

Título: Desenho institucional e capacidades estatais: análise comparada da governança em rede nas políticas de educação e meio ambiente

Autores: Prof. Dr. Eduardo Moreira da Silva(DCP/UFMG); Ana Luiza Martins de Medeiros(Doutoranda em Ciência Política no DCP/UFMG); Myrella Giovana Rodrigues da Silva(Graduanda em Ciências Sociais UFMG); Artur Tannure Pacheco(Mestrando em Ciência Política no DCP/UFMG).

Resumo: O federalismo brasileiro confere um enorme desafio para a coordenação de metas da União com os entes subnacionais. Estes possuem capacidades estatais muito variadas e desiguais, o que coloca-se como um desafio para implementar políticas públicas, principalmente as que envolvem problemas de alta complexidade, como aquelas do setor educacional e ambiental. Enquanto a última possui um sistema nacional próprio Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) para coordenação vertical e intersetorial dos entes subnacionais, a primeira não dispõe do referido arranjo institucional. Inobstante, o pioneirismo da educação na realização de conferências, desde 1941(Decreto 6.788/1941), bem como os mínimos constitucionais na constituição de 1946 (Art.169), quais seriam razões de uma ausência de sistema no setor educacional? Na sua ausência, quais seriam os indutores de conectividade entre os entes federados? Visando compreender a construção de capacidades relacionais, a pesquisa busca analisar sua construção, a partir dessas duas políticas, selecionadas devido aos seus diferentes arranjos institucionais. Diante disso, questiona-se como a natureza e o desenho da política e seus instrumentos, legado, interação socioambiental afetam esses processos. A análise documental guiará a pesquisa do desenho institucional da política. Utilizaremos técnicas do campo da Análise de Redes Sociais para identificar os possíveis conectores dos setores educacional e ambiental nos três níveis de governo.

Resumo expandido:

Contextualização do tema

A realização periódica de conferências de políticas públicas teve início no setor educacional, no final da década de 1930, bem como o meio ambiente foi um setor pioneiro na criação de conselhos, pois o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é de 1981. Saúde, Assistência Social, Crianças e Adolescentes e Meio Ambiente constituíram o tripé de conselhos, fundos e planos, que asseguraram, praticamente, a universalização das instituições participativas nos municípios brasileiros para as três primeiras áreas. Que razões explicam a trajetória diferente do setor educacional? As quatro áreas supracitadas possuem sistemas com graus distintos de consolidação (Sistema Único de Saúde, Sistema Único de Assistência Social, Sistema Nacional de Medidas Sócio-educativas, Sistema de Garantia de Direitos e Sistema Nacional de Meio Ambiente). O que explicaria a inexistência desse mecanismo de governança multinível como esses no setor educacional? Na ausência daqueles instrumentos, qual o lugar dos planos (nacional, estaduais e municipais) para a indução da coordenação em rede entre os diferentes territórios e níveis de governo? Por

outro lado, apesar do setor ambiental possuir o SISNAMA e o CONAMA, problemas de coordenação e sobreposições marcam a temática, tendo inclusive a Lei Complementar de regulamento no artigo 23 da CF/88 para tentar enfrentar esses desafios.

Objetivos

Este trabalho possui dois objetivos de pesquisa, um teórico e outro empírico. O Brasil é marcado por diferenças e desigualdades, que se desdobram em distintas capacidades estatais, nas dimensões administrativas, fiscais, tecnológicas, de recursos humanos, relacional, dentre outras. As capacidades estatais são temas tradicionais da ciência política, no entanto, permanece o desafio de evitar as armadilhas do estiramento conceitual (Sartori, 1970) e sua operacionalização (Adcock; Collier, 2001). Dentre as diversas dimensões de capacidades estatais, a capacidade relacional é central para pensar políticas públicas nos países federalistas, uma vez que os governos caracterizam-se por estruturas de governança multinível e, principalmente, quando envolve wicked problems (Falleti, 2008, Wu et al, 2015).

O debate teórico orienta a parte inicial da pesquisa e tem como objetivo investigar como ocorre a construção de capacidades relacionais em políticas com problemas complexos em governos multiníveis. O modelo teórico qualifica as capacidades estatais em diferentes níveis, a saber, o individual, o organizacional e o relacional (Wu et al, 2015). O foco do artigo está no terceiro, uma vez que se pretende verificar quais seriam os instrumentos de coordenação em duas políticas de elevada complexidade, a saber, a educação e o meio ambiente. Apesar das duas áreas terem legados relativamente consolidados de políticas públicas, com *policy communities* estruturadas e diversos atores com poder de veto, a primeira não possui um sistema de gestão, ao passo que a segunda sim. No entanto, enquanto a política ambiental tem a vantagem de iluminar relações intergovernamentais marcadas por sobreposição e conflitos, a política educacional devido às suas relações coordenadas, depende de que a União esteja apta para alinhar uma descentralização acentuada pela lógica sistêmica, apesar da ausência de instrumentos formais que viabilizam as pactuações com os entes subnacionais.

Parte-se do pressuposto de que estas construções ocorrem por meio das relações federativas, sendo diretamente influenciada pela natureza da política, divisão de competências da política setorial, legado de políticas públicas (*path dependence*), interações dos setores educacionais e socioambientais e decisões políticas. Por meio da análise da política ambiental e da política educacional, no Brasil, o debate teórico e conceitual são focados.

A **hipótese** a ser testada é a de que organizações da sociedade civil de âmbito transnacional e/ou nacional podem se destacar como conectores centrais dos três

diferentes níveis. Isto porque ambos os setores de políticas considerados contam com parcerias entre os órgãos públicos e organizações da sociedade civil para implementar parte de suas políticas públicas expressas nos serviços diretamente prestados à população. Enquanto os representantes governamentais, por outro lado, estão mais atrelados ao território no qual se localiza o ente federativo no qual ele trabalha.

Metodologia

A parte empírica da pesquisa será guiada pela análise documental das normas que conformam o desenho institucional das duas políticas. Além disso, os planos nacionais, estaduais e municipais de duas capitais serão analisados, com o propósito de identificar os possíveis indutores para a conexão entre os diferentes entes federativos (Mato Grosso e Pará). Utilizaremos técnicas do campo da Análise de Redes Sociais para identificar organizações e/ou atores co-participantes dos três diferentes níveis de governo (União, Estados e Município).

Síntese dos resultados

Os resultados preliminares resultantes da análise comparada dos planos nacionais e estaduais de educação e de meio ambiente indicam a centralidade de três tópicos como desafios. O primeiro deles está relacionado aos instrumentos de *coordenação federativa*, o segundo à participação da sociedade nas conferências de políticas públicas e o terceiro relativo ao monitoramento e à avaliação das políticas públicas. Sendo o primeiro o foco do artigo, destacamos, na educação, o regime de colaboração, por meio da assistência técnica e das comissões locais, bem como Conselho Nacional de Educação e o Institucional Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP) como principais instâncias de coordenação dos entes subnacionais. No meio ambiente, destacam-se o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), a Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o Conselho Nacional dos Recursos Hídricos(CNRH), os Grupos de Trabalhos Temáticos, bem como os acordos de cooperação e monitoramento via Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente(IBAMA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade(ICMBio). Resta saber quais seriam os indutores de conectividade dos entes subnacionais, que será realizado por meio da análise dos Planos Estaduais e Municipais das capitais dos Estados do Mato Grosso e Pará.

Referências Bibliográficas

ADCOCK, R.; COLLIER, D. Measurement validity: a shared standard or qualitative and quantitative research. **American Political Science Association**, v. 95, n. 3, p. 529–546, 2001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228277142_Measurement_Velocity_A_Shar

[ed Standard For Qualitative and Quantitative Research](#) . Acesso em: 08 jun. 2025.

BÅGENHOLM, A.; BAUHR, M.; GRIMES, M.; ROTHSTEIN, B. *The Oxford Handbook of the Quality of Government*. Oxford; New York: **Oxford University Press**, 2021. Disponível em: <https://global.oup.com/academic/product/the-oxford-handbook-of-the-quality-of-government-9780198858218?cc=br&lang=en&> . Acesso em: 08 jun. 2025.

BICHIR, R. M.; JUNIOR, S. S.; PERES, U. D. Governança multinível em países federativos: análise do desempenho municipal da assistência social no Brasil. **Revista do CESOP**, v. 30, p. 01-25, 2024. Tradução. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica. Acesso em: 08 jun. 2025.

CIRINO, A. L. C.; PEREIRA, B. A. D.; TAVARES, B.; SILVA, F. C. da. Estrutura e mecanismos da governança em rede na implementação de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 29, p. e89644 , 2024. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/89644>. Acesso em: 08 jun. 2025.

FALLETI, Tullia G. Brazil: The Subnational Dominance Path to Decentralization in a Federal Country. In: *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. **Cambridge University Press**; p. 150-187, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813>. Acesso em: 08 jun. 2025.

HIGGINS, S. S.; RIBEIRO, A. C. A. *Análise de redes em Ciências Sociais*. Brasília: **Escola Nacional de Administração Pública – ENAP**, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3337> . Acesso: 08 de jun. 2025.

PACHECO, A.T.; RIBEIRO, A. F. N.; LOPES, F. T. D.; SILVA, M. G. R. Trajetória da política de educação no estado do Mato Grosso. **No prelo**.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. **American Political Science Review**, v. 64, n. 4, p. 1033-1053, 1970. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1958356>. Acesso em: 08 jun. 2025.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, [S.l.], v. 34, n. 3-4, p. 165-171, set./dez. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>. Acesso em: 8 jun. 2025.

