalho em primeira reunião do ano. **Portal da Secretaria de Educação de Mogi das Cruzes**, 2022. Disponível em <<https://www.mogidascruzes.sp.gov.br/noticia/gaepe-mogi-destaca-acoes-dos-grupos-de-trabalho-em-primeira-reuniao-do-ano>>. Acesso em 10 jan. 2023.

GHOSHAL, Sumantra e MORAN, Peter. Bad for Practice: a critique of the Transaction Cost Theory. **The Academy of Management Review**, v. 21, n. 1, pp. 13-47, 1996.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Goiás. **Relatório de atividades de 2020 do Gaepe-Goiás**. Goiânia, 2021a. Disponível em: < <https://portal.tce.go.gov.br/documents/20181/322833/Gaepe-GO%20Relat%C3%B3rio%20de%20Atividades%20de%202020/23348ee4-50cb-4d56-8294-24ed6a00281b>>. Acesso em 29 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Goiás. **Cartilha de implementação da Nota Técnica nº 01/2020**. Goiânia, 2020a. Disponível em <[https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2021/03/2.5-CARTILHA\\_GAEPE-NOTA-TECNICA-01-2020.pdf](https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2021/03/2.5-CARTILHA_GAEPE-NOTA-TECNICA-01-2020.pdf)>. Acesso em 04 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Goiás. **Diagnóstico de conectividade das redes estadual e municipais de ensino do Estado de Goiás**. Goiânia, 2020b. Disponível em: <<https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2021/03/2.11-GAEPE-RELATORIO-CONNECTIVIDADE-24-11-FINAL.pdf>>. Acesso em 03 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Goiás. **Nota Recomendatória nº 01/2020**. Goiânia, 2020c.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Goiás. **Nota Recomendatória nº 01/2021**. Goiânia, 2021b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Goiás. **Nota Recomendatória nº 02/2021**. Goiânia, 2021c.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Goiás. **Nota Técnica nº 01/2020**. Goiânia, 2020d.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Goiás. **Nota Técnica n° 01/2021**. Goiânia, 2021d.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Goiás. **Nota Técnica n° 02/2021**. Goiânia, 2021e.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Goiás. **Nota Técnica n° 04/2021**. Goiânia, 2021f.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Goiás. **Nota Técnica n° 01/2022**. Goiânia, 2022a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Goiás. **Nota Técnica n° 02/2022**. Goiânia, 2022b.

GOTTI, Alessandra e BALBANI, Arthur Paku Ottolini. O abre e fecha das escolas na Justiça em meio à pandemia de COVID-19. **Revista Nova Escola**, março/2021. Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/20216/o-abre-fecha-das-escolas-na-justica-em-meio-a-pandemia-de-covid-19>>. Acesso em 18 dez. 2022.

GOTTI, Alessandra; XIMENES, Salomão Barros. Proposta de litígio estrutural para solucionar o déficit de vagas em educação infantil. In: RANIERI, Nina; ALVES, Angela Limongi Alvarenga. **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação da Universidade de São Paulo (USP), 2018. pp. 365-402.

HANF, Kenneth, HJERN, Benny e PORTER, David. Local Networks of Manpower Training in the Federal Republic of Germany and Sweden. “in” HANF, Kennedy e SCHARPF, Fritz (Coord.). **Interorganizational Policy Making**. London: Sage Publishing, 1978. pp. 303-341.

HILL, Michael. **The Public Policy Process**. 4ª edição. Nova Iorque: Longman, 2005.

HJERN, Benny. Implementation research: the link gone missing. **Journal of Public Policy**, v. 2, n. 3, pp. 301-308, 1982.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUXHAM, Chris et al. The Challenge of Collaborative Governance. **Public Management: An International Journal of Research and Theory**, v. 2, n. 3, pp. 337-358, 2000.

INSTITUTO ARTICULE. Relatório Anual de Atividades de 2021 do Caepe-Mato Grosso do Sul. **Relatório**. São Paulo, 2022a.

\_\_\_\_\_. Relatório Anual de Atividades de 2021 do Gaepe-Goiás. **Relatório**. São Paulo, 2022b.

\_\_\_\_\_. Relatório Anual de Atividades de 2021 do Gaepe-Rondônia. **Relatório**. São Paulo, 2022c. Disponível em: <<https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2022/02/Articule-Relato%CC%81rio-Anual-Gaepe-RO-1.pdf>>. Acesso em 02 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Relatório Anual de Atividades de 2022 do Instituto Articule. **Relatório**. São Paulo, 2023.

KEAST, Robyn, BROWN, Kerry e MANDELL, Myrna. Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 3, pp. 313-341, jul./set. 2012.

KÖNIG, Franziska. **The uncertainty-governance choice puzzle revisited: predictions from Transaction Costs Economics, Resource-Based Theory and Real Options Theory**. Berlim: Gabler Edition Wissenschaft, 2008.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 2ª edição. Nova Iorque: Longman, 2003.

LASSWELL, Harold. **The analysis of political behaviour**. Londres: Routledge, 2013.

LEIS em Arujá e Mogi definem sanções para servidores não vacinados contra a Covid-19; veja situação em outras cidades. **Portal G1**, 2022. Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/mogi-das-cruzes-suzano/noticia/2022/05/15/leis-em-aruja-e-mogi-definem-sancoes-para-servidores-nao-vacinados-contr-a-covid-19-veja-situacao-em-outras-cidades.ghtml>>. Acesso em 10 jan. 2023.

LICHAND, Guilherme et al. **The Impacts of Remote Learning in Secondary Education: Evidence from Brazil during the Pandemic**. Nota Técnica nº IDB-TN-02214 da Divisão de Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Publicação eletrônica. Disponível em : < <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/The-Impacts-of-Remote-Learning-in-Secondary-Education-Evidence-from-Brazil-during-the-Pandemic.pdf>>. Acesso em 18 nov. 2022.

LIMA, Amilka Dayane Dias Melo e FRANÇA, Magna. Financiamento da Educação Básica em Portugal e no Brasil. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 08, 2020.

LOBO, Carlos; FERREIRA, Rodrigo Nunes e NUNES, Marcos Antônio. A sustentabilidade fiscal e a oferta dos serviços públicos: uma análise dos

LOPES, Fabio Almeida. Princípios do processo legislativo: Uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica. 2009. 97 f. **Monografia** (Especialização) - Curso de Processo Legislativo, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília, 2009.

LOSANO, Mario. Modelos teóricos, inclusive na prática: da pirâmide à rede: novos paradigmas nas relações entre direitos nacionais e normativas supraestatais. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**. Ano 8, n. 16, jul-dez, São Paulo: RT, 2005.

MACHER, Jeffrey e RICHMAN, Barak. Transaction cost economics: An assessment of empirical research in the social sciences. **Business and Politics**, v. 10, n. 1, pp. 01-63, 2008.

MAFFRA, Marcelo Azevedo. Conflitos normativos em matéria ambiental: a prevalência da proteção. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público**, v. 1, n. 1, pp. 132-145, 2012.

MALTA, Larissa. Rondônia lidera ranking de evolução de rematrículas da ferramenta Busca Ativa Escolar. **Portal SECOM – Governo de Rondônia**. Porto Velho, 2023. Disponível em: <<https://rondonia.ro.gov.br/rondonia-lidera-ranking-de-evolucao-de-rematriculas-da-ferramenta-busca-ativa-escolar/>>. Acesso em 30 jan. 2023.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. **Sítio eletrônico do Gaepe-Mato Grosso**. Cuiabá, 2022. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/hotsites/gaepemt/index.html>>. Acesso em 01 fev. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado da Educação. Comitê de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação. **Carta de Compromisso do Caepe-Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. Comitê de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação. **Protocolo de Volta às Aulas**. Campo Grande, 2020.

MAVROT, Celine et al. A Transfer-of-ideas approach to the History of Public Administration: the hybridizations of Administrative traditions. “in” HILDRETH, W. Bartley; MILLER, Gerald e LINDQUIST, Evert. **The Handbook of Public Administration**. Londres: Routledge, 2021. pp. 13-24.

MEIRELLES, Fernando. **Uso da TI – Tecnologia de Informação nas Empresas: pesquisa anual do FGVcia**. São Paulo: Editora FGV, 2021.

MENDONÇA, Priscila Faricelli de. O papel do juiz na efetiva implementação da política pública. Como administrar a implementação? “in” GRINOVER, Ada Pellegrini e WATANABE, Kazuo

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MOGI DAS CRUZES. Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Mogi das Cruzes. **Sítio eletrônico do Gaepe-Mogi**. Disponível em: <<https://portal.sme-mogidascruzes.sp.gov.br/conteudo/gaepe>>. Acesso em 05 jan. 2023.

MONTALVÃO, Raquel. Cumprir o calendário escolar 2020/2021 é um desafio, orientações ocorreram no início da tarde. **Agência CNM de Notícias**, 2021. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cumprir-o-calendario-escolar-2020-2021-e-um-desafio-orientacoes-ocorreram-no-inicio-da-tarde>>. Acesso em 14 jan. 2023.

MONTEIRO, Susana e MOREIRA, Amílcar. O ciclo da política pública: da formulação à avaliação *ex post*. “in” FERRÃO, João e PAIXÃO, José Manuel Pinto (Org.). **Metodologias**

**de Avaliação de Políticas Públicas**. Lisboa: Editora da Universidade de Lisboa, 2018. pp. 71-86.

MORAES, Alexandre de (Coord). *Constituição Federal Comentada*. São Paulo: Rio de Janeiro, 2018.

MORLINO, Leonardo. Qualidades da democracia: como analisá-las. **Sociedade e Cultura**, v. 18, n. 2, pp. 177-194, jul./dez. 2015.

MOTTA, Fabrício. *Administração Pública*. “in” DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). **Tratado de Direito Administrativo**. Volume II – Administração Pública e Servidores Públicos. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

\_\_\_\_\_. Declaração feita por Fabricio Motta, conselheiro do TCM-Goiás, durante o lançamento do Pacto Nacional pela Educação na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados sobre a experiência dos Gaepes. **Informação verbal**. Brasília, 2021. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/64055/>>, a partir de 15:30 do arquivo de mídia. Acesso em 01 fev. 2023.

NERI, Marcelo Côrtes. **Motivos da Evasão Escolar**. FGV Social, Rio de Janeiro, 2009.

NOOTEBOOM, Bart. Firm Size Effects on Transaction Costs. **Small Business Economics**, v. 5, n. 4, pp. 283-295, 1993.

NOTA Técnica do Gaepe reforça necessidade de priorizar vacinação dos profissionais do ensino. **Portal Grifon**, 2021. Disponível em: <<https://www.grifon.com.br/noticias/nota-tecnica-do-gaepe-reforca-necessidade-de-priorizar-vacinacao-dos-profissionais-do-ensino-145334>>. Acesso em 14 jan. 2023.

NOVAES, Renata e RIBEIRO, Chico. Governo de MS, SED e MP implantam sistema integrado de Busca Ativa Escolar. **Portal da Secretaria de Estado de Educação do Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, 2022. Disponível em: < <https://www.sed.ms.gov.br/governo-de-ms-sed-e-mp-implantam-sistema-integrado-de-busca-ativa-escolar/>>. Acesso em 10 jan. 2023.

O’LEARY, Rosemary e AMSLER, Lisa Blomgren. Collaborative governance: Integrating Management, Politics and Law. **Public Administration Review**, Special Edition, p. 01-12, 2016.

O’TOOLE JR., Lawrence. Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. **Public Administration Review**, v. 57, n. 1, jan./fev. 1997, pp. 45-52.

OCDE (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO). The State of Global Education: 18 months into the Pandemic. **Relatório**. [s.l.], 2021. Publicação eletrônica. Disponível em: < [https://read.oecd-ilibrary.org/education/the-state-of-global-education\\_1a23bb23-en](https://read.oecd-ilibrary.org/education/the-state-of-global-education_1a23bb23-en)> . Acesso em 28 dez. 2022.

OLIVEIRA, Priscila. TCM-PA e Articule lançam o Gaep Marajó. Portal de notícias da Atricon. Brasília, 2022. Disponível em: <<https://atrimon.org.br/tcm-pa-e-articule-lancam-o-gaepe-marajo/>>. Acesso em 30 jan. 2023.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Pará. Relatório do Projeto de Fortalecimento da Educação nos Municípios do Pará – Etapa Marajó. **Relatório**. Belém, 2022. Disponível em: <<https://www.cntcbr.org/wp-content/uploads/2022/07/Relat%C3%B3rio-MARAJ%C3%93.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2023.

PAVESE, Cesare. **A lua e as fogueiras**. São Paulo: Berlendis, 2002.

PECH, Gislaine Zenoto e PESCADOR, Cristina Maria. Ensino remoto em tempos de pandemia: Covid-19 e suas implicações na interação professor-estudante – uma perspectiva freireana. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 17, n. 2, p. 1264-1278, jun./2022.

PERES, Ursula Dias. Dificuldades Institucionais e Econômicas para o Orçamento Participativo em Municípios Brasileiros. **Caderno CRH**, n. 33, 2020, p. 01-20.

PETERS, B. Guy. Managing Horizontal Government: the politics of co-ordination. **Public Administration**, v. 76, pp. 295-311, p. 1998.

PINTO, Elida Graziane. **Financiamento dos direitos á saúde e à educação: perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

POGGI, Gianfranco. **A evolução do Estado moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

PROVAN, Keith e MILWARD, H. Brinton. Do Networks Really Work? A framework for evaluating Public-Sector Organizational Networks. **Public Administration Review**, v. 61, n. 4, jul./ago. 2001, pp. 414-423.

PREFEITURA de SP mantém fila de creche zerada pelo terceiro ano consecutivo. **SME Portal Institucional**, 2022. Disponível em: <<https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/prefeitura-de-sp-mantem-fila-de-creche-zerada-pelo-terceiro-ano-consecutivo/>>. Acesso em 29 jan. 2023.

PREFEITURA de SP zera fila de creche zerada pela primeira vez na história. **SME Portal Institucional**, 2020. Disponível em: <<https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/prefeitura-de-sao-paulo-zera-fila-de-creche-pela-primeira-vez-na-historia/>>. Acesso em 29 jan. 2023.

PRESIDENTE Executiva do Articule apresenta temas urgentes da educação à equipe de transição do governo eleito. **Sítio Eletrônico do Gaepe Brasil**. São Paulo, 2022. Disponível em: <<https://gaepebrasil.com.br/2022/11/29/presidente-executiva-do-articule-apresenta-temas-urgentes-da-educacao-a-equipe-de-transicao-do-governo-eleito/>>. Acesso em 02 fev. 2023.



PRIMEIRA reunião do Gaepe-Arquipélago do Marajó definiu metodologia e grupos de trabalho. **Sítio eletrônico do Instituto Articule**. São Paulo, 2022.

QUAGLIONI, Diego. **La sovranità**. Milão: Laterza, 2004.

RAMOS, Elival da Silva. **A inconstitucionalidade das leis: vício e sanção**. São Paulo: Saraiva, 1994.

RANIERI, Nina. **Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas**. “in” In: RANIERI, Nina; ALVES, Angela Limongi Alvarenga. Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação da Universidade de São Paulo (USP), pp. 15-48, 2018.

\_\_\_\_\_. Federalismo cooperativo e garantia de padrão de qualidade do ensino: o caso dos estabelecimentos de educação infantil jurisdicionados ao sistema escolar do Estado de São Paulo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 98, pp. 359-378, 2003.

\_\_\_\_\_. O novo cenário jurisprudencial do direito à educação no Brasil: o ensino domiciliar e outros casos no Supremo Tribunal Federal. **Pro-posições**, [s.l.], v. 28, n. 2, pp. 141-171, set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. Barueri: Manole, 2013.

RATHGEB-SMITH, Steven. Street level bureaucracy and public policy. “in” PETERS, B. Guy e PIERRE, Jon (Org.). **The SAGE Handbook of Public Administration**. Londres: SAGE Publications, 2012. pp. 431-446.

RETORNARAM as aulas presenciais nas escolas municipais de Pimenta Bueno. **Portal da Prefeitura Municipal de Pimenta Bueno**, 2021. Disponível em: <[https://pimentabueno.ro.gov.br/noticiasView/993\\_Returnaram-as-aulas-presenciais-nas-escolas-municipais-de-Pimenta-Bueno.html](https://pimentabueno.ro.gov.br/noticiasView/993_Returnaram-as-aulas-presenciais-nas-escolas-municipais-de-Pimenta-Bueno.html)>. Acesso em 14 jan. 2023.

RODRIGUES, Fabiola. Com autonomia, 100 Municípios em Goiás não retomam aulas presenciais. **A Tribuna do Planalto**, 2021. Disponível em: <<https://tribunadoplanalto.com.br/com-autonomia-100-municipios-em-goias-nao-retomam-aulas-presenciais/>>. Acesso em 05 jan. 2023.

RODRIGUES, Larissa. Patrícia Helen é a nova secretária de Educação de Mogi. **O Diário de Mogi**, 2022. Disponível em: <<https://odiariodemogi.net.br/cidades/patricia-helen-e-a-nova-secretaria-de-educac-o-de-mogi-1.34445>>. Acesso em 12 jan. 2023.

RONDÔNIA. Secretaria Estadual de Educação. Conselho Estadual de Educação. **Resolução nº 1.253-20**. Porto Velho, 2020a. Disponível em: <[http://www.seduc.ro.gov.br/cee/files/RESOLUAO\\_1253\\_202015042020\(1\).pdf](http://www.seduc.ro.gov.br/cee/files/RESOLUAO_1253_202015042020(1).pdf)>.

\_\_\_\_\_. Secretaria Estadual de Educação. Conselho Estadual de Educação. **Resolução n° 1.256-20.** Porto Velho, 2020b. Disponível em: < [http://www.seduc.ro.gov.br/cee/files/RESOLUAO\\_CEE\\_1256\\_202025062020.pdf](http://www.seduc.ro.gov.br/cee/files/RESOLUAO_CEE_1256_202025062020.pdf) >.

\_\_\_\_\_. Secretaria Estadual de Educação. **Instrução Normativa n° 01/2020/SEDUC-GCAE.** Porto Velho, 2020c. Disponível em: < [https://coronavirus.alvoradadoeste.ro.gov.br/EDUCACAO/media/arquivos/attachments/Instrucao\\_Normativa\\_1-\\_SEDUC-GCAE-4jun2020.pdf](https://coronavirus.alvoradadoeste.ro.gov.br/EDUCACAO/media/arquivos/attachments/Instrucao_Normativa_1-_SEDUC-GCAE-4jun2020.pdf) >. Acesso em 14 jan. 2023

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Ata da reunião extraordinária de 26/08/2021 do Gaepe-Rondônia.** Porto Velho, 2021a. Disponível em: < <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2021/09/Ata-Reuniao-Extraordinaria-GAEPE-RO-26-08-2021.pdf> >. Acesso em 11 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Ata da 27ª reunião ordinária do Gaepe-Rondônia.** Porto Velho, 2021b. Disponível em: < <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2021/09/Ata-27a-Reuniao-GAEPE-RO-09-04-2021.pdf> >. Acesso em 15 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Carta de Compromisso do Gaepe-Rondônia.** Porto Velho, 2022a.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Nota Técnica n° 01/2020.** Porto Velho, 2020d. Disponível em: < [https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2021/05/SEI\\_TCERO-0204191-NT-GAEPE-n.01.pdf](https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2021/05/SEI_TCERO-0204191-NT-GAEPE-n.01.pdf) >.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Nota Técnica n° 02/2020.** Porto Velho, 2020e. Disponível em: < [https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2021/05/SEI\\_TCERO-0214573-NT-GAEPE-n.02.pdf](https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2021/05/SEI_TCERO-0214573-NT-GAEPE-n.02.pdf) >.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Nota Técnica n° 03/2020.** Porto Velho, 2020f. Disponível em: < [https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2021/05/SEI\\_TCERO-0245766-NOTA-TE%CC%81CNICA-CONJUNTA-n%C2%B0-03-2020.pdf](https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2021/05/SEI_TCERO-0245766-NOTA-TE%CC%81CNICA-CONJUNTA-n%C2%B0-03-2020.pdf) >.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Nota Técnica n° 01/2021.** Porto Velho, 2021c. Disponível em: < [https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2021/02/DOC-GAEPE\\_compressed.pdf](https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2021/02/DOC-GAEPE_compressed.pdf) >.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Nota Técnica n° 02/2021.** Porto Velho, 2021d. Disponível em: < <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2021/03/NOTA-TECNICA-GAEPE-002-2021.pdf> >.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Nota Técnica n° 03/2021**. Porto Velho, 2021e. Disponível em: < <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2021/09/NOTA-TECNICA-GAEPE-RO-003-2021-Priorizacao-Vacina-Janssen-Covid-19-aos-profissionais-da-educacao.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Nota Técnica n° 04/2021**. Porto Velho, 2021f. Disponível em: < <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2021/09/NOTA-TECNICA-GAEPE-RO-004-2021-Antecipacao-2a-dose-vacinas-contr-a-Covid-19.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Nota Técnica n° 05/2021**. Porto Velho, 2021g. Disponível em: < <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2021/09/NOTA-TE%CC%81CNICA-GAEPE-RO-005-2021-Manutencao-do-Plano-de-Retomada-das-Aulas-Presenciais-em-RO.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Nota Técnica n° 06/2021**. Porto Velho, 2021h. Disponível em: < <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2021/09/NOTA-TECNICA-GAEPE-RO-006-2021-Consequencias-administrativas-recusa-vacinacao-Covid-19.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Nota Técnica n° 07/2021**. Porto Velho, 2022b. Disponível em: < <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2022/06/NOTA-TECNICA-GAEPE-RO-007-2021-ref-organizacao-da-fila-de-espera-para-acesso-a-creche-texto-atualizado-em-27-05-2022.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Nota Técnica n° 08/2021**. Porto Velho, 2021i. Disponível em: < [https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2022/02/SEI\\_TCERO-0366491-NOTA-TE%CC%81CNICA-GAEPE-8.pdf](https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2022/02/SEI_TCERO-0366491-NOTA-TE%CC%81CNICA-GAEPE-8.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Nota Técnica n° 01/2022**. Porto Velho, 2022c. Disponível em: < <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2022/06/NOTA-TECNICA-GAEPE-0012022.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Nota Técnica n° 02/2022**. Porto Velho, 2022d. Disponível em: < <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2022/08/NOTA-TECNICA-GAEPE-RO-002-2022-institucionalizacao-e-implementacao-dos-principios-e-praticas-de-qualidade-da-educacao-infantil.pdf>>. Acesso em 30 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Nota Técnica n° 03/2022**. Porto Velho, 2022e.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Nota Técnica n° 04/2022**. Porto Velho, 2022f. Disponível em: < [https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2022/11/NOTA-TECNICA-GAEPE-RO-004-2022-05-11-2022\\_assinada.pdf](https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2022/11/NOTA-TECNICA-GAEPE-RO-004-2022-05-11-2022_assinada.pdf)>. Acesso em 02 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Nota Técnica n° 05/2022**. Porto Velho, 2022g.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Nota Técnica n° 01/2023**. Porto Velho, 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Questionário de aferição do cumprimento das Notas Técnicas 07/2021 e 01/2022 e levantamento de obras paralisadas**. Porto Velho, 2022h.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Relatório Anual de 2020 do Gaepe-RO**. Porto Velho, 2021j. Disponível em: < <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2021/05/Relato%CC%81rio-Gaepe-Finalizado-12-02-21.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Resultados da Avaliação Diagnóstica - Norteia**. Porto Velho, 2021k. Disponível em: < <https://tcero.tc.br/2021/11/25/tce-ro-realiza-na-quarta-feira-10-12-encontro-para-divulgacao-e-analise-dos-resultados-da-avaliacao-diagnostica-norteia/>>. Acesso em 11 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia. **Reunião presencial do Gaepe-Rondônia – Segundo dia de atividades**. Porto Velho, 2022i. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=glJvuiSrFVw>>. Acesso em 05 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **PAIC Rondônia: Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa**. Porto Velho, 2022j. Disponível em: < <https://prezi.com/i/hir9zi0sfql8/paic-o-que-e-e-o-que-entrega/>>. Acesso em 08 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Planejamento para retorno às atividades escolares presenciais. **Relatório**. Porto Velho, 2020g.

SABATIER, Paul A. **Theories of the policy process**. Oxford: Westview Press, 1999.

SANTOS, Natalia Navarro dos. A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: o caso do programa Bolsa Família no Município de Guarulhos. **Dissertação** (Mestrado em Administração). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

SCHACHERMAYER, Walter. **Asymptotic Theory of the Transaction Costs**. Zurique: European Mathematical Society Publishing House, 2010.

SCHAPPO, Sirlândia. Política social no Brasil: entre a lógica do direito e do personalismo. **Textos & Contextos**, v. 17, n.1, pp. 214-227, jan./jul. 2018.

SCHLEGEL, Rogerio. Educação como política pública: por que os retornos políticos merecem ser avaliados. **E-Legis**, n. 07, pp. 07-21, 2011.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA FILHO, João Antônio. **Tribunais de contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo**. São Paulo: Contracorrente, 2019.

SMITH, Kevin B.; LARIMER, Christopher W. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder, Colorado: Westview Press, 2013.

SORENSEN, Eva e TORFING, Jacob. The democratic anchorage of governance networks, **Scandinavian Political Studies**, v. 28, n. 3, pp. 194-218, 2005.

SOSSIN, Lorne. The Idea of Administrative Law and the Expansion of the Administrative State. “in” HILDRETH, W. Bartley; MILLER, Gerald e LINDQUIST, Evert. **The Handbook of Public Administration**. Londres: Routledge, 2021. pp. 40-54

SOUZA, Meire Cristina de. A judicialização do corte etário na educação: o ingresso no ensino fundamental e a certificação de conclusão do ensino médio. **Dissertação** (Mestrado em Direito), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. 258 f.

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer e SILVEIRA, Adriana Dragone. A judicialização das políticas públicas e o direito à educação infantil. **EccoS – Revista Científica**, n. 48, pp. 295-315, 2019.

TCE-RO firma parceria com o Instituto Articule, **Portal de Notícias do TCE-RO**. 2020. Disponível em: <<https://tcero.tc.br/2020/03/09/tce-ro-firma-parceria-com-o-instituto-articule/>>. Acesso em 04 jan. 2023.

THOMSON, Ann Marie; PERRY, James L. Collaboration processes: inside the black box. **Public Administration Review**, v. 66, Special Issue, p. 20-32, Dec. 2006.

THORNHILL, Chris. Crise Democrática e Direito Constitucional Global. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Nota do Todos pela Educação sobre os resultados divulgados do Saeb e do Ideb de 2021. **Nota técnica**. 2022. Publicação eletrônica. Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/noticias/divulgacao-de-saeb-e-ideb-2021/>>. Acesso em 20 dez. 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO e OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **A educação no Brasil: uma perspectiva Internacional**. Publicação eletrônica. Brasília, 2021. Disponível em: < [https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/A-Educacao-no-Brasil\\_uma-perspectiva-internacional.pdf](https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/A-Educacao-no-Brasil_uma-perspectiva-internacional.pdf)>. Acesso em 25 nov. 2022.

UNDIME. **Pesquisa UNDIME sobre Volta às Aulas 2021**. Publicação eletrônica. Brasília, 2021. Disponível em: < [http://undime.org.br/uploads/documentos/phpb9nCNP\\_6048f0cf083f8.pdf](http://undime.org.br/uploads/documentos/phpb9nCNP_6048f0cf083f8.pdf)>. Acesso em 15 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. **Relatório UNDIME – Redes de ensino inabilitadas à complementação VAAR 2023 pelo não cumprimento das condicionalidades do art. 14 da Lei nº 14.113 de 2020**. Brasília, 2023.

UNDIME Rondônia dá posse à nova diretoria para o biênio 2021-2023. **Sítio eletrônico institucional da UNDIME**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/05-03-2021-18-04-undime-rondonia-da-posse-a-nova-diretoria-para-o-bienio-2021-2023>>. Acesso em 15 jan. 2023.

UNESCO, UNICEF e BANCO MUNDIAL. The State of the Global Education Crisis: a path to recovery – a joint UNESCO, UNICEF and World Bank report. **Relatório**. [s.l.], 2021. Publicação eletrônica.

UNICEF. **Cenário da exclusão escolar no Brasil**: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na educação. Publicação eletrônica. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2022.

UNICEF. The Digital Transformation of Education: Connecting School, Empowering Learners. **Relatório**. [s.l.], 2020. Publicação eletrônica

VACINA COVID-19 RECOMBINANTE. Rio de Janeiro: Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos Bio-Manguinhos/Fiocruz, 2021. **Bula de medicamento**. Disponível em: <[https://consultas.anvisa.gov.br/#/bulario/q/?nomeProduto=VACINA%20COVID-19%20\(RECOMBINANTE\)](https://consultas.anvisa.gov.br/#/bulario/q/?nomeProduto=VACINA%20COVID-19%20(RECOMBINANTE))>. Acesso em 29 dez. 2022.

VACINA COVID-19 (Comirnaty). Klosterneuburg, Austria: Polymn Scientific, Pfizer Manufacturing Belgium NV e mibe GmbH Arzneimittel, 2021. **Bula de medicamento**. Disponível em: <[https://www.pfizer.com.br/sites/default/files/inline-files/Comirnaty\\_Profissional\\_de\\_Saude\\_10.pdf](https://www.pfizer.com.br/sites/default/files/inline-files/Comirnaty_Profissional_de_Saude_10.pdf)>. Acesso em 29 dez. 2022.

VALLE, Vanice Lírio do. Judicial deference and Public Policy: respecting the boundaries. **Revista Juris Poiesis**, v. 22, n. 29, pp. 338-344, 2019.

VIEIRA, João. TCE-RO: Iniciativa do Gaepe-RO, Carta de Compromisso pela Educação é assinada pelo Conselho Estadual. **Portal de notícias da Atricon – Associação dos Membros**

**dos Tribunais de Contas do Brasil.** Brasília, 2022. Disponível em: <<https://atrimon.org.br/tce-ro-iniciativa-do-gaepe-ro-carta-de-compromisso-pela-educacao-e-assinada-pelo-conselho-estadual/>>. Acesso em 02 fev. 2023.

VINER, Russell M et al. School closure and management practices during coronavirus outbreaks including COVID - 19: a rapid systematic review. **Lancet Child Adolesc Health.** v. 4, n. 5, pp. 397-404, 2020.

WAARDENBURG, Maurits et al. Paradoxes of collaborative governance: investigating the real-life dynamics of multi-agency collaborations using a quasi-experimental action-research approach. **Public Management Review**, v. 22, n. 3, pp. 386-407, 2020.

WANNA, John. Collaborative government: meanings, dimensions, drivers and outcomes. “in” O’FLYNN, Janine e WANNA, John (Ed.). **Collaborative governance: a new era of public policy in Australia?** Canberra: The Australian National University Press, 2008. pp. 03-12.

WARREN, Roland. The interorganization field as a focus for investigation. **Administrative Science Quarterly**, v. 12, n. 3, pp. 396-419.

WILLIAMS, Paul. The Competent Boundary Spanner, **Public Administration**, v. 80, n. 1, pp. 103-124, Dez./2002.

WILLIAMSON, Oliver E. **Markets and Hierarchies: analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization.** Berkeley: Free Press, 1975.

\_\_\_\_\_. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. **American Journal of Sociology**, v. 87, n. 3, pp. 548-577, Novembro/1981.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Handbook of Public Policy Agenda Setting.** Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing, 2016.

ZINN, Jens O. Heading into the Unknown: Everyday Strategies for Managing Risk and Uncertainty. **Health, Risk & Society**, v. 10, n. 5, pp. 439–450, 2008.

\_\_\_\_\_. **Understanding Risk-Taking.** Cham (Suíça): Palgrave Macmillan, 2020.