

GOVERNANÇA POLICÊNTRICA E POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM MINAS GERAIS: ARRANJOS, ASSIMETRIAS E DESAFIOS INSTITUCIONAIS

Keila de Oliveira da Silva Melo[1]
Tatiana Rodrigues Brommonschenken[2]
Santuza Aparecida Barbosa[3]
Izani Ferreira Dias[4]
Christiane de Souza Santos[5]
Daniel Jardim Pardini[6]

Introdução: A gestão das políticas educacionais no Brasil opera em uma arquitetura federativa complexa, marcada pela atuação simultânea da União, Estados e Municípios e pela partilha de competências estabelecida no art. 211 da CF/1988. Esse regime de colaboração gera tanto obrigações de cooperação quanto tensões derivadas das assimetrias de capacidade fiscal e institucional entre os entes federativos. O conceito de Governança Policêntrica, desenvolvido por Ostrom (2010), oferece arcabouço analítico para examinar esses arranjos, nos quais múltiplos centros de decisão relativamente autônomos coexistem, competem e cooperam na provisão de bens coletivos, exigindo, conforme Andersson e Ostrom (2008), mecanismos de coordenação horizontal e não apenas hierarquia vertical. No plano empírico, Ferrari, Schlegel e Arretche (2024), Tripodi e Sousa (2016) e Oliveira e Alves (2024) evidenciam tensões entre centralização e descentralização, metagovernança em rede e condicionantes locais na implementação da BNCC em Minas Gerais, estado que, com 853 municípios e acentuadas desigualdades inter-regionais, exemplifica os desafios de articular diretrizes nacionais às capacidades locais. Diante desse quadro, este estudo pergunta: como se configuram os arranjos de governança policêntrica na implementação das políticas educacionais em Minas Gerais e quais suas implicações para a efetividade e a equidade dos resultados? O objetivo geral é analisar esses arranjos, identificando mecanismos de coordenação interfederativa, assimetrias institucionais e efeitos sobre a efetividade das políticas. Os objetivos específicos são: a) identificar atores e seus papéis; b) examinar mecanismos formais e informais de coordenação; c) caracterizar instrumentos normativos de implementação; e d) discutir esses desafios à luz do IDEB 2023. **Método:** trata-se de pesquisa qualitativa e exploratória, fundamentada em revisão bibliográfica e pesquisa documental. A coleta bibliográfica foi realizada nas bases Capes e *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), com estratégia de busca composta por operadores booleanos e descritores em português e inglês: ("*Polycentric Governance*" OR "Governança Policêntrica") AND ("*Education Policy*" OR "Políticas Educacionais") AND ("*Federalism*" OR "Relações Intergovernamentais") AND ("*State Capacity*" OR "Capacidade Estatal"). A pesquisa documental compreende a Constituição Federal (CF, 1988), a Lei de Diretrizes e Base (LDB, 1996), o Plano Nacional de Educação (PNE, 2014); o Plano Estadual de Educação (PEE-MG, 2018), os dados do Censo Escolar (INEP/MEC, 2025) e do IDEB (2023). A análise foi orientada por três dimensões: estrutura de atores e papéis institucionais; mecanismos de coordenação interfederativa; e resultados e assimetrias educacionais. **Resultados:** os arranjos de governança policêntrica na educação mineira envolvem cinco ordens de atores

[1] Mestranda em Administração da Universidade FUMEC. Email: a291046001@fumec.edu.br
[2] Mestranda em Administração da Universidade FUMEC. Email: a291045842@fumec.edu.br
[3] Mestranda em Administração da Universidade FUMEC. Email: a291045255@fumec.edu.br
[4] Mestranda em Administração da Universidade FUMEC. Email: a291045201@fumec.edu.br
[5] Mestranda em Administração da Universidade FUMEC. Email: a291045121@fumec.edu.br
[6] Doutor em Administração pelo CEPEAD-UFMG-Birmingham University. Professor do Programa Mestrado em Administração da Universidade FUMEC. Email: pardini @fumec.br

com funções diferenciadas: o Ministério da Educação (MEC), responsável pela indução de políticas e pela função redistributiva e supletiva; a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE/MG); as 853 Secretarias Municipais de Educação; os Conselhos Municipais e o Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais (CEE/MG), com funções normativas e fiscalizatórias; e instâncias não-governamentais. Nessa perspectiva, os mecanismos formais de coordenação, a saber, o Plano de Ações Articuladas (PAR), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e as transferências voluntárias, operam de forma predominantemente vertical, com forte indução federal, aproximando-se do que Arretche (2004) denomina municipalização tutelada: os municípios assumem responsabilidades de implementação sem que lhes sejam asseguradas autonomia normativa e capacidade institucional equivalentes. Os dados do IDEB 2023 evidenciam déficits crescentes conforme avança a etapa de ensino, a saber: -0,4 nos anos iniciais (rede municipal); -0,8 nos anos finais; e -1,4 no ensino médio, sendo as duas últimas etapas de responsabilidade predominante da rede estadual, o que sugere que as dificuldades de coordenação são mais agudas onde a articulação interfederativa é mais complexa (Tab. 1). Tripodi e Sousa (2016) corroboram esse diagnóstico ao identificar, especificamente para Minas Gerais, padrão de metagovernança que restringe a autonomia decisória dos municípios. **Discussão:** a capacidade institucional local emerge como variável crítica nesse quadro.O Censo Escolar 2025 registrou 46 milhões de matrículas em 178,8 mil escolas, com queda de 2,3% em relação a 2024 (INEP, 2026). Em Minas Gerais, as aproximadamente 3,5 milhões de matrículas distribuem-se de forma desigual entre municípios com capacidades radicalmente distintas, agravando os riscos de fragmentação dos arranjos policêntricos. Os dados nacionais revelam ainda assimetrias estruturais persistentes: a taxa de distorção idade-série na rede pública supera significativamente a da rede privada em todas as etapas, 7,3% contra 3,8% nos anos iniciais; 16,4% contra 4,9% nos anos finais; e 17,6% contra 5,7% no ensino médio, enquanto alunos pretos e pardos apresentam taxas aproximadamente o dobro das verificadas entre alunos brancos em cada etapa, indicando que desigualdades de coordenação institucional se sobrepõem às desigualdades raciais, penalizando duplamente as populações mais vulneráveis (INEP, 2026). Oliveira e Alves (2024) demonstram que municípios com menor estrutura técnica tornam-se implementadores passivos de políticas desenhadas externamente, comprometendo a conformidade com as condições locais que Ostrom (2010) identifica como princípio essencial dos sistemas policêntricos. O conceito de *policy capacities* (Gomide & Pires, 2024) permite examinar se os entes municipais dispõem das capacidades técnico-administrativas, relacionais e políticas necessárias para traduzir diretrizes nacionais em ações locais efetivas. Ferrari, Schlegel e Arretche (2024) acentuam que a crise de confiança no federalismo pós-2013 agrava essas tensões; Furtado (2024) aponta as lacunas decorrentes da ausência de regulamentação plena do regime de colaboração; e Couto, Arantes e Abrucio (2025) reforçam que a resiliência institucional brasileira depende da interação entre *polity*, *politics* e *policy*, evidenciando a natureza sistêmica dos desafios de coordenação interfederativa. **Considerações Finais:** Os arranjos de governança policêntrica em Minas Gerais configuram um policentrismo hierárquico, formalmente descentralizado, mas funcionalmente assimétrico, uma vez que a autonomia decisória dos municípios é limitada pelas desigualdades de capacidade fiscal, técnica e institucional. A efetividade das políticas educacionais depende não apenas da distribuição formal de competências, mas da qualidade dos mecanismos de coordenação e da capacidade estatal local, conclusão convergente com Oliveira e Alves (2024) e Couto, Arantes e Abrucio (2025). Recomenda-se, portanto, o fortalecimento das capacidades municipais, sobretudo nos de pequeno porte, e a construção de mecanismos mais robustos de coordenação horizontal. Como limitação, o estudo tem natureza documental e bibliográfica, sem verificação empírica direta nos municípios; pesquisas futuras devem explorar os microdados do Censo Escolar e do IDEB por município mineiro, bem como incorporar os dados definitivos do IDEB 2025 quando publicados pelo INEP.



Palavras-chave: Governança Policêntrica. Políticas Educacionais. Capacidade Estatal. Minas Gerais.

Referências:

ANDERSSON, K. P.; OSTROM, E. Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. **Policy Sciences,** v. 41, p. 71–93, 2008.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva,** v. 18, n. 2, p. 17–25, 2004.

BRASIL. #MECAoVivo. **O Novo PAR Como Ferramenta para as Políticas de Equidade**. YouTube, 10 dez. 2025. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=2VEZpmRgKCY. Acesso em: 21 abr. 2026.

BRASIL **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 21 abr. 2026.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L. Transformação e resiliência institucional na democracia brasileira (2012-2025): Polity, Politics e Policy em interação. **Revista de Sociologia e Política**, v. 33, 2025.

FERRARI, D.; SCHLEGEL, R.; ARRETCHE, M. O que Pensa o Brasileiro sobre a Federação? Centralização e Crise de Confiança pós-2013. **Dados**, v. 67, n. 3, e20220104, 2024.

FURTADO, R. A. Estado, federalismo e políticas educacionais no Brasil. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, v. 7, n. 16, 2024.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais:** avanços e tendências. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2024. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7875. Acesso em: 14 abr. 2026.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2025**. Divulgação dos Resultados. Brasília: MEC/INEP, 2026.

INEP. IDEB 2023. **Resultados e Metas.** Brasília: MEC/INEP, 2024.

MINAS GERAIS. Lei nº 23.197, de 26 de dezembro de 2018. **Aprova o Plano Estadual de Educação (PEE) para o decênio 2018-2028 e dá outras providências**. Belo Horizonte: Diário do Executivo, 2018. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23197/2018/. Acesso em: 21 abr. 2026.

OLIVEIRA, B. R.; ALVES, M. M. F. Capacidades estatais e implementação de políticas educacionais no nível local: a trajetória da BNCC em um município mineiro. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 29, 2024.

OSTROM, E. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. **The American Economic Review**, v. 100, n. 3, p. 641–672, 2010.

TRIPODI, Z. F.; SOUSA, S. Z. A governança em rede na regulação da educação básica mineira: quem governa o quê? **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 04, p. 297–321, 2016.

Tabela 1. Resultados do IDEB 2023 em Minas Gerais por etapa de ensino. Fonte: INEP (2023)

Etapa de ensino	IDEB MG 2023	Meta MG 2023	Déficit	Rede predominante
Anos Iniciais (1º ao 5º ano)	6,3	6,7	−0,4	Municipal
Anos Finais (6º ao 9º ano)	4,9	5,7	−0,8	Estadual
Ensino Médio	4,2	5,6	−1,4	Estadual

Tabela 2. Distorção idade-série por etapa, rede de ensino e cor/raça. Fonte: INEP (2025)

Etapa de ensino	Total (%)	Rede pública (%)	Rede privada (%)	Branca (%)	Preta/Parda (%)
Anos Iniciais (1º ao 5º)	6,6	7,3	3,8	4,2	8,0
Anos Finais (6º ao 9º)	14,4	16,4	4,9	9,2	17,7
Ensino Médio	16,0	17,6	5,7	10,9	19,3