



REDES DE INFLUÊNCIA E GOVERNANÇA NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DIGITAL NO BRASIL (1997–2023)

Karen Soares Iglesias¹, Ivanise Monfredini²

¹Universidade Católica de Santos, Santos, São Paulo, Brasil
(kareniglesias@unisantos.br)

²Universidade Católica de Santos, Santos, São Paulo, Brasil

Resumo: Este estudo analisa as redes de influência e as configurações de governança presentes na formulação das políticas de educação digital no Brasil entre 1997 e 2023. A pesquisa, de abordagem qualitativa, utilizou análise documental e mapeamento das redes de influência. Os resultados indicam a ampliação da participação de organizações do terceiro setor e do setor privado e a transição de uma governança predominantemente estatal para arranjos heterárquicos e em rede.

Palavras-chave: Políticas educacionais; Educação digital; Governança; Redes de influência; Tecnologia educacional.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as tecnologias digitais consolidaram-se como elemento estruturante das políticas educacionais brasileiras, orientando programas, estratégias e marcos normativos voltados à modernização da educação básica. Desde a criação do Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo), em 1997, até a promulgação da Política Nacional de Educação Digital (PNED), em 2023, observa-se a constituição de uma trajetória de políticas públicas voltadas à ampliação da infraestrutura tecnológica, da conectividade escolar, da formação docente e da incorporação da cultura digital aos processos educativos.

Entretanto, a expansão dessas políticas não pode ser compreendida apenas a partir de seus objetivos técnicos ou pedagógicos. Conforme argumentam Dardot e Laval (2016), as políticas públicas participam da produção e disseminação de racionalidades que orientam formas de governar, definir prioridades e organizar a ação estatal. Nessa perspectiva, as políticas de educação digital constituem espaços de disputa nos quais diferentes atores buscam influenciar agendas, produzir consensos e legitimar determinadas concepções sobre tecnologia, inovação e educação.

A abordagem das redes de políticas desenvolvida por Ball (2014; 2022) contribui para compreender esses processos ao permitir identificar que as políticas educacionais contemporâneas são produzidas em contextos marcados pela atuação de múltiplos atores e pela circulação de ideias, recursos e conhecimentos. Longe de serem formuladas exclusivamente pelo Estado, as políticas resultam de relações estabelecidas entre órgãos governamentais, fundações empresariais, organizações do terceiro setor, instituições

acadêmicas e outros agentes que participam da construção das agendas educacionais.

Nas políticas de educação digital, essas configurações assumem especial relevância diante da crescente participação de atores não estatais na definição de estratégias, referenciais e instrumentos de ação pública. A ampliação desses arranjos indica transformações nas formas de governança educacional e sinaliza a constituição de redes de influência que atravessam as fronteiras tradicionais entre o público e o privado.

Apesar da expansão das políticas de educação digital nas últimas décadas, ainda são limitados os estudos que investigam as redes de influência, os atores institucionais e as configurações de governança envolvidas em sua formulação. Diante desse contexto, este estudo tem como objetivo analisar as redes de influência e as configurações de governança presentes na formulação das políticas de educação digital no Brasil entre 1997 e 2023, identificando os principais atores institucionais envolvidos e as transformações nos arranjos de governança ao longo desse período.

MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza exploratória e analítica, tendo como objeto as políticas de educação digital formuladas no Brasil entre 1997 e 2023. O estudo fundamenta-se na abordagem do Ciclo de Políticas (Mainardes, 2018) e na perspectiva das redes de políticas discutidas por Ball (2014; 2022), articulada às discussões sobre governança e participação de múltiplos atores na formulação de políticas públicas.

A produção dos dados ocorreu por meio de pesquisa documental associada ao mapeamento das redes de influência. Foram analisadas seis políticas públicas:



Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo), ProInfo Integrado, Programa de Inovação Educação Conectada (PIEC), Resolução CNE/CEB nº 1/2022, Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (ENEC) e Política Nacional de Educação Digital (PNED).

O corpus documental incluiu legislações, pareceres, notas técnicas, relatórios institucionais, convênios, documentos oficiais e informações disponibilizadas em ambientes virtuais de órgãos governamentais e organizações participantes das políticas. A partir desses documentos, foram identificados os atores institucionais envolvidos nos processos de formulação das políticas, bem como as relações de colaboração, assessoramento, participação e influência estabelecidas entre eles.

Os dados foram organizados por meio de sociogramas elaborados para representar as conexões entre instituições estatais, organizações do terceiro setor, fundações empresariais, empresas de tecnologia e entidades acadêmicas. Posteriormente, realizou-se análise interpretativa dos dados com foco na identificação das configurações de governança e das redes de influência presentes na formulação das políticas de educação digital.

A análise buscou compreender como tais relações contribuíram para a constituição de configurações específicas de governança nas políticas de educação digital.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise das políticas de educação digital formuladas entre 1997 e 2023 revelou transformações significativas tanto na composição dos atores envolvidos quanto nas configurações de governança que orientaram sua formulação. O mapeamento das redes de influência apontou para a passagem de arranjos predominantemente estatais para configurações marcadas pela participação crescente de organizações do terceiro setor, fundações empresariais, instituições acadêmicas e empresas de tecnologia.

Nas políticas formuladas a partir do ProInfo (1997), observou-se a predominância de atores governamentais, especialmente do Ministério da Educação (MEC), da Secretaria de Educação a Distância (SEED) e das secretarias estaduais e municipais de educação. Nesse contexto, a coordenação das ações encontrava-se concentrada nas estruturas estatais, com limitada participação de organizações externas nos processos de formulação e implementação das políticas.

Entretanto, a partir do ProInfo Integrado (2007), identificou-se uma inflexão nos arranjos de governança, caracterizada pela ampliação da participação de organizações não estatais. Esse movimento tornou-se mais visível com o Programa de

Inovação Educação Conectada (PIEC), cuja formulação envolveu atores como o Centro de Inovação para a Educação Brasileira (CIEB), a Fundação Lemann e a Fundação Telefônica Vivo. A presença recorrente dessas organizações em diferentes iniciativas e marcos normativos indica a consolidação de posições estratégicas nas redes de influência relacionadas à educação digital.

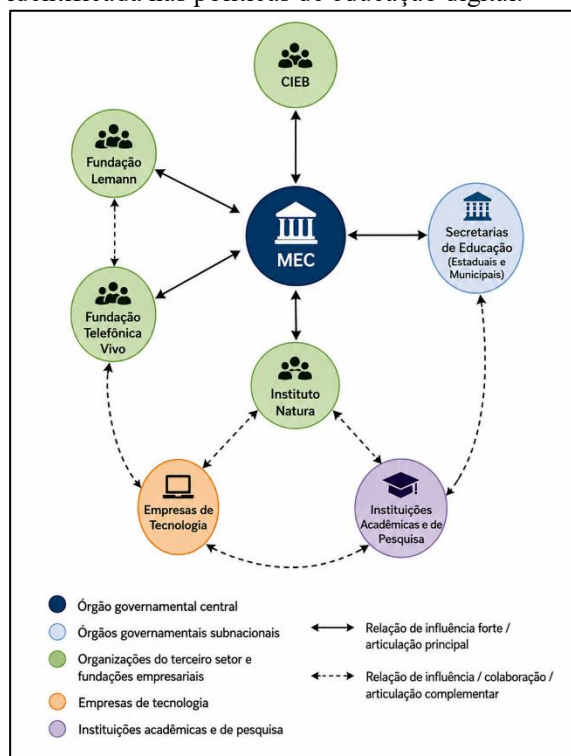
Os dados revelam que a atuação desses atores ultrapassa a condição de parceiros institucionais, envolvendo a produção de diagnósticos, a elaboração de referenciais, o assessoramento técnico e a difusão de propostas voltadas à transformação digital da educação. Nesse sentido, a recorrência institucional observada sugere a existência de mecanismos de influência que contribuem para a circulação de ideias, soluções e modelos de ação pública no campo das políticas de educação digital.

Os resultados indicam, ainda, a transição de um modelo de coordenação predominantemente estatal para configurações de governança em rede, caracterizadas pela atuação articulada entre órgãos governamentais, fundações empresariais, organizações do terceiro setor e instituições acadêmicas. Tais arranjos demonstram que a formulação das políticas ultrapassa os limites das estruturas estatais tradicionais, passando a ocorrer em espaços nos quais múltiplos atores participam da definição de agendas, da produção de conhecimentos especializados e da construção de estratégias para a educação digital.

Essas características aproximam-se da noção de redes de políticas discutida por Ball (2014; 2022), segundo a qual as políticas públicas são produzidas em contextos marcados pela interação entre diferentes centros de influência e por relações heterárquicas. Sob essa perspectiva, as políticas de educação digital analisadas revelam processos de governança cada vez mais complexos, nos quais Estado, mercado e terceiro setor atuam de forma articulada na definição dos rumos da transformação digital da educação básica brasileira.

Os achados reforçam a importância de ampliar as investigações sobre os atores, as relações e os mecanismos de influência que participam desses processos de formulação das políticas, contribuindo para uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas de governança que têm orientado a agenda da educação digital no Brasil.

Figura 1. Configuração sintética da rede de influência identificada nas políticas de educação digital.



Fonte: Elaboração própria com base na análise documental das políticas de educação digital (1997–2023).

A Figura 1 sintetiza a configuração da rede de influência identificada nas políticas mais recentes de educação digital. Observa-se a centralidade do Ministério da Educação na articulação das políticas, associada à atuação recorrente de organizações do terceiro setor, fundações empresariais, instituições acadêmicas e empresas de tecnologia. Essa configuração sugere a constituição de arranjos de governança em rede, nos quais diferentes atores participam da definição de agendas, da produção de referenciais e da disseminação de estratégias voltadas à transformação digital da educação.

A análise das relações identificadas nos documentos indica que a formulação das políticas de educação digital não ocorre exclusivamente no interior das estruturas governamentais. Organizações como o CIEB, a Fundação Lemann, a Fundação Telefônica Vivo e o Instituto Natura ocupam posições relevantes na produção de diagnósticos, no assessoramento técnico e na circulação de conhecimentos especializados, contribuindo para a construção de agendas e estratégias voltadas à educação digital.

Sob a perspectiva das redes de políticas discutida por Ball (2014; 2022), esses arranjos podem ser compreendidos como espaços de interação nos quais diferentes atores mobilizam recursos, conhecimentos e capacidades institucionais para influenciar a formulação das políticas públicas. Os resultados

indicam que, ao longo do período analisado, ocorreu não apenas a ampliação da participação de organizações não estatais, mas também a diversificação das relações estabelecidas entre os atores envolvidos.

De forma sintética, os achados permitem identificar três transformações principais: 1) a ampliação progressiva da participação de organizações não estatais na formulação das políticas de educação digital; 2) a consolidação de atores recorrentes em posições estratégicas nas redes de influência; e 3) a transição de estruturas predominantemente hierárquicas para arranjos de governança em rede. Tais transformações revelam mudanças nas formas de coordenação das políticas educacionais e na distribuição da influência entre os diferentes atores envolvidos.

Quadro 1 – Transformações nas políticas de educação digital no Brasil (1997–2023)

Dimensão	Transformação observada
Atores	Ampliação da participação de fundações empresariais, organizações do terceiro setor, instituições acadêmicas e empresas de tecnologia.
Rede de influência	Ampliação e diversificação das conexões entre atores estatais e não estatais.
Governança	Transição de modelos hierárquicos para arranjos de governança em rede.
Produção de referenciais	Crescente participação de atores não estatais na elaboração de diagnósticos, propostas e estratégias.
Formulação das políticas	Atuação articulada entre Estado, mercado, terceiro setor e academia.
Agenda da educação digital	Ampliação dos centros de influência envolvidos na definição de prioridades e ações.

Fonte: Elaboração própria.

As transformações sintetizadas no Quadro 1 indicam que a formulação das políticas de educação digital no Brasil passou a ocorrer em contextos caracterizados pela crescente interação entre atores estatais e não estatais. Mais do que uma ampliação do número de participantes, observa-se uma reconfiguração das formas de influência e coordenação das políticas, marcada pela circulação de conhecimentos especializados, pela produção compartilhada de referenciais e pela atuação de múltiplos centros decisórios. Nesse contexto, a educação digital configura-se como um campo de ação pública cada vez mais estruturado por arranjos de governança em rede, nos quais diferentes organizações participam da definição de agendas, prioridades e estratégias para a transformação digital da educação básica.

Os resultados também permitem compreender que as transformações observadas não representam apenas mudanças na composição dos atores envolvidos, mas



alterações nas próprias formas de coordenação das políticas educacionais. Nessa perspectiva, os arranjos identificados aproximam-se das discussões sobre governança desenvolvidas por Jessop (2017), segundo as quais a ação estatal passa a ser realizada por meio de mecanismos de coordenação que articulam instituições públicas e atores externos ao Estado. A crescente participação de fundações empresariais, organizações da sociedade civil e instituições especializadas na educação digital exemplifica essa reconfiguração dos processos de formulação das políticas públicas.

Além disso, conforme argumentam Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), as políticas educacionais constituem espaços de disputa nos quais diferentes grupos buscam influenciar agendas, prioridades e formas de intervenção estatal. Sob essa perspectiva, as redes de influência identificadas nesta pesquisa podem ser compreendidas como parte de processos mais amplos de produção e circulação de ideias que contribuem para definir os rumos da educação digital no Brasil.

CONCLUSÃO

A análise das políticas de educação digital no Brasil entre 1997 e 2023 revelou a constituição progressiva de redes de influência que articulam atores estatais e não estatais na formulação e implementação dessas políticas. Os resultados indicam a transição de estruturas predominantemente centralizadas no Estado para arranjos de governança em rede, caracterizados pela participação de fundações empresariais, organizações do terceiro setor, empresas de tecnologia e instituições acadêmicas.

Nesse processo, observou-se a recorrência de determinados atores em posições estratégicas, atuando na produção de referenciais, na elaboração de diagnósticos e na mediação de agendas para a educação digital. Esses elementos sugerem que a formulação das políticas não se restringe às instâncias governamentais formais, mas se estrutura em espaços de interação nos quais circulam conhecimentos, modelos de gestão e propostas de inovação educacional.

À luz da perspectiva das redes de políticas, esses achados indicam a consolidação de formas de governança caracterizadas pela multiplicidade de centros de influência e pela interdependência entre diferentes atores sociais. Assim, o estudo contribui para ampliar a compreensão dos processos contemporâneos de formulação de políticas educacionais, destacando a necessidade de análises que considerem não apenas os conteúdos normativos, mas também as redes, relações e mecanismos de influência que os produzem.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Católica de Santos pelo apoio institucional ao desenvolvimento desta pesquisa e à Profa. Dra. Ivanise Monfredini pela orientação e contribuições acadêmicas.

REFERÊNCIAS

BALL, STEPHEN J. EDUCAÇÃO GLOBAL S.A.: NOVAS REDES POLÍTICAS E O IMAGINÁRIO NEOLIBERAL. PONTA GROSSA: UEPG, 2014.

BALL, STEPHEN J. THE EDUCATION DEBATE. 4. ED. BRISTOL: POLICY PRESS, 2022.

BRASIL. LEI Nº 14.533, DE 11 DE JANEIRO DE 2023. INSTITUI A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO DIGITAL (PNED). DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, DF, 12 JAN. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. PROGRAMA DE INOVAÇÃO EDUCAÇÃO CONECTADA. DECRETO Nº 9.204, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2017. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, DF, 24 NOV. 2017.

DARDOT, PIERRE; LAVAL, CHRISTIAN. A NOVA RAZÃO DO MUNDO: ENSAIO SOBRE A SOCIEDADE NEOLIBERAL. SÃO PAULO: BOITEMPO, 2016.

JESSOP, BOB. GOVERNANÇA E METAGOVERNANÇA: SOBRE A MUDANÇA DA COORDENAÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL. REVISTA POLÍTICA & SOCIEDADE, FLORIANÓPOLIS, v. 16, n. 36, p. 21-46, 2017.

MAINARDES, JEFFERSON. A ABORDAGEM DO CICLO DE POLÍTICAS: EXPLORANDO ALGUNS DESAFIOS DA SUA UTILIZAÇÃO NO CAMPO DA POLÍTICA EDUCACIONAL. JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS, CURITIBA, v. 12, n. 16, p. 1-19, 2018.

SHIROMA, ENEIDA OTO; MORAES, MARIA CÉLIA MARCONDES DE; EVANGELISTA, OLINDA. POLÍTICA EDUCACIONAL. 4. ED. RIO DE JANEIRO: LAMPARINA, 2011.