

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC
CURSO DE DIREITO

Igor Rodrigues Bittencourt

POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO:
CAPACIDADES ESTATAIS E O PAPEL CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS

Santa Cruz do Sul
2026

Igor Rodrigues Bittencourt

**POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO:
CAPACIDADES ESTATAIS E O PAPEL CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS**

Trabalho de Conclusão de Curso em Direito,
modalidade monografia, apresentado ao Curso de
Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul,
UNISC, como requisito parcial para obtenção de título
de Bacharel em Direito.

Profa. Dra. Caroline Muller Bitencourt.
Orientadora

Santa Cruz do Sul
2026

AGRADECIMENTOS

Início meus agradecimentos aos meus pais, que estiveram ao meu lado ao longo deste caminho árduo e, muitas vezes, desafiador. Ao meu pai, agradeço por ter me transmitido valores, princípios, tradições e uma forma de conhecimento que jamais poderia ser encontrada apenas nos livros. Sua presença, seus conselhos e seu exemplo sempre me estimularam a crescer, a enfrentar as dificuldades com coragem e a acalmar minhas ânsias e apreensões nos momentos em que o percurso parecia mais pesado. À minha mãe, professora por vocação e por essência, agradeço por ter despertado em mim, desde a infância, o amor pela leitura, pelos estudos e pela educação. Foi por meio do seu exemplo que aprendi a reconhecer nos livros não apenas instrumentos de conhecimento, mas também caminhos de formação, sensibilidade e transformação. Também preciso agradecer por ter me dado a educação necessária para me tornar um homem firme, íntegro e fiel às minhas convicções, ensinando-me a olhar o mundo com responsabilidade e empatia. A vocês, meus pais, agradeço por terem me dado asas para voar, sem jamais deixarem de ser abrigo, e por estarem sempre disponíveis para escutar os sonhos, as inquietações e os anseios deste sonhador.

À minha professora e orientadora, Profa. Caroline Müller Bitencourt, carinhosamente conhecida por seus alunos como Profe. Carô, registro minha mais profunda gratidão. Agradeço por todos os conselhos, orientações, correções e conversas que marcaram minha trajetória desde 2022, inclusive aquelas que atravessaram madrugadas. Seu papel em minha vida foi crucial, ampliou minha forma de enxergar o mundo acadêmico, o Direito e, sobretudo, a própria dimensão humana da educação. Agradeço, especialmente, por me fazer compreender a importância que um professor pode ter na vida de seu aluno. Sorte terá aquele que puder ter a honra de ser seu aluno e aprender tanto quanto eu aprendi com você.

Aos meus amigos, agradeço por toda a paciência, compreensão e presença ao longo deste período. Em especial, agradeço ao Vithor e à Mayumi, que ocupam um lugar fundamental em minha vida e cuja amizade reconheço como parte importante da pessoa que me tornei. Obrigado por estarem comigo nos momentos de alegria e naqueles em que as inseguranças pareciam maiores do que as certezas. A presença de vocês tornou essa caminhada mais leve, mais afetuosa e mais possível.

Ao meu companheiro, Guilherme, agradeço por seguir me dando força e apoio, mesmo nos momentos em que tudo parecia desabar. Sua paciência, seu carinho e sua motivação me tornam um homem melhor, mais corajoso e mais confiante para enfrentar os desafios da vida. Obrigado por ser abrigo nos dias difíceis, por acreditar em mim quando eu mesmo duvidei e por caminhar ao meu lado com amor, cuidado e generosidade.

Por fim, agradeço a mim mesmo por ter seguido até aqui. Por ter enfrentado os medos, as incertezas, os anseios e as noites difíceis sem abandonar os sonhos que me trouxeram até este momento. Que o medo nunca me impeça de sonhar, de tentar e de correr atrás daquilo que acredito. Que eu nunca me esqueça da força que precisei construir para chegar até aqui e da coragem necessária para continuar.

RESUMO

Este trabalho analisou as contribuições das capacidades estatais para a concretização do direito fundamental à educação no âmbito das políticas públicas municipais. Partiu-se da compreensão de que a Constituição Federal de 1988 atribuiu à educação a condição de direito social fundamental e impôs ao Estado o dever de formular e implementar políticas públicas capazes de assegurar sua efetividade. O problema de pesquisa consistiu em identificar quais contribuições o tema das capacidades estatais ofereceu à política pública de educação no nível municipal para a concretização desse direito fundamental. O objetivo geral foi analisar essas contribuições nas políticas públicas educacionais dos Municípios. Adotou-se abordagem qualitativa e método dedutivo. Quanto aos procedimentos, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, com exame da Constituição Federal de 1988, da legislação educacional e da produção doutrinária sobre políticas públicas, direito à educação, federalismo, administração pública e capacidades estatais. Os resultados demonstraram que a previsão normativa, embora indispensável, não assegurou isoladamente a efetivação do direito à educação. Verificou-se que a atuação municipal dependeu da articulação entre capacidades técnico-administrativas e político-relacionais, da disponibilidade financeira, do planejamento, da coordenação federativa, da intersetorialidade, do monitoramento e da participação social. Concluiu-se que as capacidades estatais constituíram uma chave analítica relevante para identificar fragilidades institucionais e orientar o fortalecimento da política educacional municipal, tendo o Plano Municipal de Educação, alinhado ao Plano Nacional de Educação, como instrumento estratégico de transformação das diretrizes nacionais em ações locais efetivas.

Palavras-chave: Políticas públicas. Direito fundamental à educação. Capacidades estatais. Municípios. Constituição Federal de 1988.

ABSTRACT

This study analyzed the contributions of state capacities to the realization of the fundamental right to education within municipal public policies. It proceeded from the understanding that the 1988 Federal Constitution recognized education as a fundamental social right and imposed on the State the duty to formulate and implement public policies capable of ensuring its effectiveness. The research problem consisted of identifying the contributions that the state-capacity approach offered to education policy at the municipal level for the realization of this fundamental right. The general objective was to analyze these contributions in municipal education policies. A qualitative approach and a deductive method were adopted. Regarding its objectives, the investigation was exploratory and descriptive; regarding its procedures, it relied on bibliographic and documentary research, including an examination of the 1988 Federal Constitution, education legislation, and scholarship on public policies, the right to education, federalism, public administration, and state capacities. The results showed that legal recognition, although indispensable, did not by itself ensure the realization of the right to education. Municipal action depended on the articulation of technical-administrative and political-relational capacities, financial resources, planning, federal coordination, intersectoral action, monitoring, and social participation. The study concluded that state capacities provided a relevant analytical framework for identifying institutional weaknesses and guiding the strengthening of municipal education policy, with the Municipal Education Plan, aligned with the National Education Plan, serving as a strategic instrument for transforming national guidelines into effective local action.

Keywords: Public policy. Fundamental right to education. State capacities. Municipalities. 1988 Federal Constitution.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	06
2	DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE COMPLEXO.....	11
2.1	Os direitos sociais como imperativo constitucional: políticas públicas e responsabilidades estatais.....	12
2.2	A construção do conceito de política pública: dimensões e delimitações.....	16
2.3	Modelos teóricos de formulação e implementação de políticas públicas.....	18
3	DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO E O PAPEL CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS NA SUA CONCRETIZAÇÃO.....	22
3.1	O direito fundamental à educação na Constituição Federal de 1988.....	22
3.2	O arranjo federativo e o papel constitucional dos Municípios na educação: competências, regime de colaboração e financiamento.....	26
3.3	Capacidades estatais como condição de concretização do direito à educação nos Municípios.....	29
4	CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES À POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	33
4.1	Os arranjos de implementação como fator determinante na ativação das capacidades estatais municipais.....	34
4.2	As cinco dimensões das capacidades estatais e os limites municipais para a concretização do direito à educação.....	36
4.3	A coordenação intergovernamental como mecanismo de construção de capacidades estatais locais.....	38
4.4	PNE e PME como instrumentos de construção das capacidades estatais municipais.....	40
4.5	O direito fundamental à educação como horizonte normativo e as capacidades estatais municipais como condição de sua realização.....	42
5	CONCLUSÃO	50
	REFERÊNCIAS.....	53

1 INTRODUÇÃO

A consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil está diretamente relacionada à capacidade do poder público de transformar os compromissos constitucionais em ações concretas, capazes de produzir efeitos reais na vida da população. A Constituição Federal de 1988 inaugurou um modelo constitucional orientado não apenas à proteção das liberdades individuais, mas também à promoção dos direitos sociais, econômicos, culturais e coletivos. Nesse contexto, os direitos fundamentais passaram a exigir do Estado uma postura ativa, voltada à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas capazes de reduzir desigualdades, ampliar oportunidades e concretizar a dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, a educação ocupa posição de destaque, sendo constitucionalmente reconhecida como direito social e como dever do Estado e da família. Trata-se de um direito fundamental indispensável para o desenvolvimento da pessoa, para o exercício da cidadania e para a participação efetiva na vida social, política e econômica. Por essa razão, sua concretização não pode ser compreendida apenas como uma obrigação abstrata prevista no texto constitucional, mas como uma tarefa permanente que exige planejamento, financiamento adequado, organização administrativa, coordenação entre os entes federativos e capacidade de enfrentar as desigualdades que caracterizam a realidade brasileira.

De tal forma que a justificativa do presente trabalho decorre da importância de compreender que a concretização do direito à educação depende de mais do que sua previsão normativa. Embora a Constituição de 1988 tenha apresentado um avanço significativo com os direitos fundamentais e na estruturação das políticas públicas à educação, a distância entre o reconhecimento jurídico desses direitos e sua realização concreta ainda permanece como um dos principais desafios do Estado brasileiro. No campo educacional, essa distância se revela em problemas como desigualdade de acesso, dificuldades de permanência, limitações de infraestrutura, insuficiência de planejamento, fragilidades na gestão pública e diferenças expressivas entre os entes federativos.

Essa problemática torna-se ainda mais evidente quando observada a partir da realidade municipal, onde os Municípios possuem papel central na execução das políticas públicas sociais, especialmente na educação infantil e no ensino fundamental. Em razão disto, os governos locais tornaram-se protagonistas na

concretização do direito fundamental à educação. Entretanto, a descentralização de competências não significa, necessariamente, a existência de condições adequadas para implementá-las. Muitos Municípios enfrentam limitações técnicas, administrativas, financeiras e institucionais que dificultam a formulação de diagnósticos, a definição de prioridades, a execução de recursos, a manutenção da rede escolar, a valorização dos profissionais da educação e a articulação com outros níveis de governo e com a sociedade.

Diante desse cenário, o debate sobre capacidades estatais apresenta-se como instrumento teórico relevante para analisar a política pública educacional no nível municipal. As capacidades estatais permitem compreender em que medida o Estado dispõe dos meios necessários para transformar decisões políticas e deveres constitucionais em políticas públicas efetivas. Essa abordagem desloca a análise de uma perspectiva meramente normativa para uma compreensão mais ampla, que considera os recursos, as estruturas, os instrumentos, as burocracias, os mecanismos de planejamento, as formas de coordenação e as relações institucionais indispensáveis à concretização dos direitos fundamentais.

Assim, o problema de pesquisa que orienta este trabalho pode ser formulado nos seguintes termos: quais as contribuições que o tema das capacidades estatais traz à política pública de educação no nível municipal para a concretização desse direito fundamental? A partir dessa indagação, busca-se compreender de que forma a análise das capacidades estatais pode auxiliar na identificação dos limites e das possibilidades da atuação municipal no campo educacional, especialmente diante da necessidade de garantir acesso, permanência, qualidade, inclusão e aprendizagem.

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar as contribuições do tema das capacidades estatais no âmbito das políticas públicas educacionais nos Municípios, a fim de compreender sua relevância para a concretização do direito fundamental à educação. Para alcançar esse objetivo, foram definidos três objetivos específicos. O primeiro consiste em investigar, a partir da dogmática do Direito e das políticas públicas, o papel das políticas públicas na Constituição Federal de 1988 e seu tratamento conceitual. O segundo busca analisar as políticas públicas de educação no Brasil, compreendendo o regime de colaboração e as competências federativas incidentes no âmbito dos Municípios. O terceiro tem por finalidade apontar as contribuições do tema das capacidades estatais para a política pública de educação no nível municipal, com vistas à melhor concretização desse direito

fundamental.

Quanto à metodologia, a pesquisa possui abordagem qualitativa, uma vez que busca compreender teoricamente a relação entre direito fundamental à educação, políticas públicas municipais e capacidades estatais. O método de abordagem adotado é o dedutivo, partindo-se da análise mais ampla do Estado Democrático de Direito, da Constituição Federal de 1988 e da teoria das políticas públicas, para então examinar a política educacional municipal e a contribuição das capacidades estatais para sua efetividade. Como procedimentos, utiliza-se pesquisa bibliográfica e documental, com base na doutrina jurídica e interdisciplinar sobre políticas públicas, direito à educação, federalismo, capacidades estatais e administração pública, bem como na análise da Constituição Federal de 1988 e da legislação pertinente à educação.

O primeiro capítulo dedica-se à análise das políticas públicas no contexto da Constituição Federal de 1988. Inicialmente, examina-se a consolidação do Estado Democrático de Direito e a transformação do papel estatal diante da afirmação dos direitos fundamentais sociais. Parte-se da compreensão de que a Constituição não apenas reconhece direitos, mas também projeta objetivos de transformação social, exigindo do poder público uma atuação planejada e orientada à redução das desigualdades e à promoção da justiça social.

Ainda no primeiro capítulo, busca-se delimitar conceitualmente as políticas públicas e sua relação com o Direito. A análise considera que as políticas públicas constituem instrumentos de mediação entre a norma constitucional e a realidade social, pois permitem que os objetivos definidos pela Constituição sejam convertidos em programas, ações e serviços públicos. Nesse sentido, o capítulo procura demonstrar que o estudo das políticas públicas é indispensável para compreender a efetividade dos direitos fundamentais, especialmente quando se trata de direitos sociais que dependem de prestações positivas do Estado.

O segundo capítulo volta-se ao exame do direito fundamental à educação e das políticas públicas educacionais no Brasil. Nesse momento, analisa-se a educação como direito social previsto constitucionalmente, destacando sua relação com a dignidade da pessoa humana, com a cidadania e com o desenvolvimento integral do indivíduo. A educação é compreendida como uma política pública essencial não apenas para a formação pessoal, mas também para a redução das desigualdades e para a ampliação das possibilidades de participação social.

Além disso, o segundo capítulo aborda o regime de colaboração e a distribuição de competências entre os entes federativos no campo educacional. Especial atenção é conferida ao papel dos Municípios, considerando sua atuação prioritária na educação infantil e no ensino fundamental. A análise busca demonstrar que o ente municipal ocupa posição estratégica na concretização do direito à educação, pois é no território local que as demandas educacionais se manifestam de forma mais imediata e onde a política pública precisa responder às necessidades concretas da população.

O terceiro capítulo examina o tema das capacidades estatais e sua contribuição para a política pública de educação no nível municipal. Inicialmente, apresenta-se a noção de capacidades estatais como o conjunto de condições técnicas, administrativas, institucionais, financeiras e político-relacionais que permitem ao Estado formular, implementar, coordenar e avaliar políticas públicas. Essa abordagem permite compreender que a existência de deveres constitucionais não é suficiente para assegurar a efetividade dos direitos fundamentais, sendo necessário investigar se o poder público possui meios concretos para realizar tais deveres.

Por fim, o terceiro capítulo relaciona as capacidades estatais à política educacional municipal, buscando apontar de que modo elementos como planejamento, burocracia qualificada, gestão de recursos, coordenação federativa, participação social, controle, monitoramento e articulação intersetorial influenciam a concretização do direito fundamental à educação. A partir dessa análise, pretende-se demonstrar que as capacidades estatais não substituem a centralidade da Constituição, mas oferecem uma chave de leitura essencial para compreender como os objetivos constitucionais podem ser efetivamente realizados no plano municipal.

Dessa forma, a pesquisa pretende contribuir para o debate jurídico sobre políticas públicas e direitos fundamentais, evidenciando que a concretização do direito à educação exige a articulação entre norma constitucional e capacidade institucional. A educação, enquanto direito fundamental, define o horizonte normativo que orienta a atuação estatal; as capacidades estatais, por sua vez, indicam as condições necessárias para que esse horizonte seja transformado em ação pública efetiva. Assim, compreender a política educacional municipal a partir das capacidades estatais permite analisar com maior precisão os desafios enfrentados pelos Municípios e os caminhos possíveis para fortalecer a realização desse direito

fundamental.

2 DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE COMPLEXO

A consolidação do Estado Democrático de Direito está diretamente ligada à capacidade do poder público de formular e executar políticas públicas que assegurem a realização concreta dos direitos fundamentais previstos na Constituição. No Brasil, essa dinâmica representa um esforço constante de aproximação entre a norma constitucional e a concretização da justiça social.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, consolidou-se um novo modelo estatal, no qual o Estado não se limita à proteção das liberdades individuais (ou negativas), mas assume também a função ativa de garantir direitos sociais, econômicos, culturais e coletivos. Trata-se de uma concepção ampliada do papel estatal, orientada pela dignidade da pessoa humana e pela redução das desigualdades.

A promoção dos direitos fundamentais, especialmente os de caráter social, exige a tomada de decisões públicas que envolvem planejamento, definição de prioridades, escolha de instrumentos jurídicos e alocação adequada de recursos. Nesse sentido, a doutrina constitucional precisa dialogar com aspectos políticos, econômicos e administrativos que influenciam, e por vezes limitam, a concretização das políticas públicas.

A política pública implica uma concepção radicalmente iluminista de sociedade. A política pública tem um pressuposto de que é possível uma mudança na sociedade, e essa mudança implica em progresso. Tais dados, a saber, a sociedade muda, e essa mudança pode ser para um estado melhor, são características típicas do rompimento com a idade média e em direção ao iluminismo. Por mais que seja polêmico o conceito de progresso, de fato, somente via políticas públicas o caráter dirigente da Constituição poderá ser realizado e, assim, o conteúdo do art. 3º do mesmo documento, em sua pretensão de transformação da sociedade brasileira em justa, livre e solidária (RECK, 2023, p. 32).

A partir dessa compreensão, percebe-se que as políticas públicas não podem ser tratadas como simples escolhas administrativas ou programas pontuais de governo, mas como instrumentos essenciais de realização do projeto constitucional inaugurado em 1988. Se a Constituição estabelece objetivos de transformação social, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a promoção do bem de todos, cabe ao Estado estruturar meios concretos para aproximar esses compromissos normativos da realidade social. Nesse percurso, a efetivação dos direitos fundamentais depende não apenas da previsão jurídica de sua proteção,

mas da capacidade institucional do poder público de planejar, coordenar, implementar e avaliar políticas públicas orientadas à superação das desigualdades.

2.1 Os direitos sociais como imperativo constitucional: políticas públicas e responsabilidades estatais

A relação entre o ordenamento jurídico brasileiro e as políticas públicas encontra seu ponto de inflexão na Constituição de 1988, marco fundamental para a consolidação de um Estado Democrático de Direito. Esse ordenamento passa a incorporar, de forma mais expressiva, mecanismos de concretização de direitos sociais e instrumentos que conferem juridicidade às ações estatais destinadas à promoção do bem-estar coletivo. Nessa perspectiva, as políticas públicas deixam de ser meros atos discricionários da administração e passam a ser compreendidas como deveres do Estado, exigíveis e vinculados à ordem constitucional.

Com a constitucionalização dos direitos sociais, o Estado brasileiro assume o compromisso normativo de enfrentar a pobreza, reduzir desigualdades e promover justiça social. Esses direitos não se limitam à proteção de interesses individuais isolados, pois possuem uma dimensão coletiva e prestacional que exige do poder público a organização de ações, serviços, instituições e procedimentos capazes de alcançar a população de maneira universal e igualitária. Em sociedades marcadas por profundas desigualdades, os direitos sociais cumprem papel essencial ao possibilitar que a liberdade e a cidadania não permaneçam apenas como promessas formais, mas se convertam em condições reais de participação na vida social e democrática (SARLET, 2013).

Essa compreensão permite afastar a ideia de que os direitos sociais seriam direitos de menor densidade normativa ou simples programas dependentes da conveniência política do governante. Embora sua concretização envolva recursos, planejamento e escolhas administrativas, eles integram o conteúdo material do Estado Constitucional e se vinculam diretamente à dignidade da pessoa humana. Por isso, a sua realização exige prestações positivas do Estado, isto é, ações voltadas à criação de condições materiais mínimas para uma existência digna, sem prejuízo de sua relação com a segurança jurídica, com o mínimo existencial e com a vedação de retrocessos injustificados (SARLET, 2013).

Nesse ponto, é importante reconhecer que os direitos fundamentais sociais

possuem estrutura jurídica complexa. Eles não podem ser reduzidos apenas à ideia de direito público subjetivo individualmente exigível, embora possam, em determinadas situações, gerar pretensões subjetivas passíveis de tutela judicial. Sua configuração envolve também uma dimensão objetiva, pela qual a Constituição impõe ao Estado deveres permanentes de proteção, organização e promoção dos direitos fundamentais, independentemente da iniciativa individual de seus titulares. Assim, os direitos sociais devem ser compreendidos como direitos fundamentais em sentido amplo, compostos por múltiplas funções e por diferentes deveres jurídicos dirigidos ao poder público (HACHEM, 2019).

Essa dupla dimensão é especialmente relevante para compreender a relação entre direitos sociais e políticas públicas. A dimensão subjetiva permite reconhecer que determinadas prestações podem ser reivindicadas em situações concretas; já a dimensão objetiva exige que o Estado estruture políticas, serviços e instituições capazes de garantir a fruição coletiva desses direitos. Desse modo, a efetivação dos direitos sociais não pode depender exclusivamente da judicialização individual, pois sua realização plena demanda políticas públicas planejadas, contínuas e universalmente orientadas. No caso dos direitos sociais, a prestação estatal adequada deve buscar alcançar a coletividade, e não apenas aqueles que conseguem acionar o sistema de justiça (HACHEM, 2019).

O papel do Poder Judiciário na garantia desses direitos também se amplia com a nova ordem constitucional. A judicialização das políticas públicas passa a ser fenômeno recorrente, especialmente diante de omissões estatais e da necessidade de exigir prestações materiais indispensáveis à dignidade humana. Nesses casos, o Judiciário pode atuar como garantidor dos direitos fundamentais, reconhecendo não apenas sua existência formal, mas também sua dimensão concreta e exigível. Contudo, essa atuação não elimina a centralidade do Poder Executivo na formulação e execução das políticas públicas, pois a satisfação dos direitos sociais exige, em regra, serviços públicos adequados, planejamento administrativo, alocação de recursos e capacidade institucional de atendimento coletivo (SCHIER; SCHIER, 2018).

Essa transformação revela uma nova concepção de Administração Pública, que deixa de ser vista como aparato meramente burocrático e passa a assumir a função de agente de implementação de direitos fundamentais. O princípio da supremacia do interesse público, nesse contexto, deve ser compreendido em

consonância com os direitos e garantias fundamentais, exigindo da Administração a elaboração e execução de políticas públicas voltadas à concretização dos compromissos constitucionais. A atuação administrativa, portanto, não se legitima apenas pela observância da legalidade formal, mas também pela sua capacidade de realizar, de modo eficiente, impessoal, transparente e socialmente adequado, os fins constitucionais que orientam o Estado brasileiro.

Por conseguinte, a relação entre o Direito e as políticas públicas assume caráter de interdependência normativa e operacional. O Direito fornece as bases constitucionais, legais, institucionais e principiológicas para a formulação e execução das políticas públicas; estas, por sua vez, funcionam como instrumentos de concretização dos objetivos constitucionais, retroalimentando a legitimidade e a dinâmica do próprio ordenamento jurídico. A Constituição de 1988, nesse sentido, estrutura um modelo de Estado em que o cumprimento das finalidades sociais não é facultativo, mas constitui imperativo jurídico de atuação estatal comprometida com a transformação da realidade social brasileira.

Esse paradigma impõe também desafios ao planejamento e à execução das políticas públicas, exigindo transparência, participação social, controle institucional e mecanismos de avaliação. A governança pública que se impõe deve incorporar não apenas a legalidade dos atos administrativos, mas também sua legitimidade social e sua adequação às necessidades reais da população. O modelo constitucional de 1988 reconhece o cidadão como sujeito ativo de direitos, o que implica dever estatal de garantir condições materiais para o exercício desses direitos, especialmente quando se trata de prestações sociais essenciais, como educação, saúde, assistência e moradia.

O mesmo se diga em relação ao direito à educação. Na sua condição de direito fundamental como um todo, ele engloba diversas pretensões jurídicas específicas, tais como: (i) a liberdade de aprender e ensinar, sendo defesa a imposição de métodos educacionais pelo Estado (função de defesa); (ii) a prestação de atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência (função de prestação fática); (iii) a criação de órgãos e pessoas jurídicas que ofereçam gratuitamente o serviço público de educação (função de organização); (iv) a regulamentação de como se dará o acesso igualitário aos estabelecimentos públicos de ensino, tais como as universidades (função de procedimento); (v) a criação de normas que definam critérios de padrão de qualidade, bem como a sua fiscalização pelo órgão competente, para impedir que a exploração dessa atividade pelos particulares seja realizada abaixo dos níveis adequados (função de proteção). Nos exemplos citados, cada uma dessas pretensões jurídicas pode ser identificada em um dispositivo específico da Constituição Federal (art. 206, I, II, IV, VII e art. 208, III). (HACHEM, 2019, p. 426).

Nesse contexto, as políticas públicas não podem ser compreendidas como fenômenos neutros ou estritamente técnicos. Elas são atravessadas por decisões políticas e escolhas jurídicas que expressam valores constitucionais e prioridades socialmente definidas. Ao atuarem como instrumentos de conexão entre as promessas constitucionais e a realidade concreta, carregam disputas, interesses divergentes e mediações institucionais que condicionam sua formulação, implementação e avaliação. Por isso, a análise das políticas públicas exige diálogo entre o Direito Constitucional, o Direito Administrativo e a teoria dos direitos fundamentais, especialmente quando se trata de direitos sociais cuja realização depende de prestações coletivas e de serviços públicos adequadamente estruturados.

A simples proclamação dos direitos fundamentais não garante, por si só, a promoção da justiça social. Para que esses direitos deixem o plano normativo e se realizem concretamente, é preciso que o Estado os traduza em políticas públicas estruturadas, dotadas de continuidade, planejamento e capacidade de implementação. Essa tradução ocorre por meio de normas, instituições e procedimentos oriundos principalmente do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, conjunto técnico-jurídico que organiza a ação estatal, define seus limites e orienta sua forma de atuação. Assim, os direitos sociais indicam os fins constitucionalmente impostos ao Estado, enquanto as políticas públicas e os serviços públicos representam caminhos institucionais para sua realização coletiva.

Dentre os direitos sociais elevados à categoria de imperativos constitucionais pela Carta de 1988, a educação ocupa posição singular. Seu reconhecimento como direito fundamental não se limita a uma declaração programática: a Constituição foi além, ao distribuir competências específicas entre os entes federativos para a sua concretização. Como direito fundamental social, a educação envolve não apenas o acesso formal à escola, mas também um conjunto de prestações estatais relacionadas à permanência, à qualidade, à inclusão e ao desenvolvimento integral da pessoa. Trata-se, portanto, de direito cuja efetivação exige políticas públicas permanentes e institucionalmente organizadas.

Nesse arranjo constitucional, os Municípios assumem papel de protagonismo direto, não como meros executores de diretrizes federais, mas como responsáveis constitucionais pela oferta de etapas essenciais da educação básica à população. A responsabilidade municipal deve ser compreendida à luz da dimensão

prestacional dos direitos sociais, pois exige do ente local a organização de serviços públicos educacionais, a estruturação da rede de ensino, a gestão de recursos, a manutenção das escolas, a valorização dos profissionais da educação e a articulação com os demais entes federativos. Compreender o alcance e os limites dessa responsabilidade municipal é o que orienta a investigação desenvolvida no capítulo seguinte.

2.2 A construção do conceito de política pública: dimensões e delimitações

Três elementos são essenciais para a compreensão da política pública: seu caráter político, sua estrutura jurídica e sua orientação transformadora. Ela é política por surgir no seio da esfera pública e resultar de processos de deliberação, conflito e negociação. É jurídica por se apoiar em normas que viabilizam e condicionam sua execução. E é transformadora na medida em que se propõe a promover mudanças sociais planejadas e conscientes, ancoradas em princípios de justiça e racionalidade pública. O início desse processo está na fase de agendamento, etapa que traduz os anseios da sociedade em prioridades a serem tratadas pelo poder público no ciclo das políticas públicas (BITENCOURT; RECK, 2021).

A esse respeito, Reck (2006, p. 248) é preciso ao distinguir a política pública de outros fenômenos jurídicos e sociais:

Dizer que uma política pública é um discurso organizado e coerente também é dizer nada, pois, além da dificuldade de ser necessário dizer porque é organizado e coerente, outros discursos também o são. [...] O que vai realmente diferenciar a política pública de todos os outros fenômenos é, além da consequência dos dados acima, a possibilidade de identificação de um discurso que se auto-referencia enquanto fim e enquanto meio. Isto é, as políticas públicas formam um todo orgânico especializado em algo, cujo discurso traz dentro de si uma coerência narrativa entre fins e os atos de fala necessários em sede de poder administrativo, isto é, faz uma ligação causaliforme e comunicativa entre as medidas e os valores a serem alcançados. (RECK, 2006, p. 248).

Os conceitos transitam entre a linguagem cotidiana e a linguagem científica, num processo de retroalimentação constante. Assim, se os conceitos são eventos comunicativos, pode-se afirmar que as "coisas" também são socialmente produzidas, o que naturalmente inclui as políticas públicas. Como objeto de investigação científica, a política pública pode ter seu conceito constantemente aprimorado, moldado para dar conta da complexidade do fenômeno que pretende explicar (BITENCOURT; RECK, 2021).

Ademais, o conceito pode ser compreendido como uma construção social,

um saber compartilhado que facilita a comunicação justamente porque reduz a complexidade do mundo social. Sua função é simplificadora, permitindo distinguir elementos e compartilhá-los coletivamente. Ao distinguir e compartilhar um conceito, confere-se existência social ao objeto por ele representado. O conceito, portanto, não decorre de uma essência previamente dada, mas da comunicação que o consolida como referência na vida social (BITENCOURT; RECK, 2021).

Nesse sentido, entende-se política pública como um conjunto de decisões articuladas, organizadas em rede, que busca alcançar objetivos previamente estabelecidos, geralmente vinculados à promoção de direitos fundamentais. Essa atuação planejada exige o uso coordenado de instrumentos administrativos, modelos decisórios e estruturas organizacionais, o que demanda recursos como tempo, poder e orçamento. O Direito, por sua vez, é o principal mecanismo de coordenação dessas ações, estruturando sua conexão em cadeia por meio de normas que tanto estabelecem condições quanto definem finalidades (BITENCOURT; RECK, 2021).

Dessa forma, uma política pública não pode ser confundida com uma ação isolada ou um programa pontual. A mera programação de ações esparsas, como o reparo eventual de vias urbanas, não configura uma política pública, pois carece de generalização e articulação estratégica. Se assim fosse, qualquer ato administrativo isolado se enquadraria como política pública, esvaziando o próprio conceito. Já a aproximação entre política pública e programas organizados, enquanto conjuntos de ações direcionadas a finalidades específicas, se mostra conceitualmente mais adequada.

Assim, pode-se identificar uma concepção restrita de política pública, que a define como um conjunto de ações estatais voltadas a objetivos determinados, e uma concepção ampla, que a entende como a articulação de múltiplas ações públicas orientadas à concretização de direitos fundamentais (BITENCOURT; RECK, 2021). Outra possibilidade de conceituação relaciona-se à atuação das organizações governamentais, sob o argumento de que, ao estarem vinculadas aos procedimentos autorizados pelo ordenamento jurídico, seriam as principais responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas. Contudo, essa perspectiva também se revela insatisfatória, pois nem toda ação oriunda de uma estrutura estatal, como, por exemplo, uma decisão judicial, caracteriza-se como política pública.

A tentativa de separar as políticas públicas entre aquelas de governo e aquelas de Estado revela-se conceitualmente frágil, porque a maioria das políticas apresenta, simultaneamente, traços característicos de ambos os âmbitos. Estado e governo coexistem na estrutura e no funcionamento de uma mesma política pública (BITENCOURT; RECK, 2021). Tome-se como exemplo a política educacional: por um lado, ela incorpora elementos estruturantes próprios do Estado, como os princípios constitucionais que regem a autonomia universitária e o dever de garantir acesso universal à educação básica; por outro, depende de decisões conjunturais e administrativas típicas do governo em exercício, como a definição dos vencimentos dos professores na lei orçamentária anual. Essa sobreposição inviabiliza uma separação rígida e funcional entre os dois conceitos.

Conforme elaborado anteriormente, a distinção Estado/Governo vai caber no campo dos elementos (1) objetivos, (2) modelo organizacional e (3) modelo decisório. Trata-se de uma questão não de presença ou ausência de determinados requisitos, mas sim uma observação a partir da intensidade e da hierarquia. O dado "Estado" exige um valor hierarquicamente superior de planejamento [...], de representação democrática (estando na Constituição), uma maior estabilidade na efetivação das mudanças, uma maior intensidade na ponderação dos riscos envolvidos e finalmente de superação dos interesses de grupos, ou seja, da diferença governo/oposições, pois a política pública de Estado nem sempre considera essa distinção, dados seus objetivos de alto cunho moral. (BITENCOURT; RECK, 2021, p. 43).

Delimitado o conceito de política pública em suas dimensões constitutivas e jurídicas, cabe agora examinar como essas políticas se formam na prática. A literatura especializada desenvolveu diferentes modelos teóricos para explicar os processos decisórios que conduzem a ação estatal, modelos que, longe de serem abstratos, revelam os condicionamentos reais que moldam, limitam e, por vezes, distorcem a tradução das demandas sociais em respostas governamentais.

2.3 Modelos teóricos de formulação e implementação de políticas públicas

A formulação e a implementação de políticas públicas podem ser analisadas a partir de diferentes modelos teóricos. Um dos mais influentes, especialmente na literatura clássica, é o modelo incrementalista, desenvolvido por autores como Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980), e Wildavsky (1982). De acordo com essa perspectiva, as decisões governamentais geralmente não resultam de planejamentos globais ou rupturas, mas de ajustes graduais que mantêm a continuidade institucional (SOUZA, 2002). O ponto de partida das políticas públicas

não seria o "zero", mas o acúmulo de escolhas anteriores, o que torna a mudança uma prática limitada e conservadora.

Esse processo incremental é caracterizado pela preferência por decisões de pequeno alcance, que evitam riscos e preservam arranjos já existentes (SOUZA, 2002). Em muitos casos, isso implica a manutenção de estruturas, recursos e programas que não necessariamente refletem as prioridades atuais, mas que permanecem ativos por força da inércia institucional. Mesmo diante de reformas mais amplas, os traços do incrementalismo continuam presentes na prática administrativa e na condução cotidiana das políticas públicas (SOUZA, 2002). Apesar de suas limitações explicativas em contextos de grandes transformações, o modelo reforça a ideia de que decisões passadas moldam as opções disponíveis no presente e influenciam os caminhos que poderão ser seguidos no futuro.

Outro modelo relevante é o chamado "modelo da lata de lixo" (garbage can model), desenvolvido por Cohen, March e Olsen. Esse modelo propõe que, no interior das organizações públicas, os processos decisórios não seguem uma racionalidade linear. Ao contrário, problemas, soluções e participantes circulam de forma relativamente desorganizada e só se conectam ocasionalmente. A imagem da "lata de lixo" serve para ilustrar esse encontro aleatório entre demandas e alternativas disponíveis no momento, ainda que não fossem as mais adequadas (SOUZA, 2002). As organizações operam com racionalidade limitada, agindo por tentativa e erro, de modo que soluções são propostas antes mesmo de os problemas estarem claramente definidos, e os resultados são frequentemente imprevisíveis ou inconsistentes (SOUZA, 2002).

Esse modelo inspirou o desenvolvimento de outras teorias, como a das "múltiplas correntes" (multiple streams), proposta por Kingdon. Nessa perspectiva, o processo de formulação de políticas ocorre quando três fluxos distintos, problemas, soluções e política, se alinham, criando uma janela de oportunidade para a ação governamental. Esse alinhamento raramente é planejado; ao contrário, depende de fatores contextuais e da atuação de certos atores estratégicos, os chamados "empreendedores de políticas", que desempenham papel essencial ao articular demandas e aproveitar momentos de crise ou mudança para promover novas ideias (SOUZA, 2002).

O conceito de empreendedor de políticas públicas também está presente no modelo das arenas sociais. Essa linha de análise destaca que, para que um tema se

transforme em problema público, ele precisa ser percebido socialmente como tal (SOUZA, 2002). A simples existência de um desafio social, econômico ou ambiental não basta; é necessário que atores relevantes consigam atrair a atenção de formuladores de políticas. Os mecanismos que colocam um problema na agenda podem incluir a divulgação de indicadores alarmantes, a ocorrência de eventos críticos ou desastres, e o feedback sobre falhas em políticas anteriores. Nesse contexto, a chamada "comunidade de políticas" (policy community) reúne especialistas, técnicos, representantes de interesses e agentes estatais interessados em promover determinada pauta e o sucesso de uma ideia depende tanto de sua coerência quanto de sua capacidade de mobilizar apoios (SOUZA, 2002).

Um modelo teórico mais recente e influente é o do "equilíbrio interrompido" (punctuated equilibrium), desenvolvido por Baumgartner e Jones (apud SOUZA, 2002). Inspirado em conceitos da biologia evolutiva, esse modelo sustenta que as políticas públicas passam por longos períodos de estabilidade, nos quais prevalecem ajustes incrementais, seguidos por momentos de ruptura nos quais ocorrem mudanças substanciais. Esses momentos de desequilíbrio são geralmente provocados por fatores externos, como crises econômicas, mudanças na opinião pública ou realinhamentos políticos. A teoria também se apoia na noção de racionalidade limitada: os tomadores de decisão não conseguem lidar com todos os problemas simultaneamente, de modo que a agenda pública é seletiva e as questões são processadas em subsistemas especializados (SOUZA, 2002). O papel da mídia é destacado nesse modelo, especialmente na construção das "imagens de políticas" (policy images), representações sociais sobre determinado problema ou solução que moldam as prioridades da agenda pública (SOUZA, 2002).

Em síntese, esses modelos teóricos, incrementalismo, garbage can, múltiplas correntes, arenas sociais e equilíbrio interrompido, não se excluem, mas se complementam. Cada um oferece lentes distintas para compreender a complexidade da formulação de políticas públicas (SOUZA, 2002). Ao articulá-los, é possível construir uma visão mais completa sobre como as decisões são tomadas, implementadas e, eventualmente, transformadas no interior do Estado. Todos apontam para uma constatação comum: as políticas públicas não são fruto de uma racionalidade pura, mas de uma dinâmica multifacetada, marcada por disputas, limitações, oportunidades e aprendizados contínuos, perspectiva que é fundamental para os operadores do Direito, que precisam compreender não apenas o conteúdo

jurídico das normas, mas o contexto institucional e político em que elas ganham eficácia.

O modelo decisório constitui outro elemento central. Ele se refere ao padrão normativo e procedimental que organiza os fluxos decisórios dentro de uma política pública, obedecendo a uma estrutura regulada pelo Direito que define competências, formas e procedimentos. Esse modelo não apenas orienta decisões pontuais, mas estabelece um percurso decisório encadeado, permitindo prever consequências e antecipar alternativas, funcionando como um fluxo sistematizado de opções legais e administrativas que viabiliza ações planejadas a médio e longo prazo (BITENCOURT; RECK, 2021). Já o modelo organizacional trata da configuração das instituições envolvidas na formulação e execução da política pública, compreendendo quais organizações participam, como se estruturam internamente, quais competências exercem e como se relacionam entre si. O poder, por sua vez, aparece como componente transversal: é o meio simbólico generalizado que estimula a comunicação institucional e viabiliza a imposição de comandos legítimos, especialmente nos contextos em que a adesão espontânea não é suficiente para garantir o cumprimento das decisões (BITENCOURT; RECK, 2021).

Por fim, há o símbolo da unidade, elemento indispensável para a compreensão integrada da política pública. A política não se resume à soma de seus elementos, mas adquire identidade própria, resultante da articulação entre seus objetivos, instrumentos e modelos organizacionais e decisórios. Esse símbolo evidencia o caráter sistêmico das políticas públicas, permitindo compreender sua lógica de funcionamento, mensurar resultados e identificar impactos ao longo do tempo (BITENCOURT; RECK, 2021). Ainda que a aplicação de métodos técnicos seja fundamental para assegurar racionalidade, continuidade e eficiência na tomada de decisões, esses aspectos não podem suprimir os espaços destinados ao controle social e à legitimação democrática. O emprego de dados, evidências e avaliações de impacto deve ser conjugado com mecanismos que promovam participação popular e fiscalização social, evitando que a política pública se transforme em simples administração tecnocrática.

3 DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO E O PAPEL CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS NA SUA CONCRETIZAÇÃO

Este capítulo examina o direito fundamental à educação e as responsabilidades atribuídas aos Municípios para a sua concretização. Parte-se da compreensão de que o reconhecimento constitucional desse direito não se limita à sua enunciação formal, mas impõe ao poder público deveres de prestação, planejamento, financiamento e organização de políticas educacionais capazes de assegurar acesso, permanência, aprendizagem e qualidade.,

Para desenvolver essa análise, inicialmente será abordada a configuração do direito à educação na Constituição Federal de 1988. Em seguida, será examinado o arranjo federativo educacional, com destaque para as competências municipais e o regime de colaboração entre os entes federativos. Por fim, serão analisadas as capacidades estatais necessárias para que os Municípios transformem as determinações constitucionais em ações públicas efetivas.

3.1 O direito fundamental à educação na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo marco no tratamento dos direitos sociais no Brasil, rompendo com a tradição das constituições anteriores, que reconheciam direitos dessa natureza de forma difusa e programática, o constituinte optou por inscrevê-los de maneira expressa no catálogo dos direitos fundamentais, dotando-os de aplicabilidade imediata e de proteção reforçada.

Nesse sentido, os direitos sociais não podem ser compreendidos como simples recomendações políticas ao legislador ou como promessas dependentes exclusivamente da conveniência administrativa. Eles integram o núcleo de compromissos constitucionais que vinculam os poderes públicos e exigem atuação estatal positiva, especialmente por meio da organização de serviços, instituições, políticas públicas e mecanismos de financiamento. Essa compreensão impede o esvaziamento de sua natureza jurídica e reforça que os direitos sociais são indispensáveis para a concretização dos objetivos fundamentais da República, especialmente aqueles previstos no art. 3º da Constituição Federal, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a redução das desigualdades sociais e regionais (DUARTE, 2007).

De tal forma, a educação foi alçada à condição de direito social fundamental, conforme dispõe o art. 6º da Constituição de 1988, ocupando posição de destaque entre as prestações estatais:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

A inclusão da educação no rol do art. 6º não foi meramente simbólica. Ao lado da saúde, da moradia e da seguridade social, ela integra o núcleo dos direitos sociais cuja realização o Estado está obrigado a promover de forma contínua e progressiva. Essa obrigação se desdobra nos arts. 205 a 214 da Constituição, em um conjunto de disposições que estrutura a política educacional brasileira, define objetivos, distribui competências entre os entes federativos, estabelece princípios, vincula recursos orçamentários e cria instrumentos de planejamento de longo prazo.

O art. 205 da Constituição revela que o constituinte não concebeu a educação como um serviço público qualquer, mas como uma condição para o desenvolvimento da pessoa, o exercício da cidadania e a inserção no mundo do trabalho. A educação, nessa perspectiva, ultrapassa a dimensão individual do estudante, pois possui também evidente função coletiva: ao formar sujeitos para a vida democrática, contribui para a continuidade da vida social, para a transmissão de valores comuns e para a construção de uma sociedade menos desigual. Por isso, sua titularidade não pode ser compreendida apenas de forma individualizada, pois envolve também interesses coletivos e difusos relacionados à formação das presentes e futuras gerações (DUARTE, 2007).

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988)

A previsão constitucional da educação como “direito de todos” reforça sua universalidade, mas essa universalidade não significa tratamento indiferente às desigualdades concretas. Ao contrário, a realização dos direitos sociais exige que o poder público reconheça situações de vulnerabilidade e organize políticas capazes de corrigir desigualdades de origem, permitindo que todos tenham condições reais de acesso e permanência na escola. Nesse sentido, a política educacional deve ser orientada não apenas pela ampliação formal de vagas, mas pela criação de condições efetivas para que grupos historicamente excluídos, como crianças pobres,

estudantes com deficiência, populações rurais, comunidades periféricas e jovens em distorção idade-série, possam usufruir do direito à educação em igualdade de condições (DUARTE, 2007).

Com relação ao art. 206º, este estabelece os princípios que devem orientar o ensino, entre eles a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, a gestão democrática do ensino público, a garantia de padrão de qualidade e a valorização dos profissionais da educação (BRASIL, 1988). Esses princípios revelam que o direito à educação não se esgota no acesso formal a uma vaga escolar, mas envolve condições qualitativas de aprendizado, o que impõe ao Estado obrigações que vão além da simples oferta de matrículas:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal; IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (BRASIL, 1988)

A igualdade de condições para o acesso e permanência na escola constitui um dos elementos centrais do direito fundamental à educação. Em um país marcado por desigualdades sociais, econômicas e regionais, não basta assegurar juridicamente a possibilidade de matrícula; é preciso enfrentar as causas que produzem evasão, reprovação, abandono escolar e desigualdade de aprendizagem. Por isso, políticas de transporte escolar, material didático, alimentação, recuperação da aprendizagem, valorização dos professores e ampliação do tempo de permanência na escola não são medidas acessórias, mas instrumentos de concretização do próprio conteúdo constitucional do direito à educação (DUARTE, 2007).

A garantia de padrão de qualidade também assume papel essencial nesse regime constitucional. A educação protegida pela Constituição não corresponde a uma prestação estatal mínima em sentido meramente formal, mas a uma política pública que deve assegurar condições materiais e pedagógicas adequadas. A qualidade envolve fatores como a formação dos professores, a disponibilidade de materiais didáticos, a adequação dos currículos à realidade local, a existência de

mecanismos de avaliação, a melhoria da remuneração docente e a oferta de infraestrutura compatível com o processo educativo. Desse modo, o padrão de qualidade compõe o núcleo de exigências que impedem a redução do direito à educação à mera existência de vagas (DUARTE, 2007).

A gestão democrática do ensino público, por sua vez, demonstra que a educação não deve ser organizada apenas a partir de decisões administrativas verticalizadas. Como direito social de dimensão coletiva, sua realização exige participação da comunidade escolar, das famílias, dos conselhos de educação e dos demais atores envolvidos com a política educacional. Essa abertura participativa permite que a gestão pública conheça as necessidades concretas do território, amplie a legitimidade das decisões e fortaleça mecanismos de controle social, especialmente em uma área marcada por profundas desigualdades de acesso, permanência e qualidade (DUARTE, 2007).

O art. 208 da Constituição trata dos deveres do Estado em matéria educacional, enumerando situações nas quais o acesso ao ensino público constitui direito subjetivo, com destaque para o inciso I, que garante a educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade. A extensão da obrigatoriedade a toda a educação básica ampliou o compromisso constitucional com a universalização do ensino, incorporando a pré-escola e o ensino médio ao núcleo de direitos exigíveis:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (BRASIL, 1988)

O § 1º do art. 208 estabelece que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” e que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (BRASIL, 1988). Trata-se de cláusula de responsabilização que transforma a omissão estatal em ilícito constitucional, sujeito a controle judicial e a consequências administrativas.

Por fim, a vinculação orçamentária prevista no art. 212 da Constituição determina percentuais mínimos de aplicação de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, assegurando um patamar de investimento independente da orientação política da administração vigente:

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. (BRASIL, 1988).

A constitucionalização da educação como direito fundamental exige, portanto, uma leitura que considere sua natureza prestacional, suas dimensões subjetiva e coletiva, seus princípios orientadores e seus mecanismos de financiamento. É nesse quadro normativo que se insere a atuação dos Municípios brasileiros, entes que, como demonstrado a seguir, assumem responsabilidades constitucionais diretas na concretização desse direito.

3.2 O arranjo federativo e o papel constitucional dos municípios na educação: competências, regime de colaboração e financiamento

Brasil adota, desde a Constituição de 1988, um modelo de federalismo cooperativo que reconhece os municípios como entes federativos autônomos, dotados de competências próprias e de capacidade de auto-organização, tal escolha constitucional teve consequências profundas para a organização das políticas sociais, ao distribuir responsabilidades educacionais entre os entes federativos e reservar aos municípios um papel de protagonismo. Em seu art. 211º, seu parágrafo 2º, determina que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto o parágrafo 3º reserva aos estados a atuação prioritária no ensino fundamental e médio; a União, por sua vez, organiza o sistema federal de ensino e exerce função redistributiva e supletiva para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade, mediante assistência técnica e financeira aos demais entes (BRASIL, 1988). O próprio art. 211º introduz, já o conceito de regime de colaboração como princípio organizador das relações na educação, determinando que "na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório" (BRASIL, 1988).

Sendo assim com a promulgação da Constituição, portanto, houve a

descentralização, a universalização e a determinação das responsabilidades de cada ente federado no campo educacional: à União coube o financiamento das instituições federais e a redistribuição supletiva aos estados e municípios; aos municípios, a responsabilidade pela Educação Infantil e pelo Ensino Fundamental; e aos estados, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Essa repartição, contudo, não se estabeleceu imediatamente sobre bases cooperativas, conforme registram Abrucio e Segatto (2014):

O modelo colaborativo foi explicitado pela Constituição de 1988, mas ela não determinou de imediato nenhuma forma de favorecer essa colaboração, de modo que a descentralização centrífuga e desorganizada, convivendo com o conflito entre redes e entes federativos, foi muito forte nos primeiros anos pós-constitucionais. O maior efeito negativo que derivou dessa situação foi a inviabilização da universalização proposta pelos constituintes. (ABRUCIO; SEGATTO, 2014, p. 52)

Até 1995, a universalização não havia sido alcançada então a partir daí, houve, juntamente com outras áreas de políticas públicas, uma busca pelo reforço da coordenação intergovernamental, particularmente por meio da ação do Governo Federal, fato derivado da concentração de competências legislativas na União e do maior peso político, financeiro e administrativo que o Executivo federal tem no sistema federativo (ABRUCIO, 2005). No plano da Educação, isso significou a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

A LDB deu diretrizes gerais sobre a política, indicou a formulação de um Plano Nacional de Educação (PNE), preencheu lacunas da Constituição Federal de 1988 em relação às competências de cada ente e incluiu determinações sobre a colaboração entre estados e municípios, enquanto com a aprovação do FUNDEF ficou estabelecido um modelo de descentralização financeira na medida em que os recursos passaram a seguir as matrículas, gerando redistribuição entre estados e municípios que induziu tanto à municipalização quanto à universalização. Em 1995, o número de alunos entre escolas municipais e estaduais era similar; já em 2000, 60% das matrículas estavam nas redes municipais e 30% nas redes estaduais; e, em 2005, esses números haviam avançado para 70% e 20%, respectivamente (PORTELA, 2012).

A municipalização do ensino fundamental intensificou-se com o Fundef, instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996. O fundo criou mecanismo de

redistribuição de recursos vinculado ao número de matrículas no ensino fundamental e gerou incentivos financeiros para a ampliação das redes municipais. Em 2006, foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006, que ampliou o escopo da redistribuição para toda a educação básica e incorporou a educação infantil. O novo Fundeb, tornado permanente pela Emenda Constitucional nº 108/2020, introduziu a complementação do Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), vinculando parte dos recursos federais a resultados de aprendizagem e a critérios de gestão, com repercussões sobre a governança das secretarias municipais (GOMES, 2019; SOARES; MACHADO, 2018).

O regime de colaboração tem sido progressivamente densificado por meio de legislação complementar e de arranjos institucionais construídos ao longo das últimas décadas, um exemplo disso é a quase universalização dos Planos Municipais de Educação (PME). Segundo D'Azevedo (2021), em 2011 apenas 58% dos municípios possuíam PME; em 2018, esse número chegou a 98%, resultado de uma articulação bem-sucedida entre o Ministério da Educação e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), evidenciando que quando existem mecanismos adequados de cooperação, os municípios respondem positivamente aos incentivos institucionais.

No plano das competências municipais, merece atenção o fato de as redes locais responderem por 99% da provisão de creches e pré-escolas públicas no Brasil, por 87% das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental e por pouco mais de 50% dos anos finais (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2025). Esses dados revelam que os Municípios não são atores secundários, mas os principais responsáveis pelo atendimento da população em idade escolar. Essa centralidade quantitativa contrasta, contudo, com expressiva fragilidade institucional: conforme dados do IBGE (2021), 43% dos governos locais ainda não possuíam, em 2021, secretaria exclusiva de educação, circunstância que comprometia a autonomia técnica e orçamentária da área.

A repartição constitucional de competências na educação impõe, portanto, aos municípios um papel que vai além da simples execução de diretrizes federais, são responsáveis constitucionais pela oferta de serviços educacionais à população, devendo organizar suas próprias redes de ensino, gerir seus recursos humanos e

financeiros e articular-se com os demais entes para garantir cobertura universal e qualidade. Compreender quais condições institucionais permitem ou impedem que os municípios cumpram esse papel com efetividade é o problema central que orienta o subcapítulo seguinte.

3.3 Capacidades estatais como condição de concretização do direito à educação nos municípios

A análise desenvolvida anteriormente revela uma tensão estrutural que percorre o federalismo educacional brasileiro, de um lado, a Constituição de 1988 atribuiu aos municípios responsabilidades de protagonismo direto na concretização do direito fundamental à educação, já de outro, esses mesmos municípios apresentam, em sua maioria, condições institucionais precárias para exercer esse papel com a qualidade e a continuidade que o compromisso constitucional exige. Essa tensão entre a norma e a realidade não pode ser resolvida apenas pela via jurídica. Ela remete a um problema de outra natureza, mas igualmente decisivo, a capacidade estatal dos municípios para traduzir obrigações constitucionais em políticas públicas concretas.

Proveniente da tradição neoweberiana da Ciência Política, o conceito de capacidade estatal é definido, em sua formulação mais difundida na literatura brasileira de políticas públicas, a capacidade estatal é definida como o potencial do Estado e sua habilidade para executar suas políticas, sendo compreendida a partir de duas dimensões principais, a técnica, que envolve os elementos vinculados à estrutura organizacional e profissional da burocracia, e a relacional, que diz respeito às competências de articulação política e social (GOMIDE; PIRES, 2014; CINGOLANI, 2013).

Em sua formulação clássica, Skocpol (1985) definiu essa capacidade como:

[...] competência da burocracia de implementar objetivos oficiais (ou decisões políticas), especialmente em relação à oposição (real ou potencial) de grupos sociais poderosos ou em face de circunstâncias socioeconômicas adversas. (SKOCPOL, 1985, p. 255-278)

Mais tarde, Evans (1995) aprofundou o conceito ao argumentar que a capacidade estatal resulta da combinação entre a coerência interna da burocracia, no que se refere a propósitos e convicções compartilhados, e sua conexão com as estruturas sociais externas, o que denominou de "autonomia inserida". Essa

perspectiva é especialmente relevante para o campo educacional, em que a qualidade dos resultados depende tanto da organização interna das secretarias quanto da capacidade de articulação com escolas, famílias, organismos federais e atores da sociedade civil. Quando aplicado especificamente às secretarias municipais de educação, o conceito pode ser desdobrado em cinco dimensões analíticas: gestão infraestrutural, que envolve as condições básicas de funcionamento e de provisão dos serviços; gestão organizacional, relacionada às regras de funcionamento e ao modelo de implementação; gestão de pessoas, vinculada à qualificação e motivação da burocracia; gestão da política pública, relativa ao planejamento e à definição de metas setoriais; e gestão da articulação política e social, cujo objetivo é construir a teia de governança que amplia o apoio e a sustentabilidade das políticas (ABRUCIO; WEBER, 2021). Esse modelo analítico permite identificar, de forma estruturada, os pontos de fragilidade e os caminhos de fortalecimento das capacidades locais, levando em conta que:

Quando se imagina a Educação como uma política de Estado, e não de governo, essa fragilidade em termos de continuidade técnica é uma barreira para a melhoria de longo prazo dos resultados educacionais brasileiros. (ABRUCIO; WEBER, 2021, p. 16)

A relação entre direito fundamental à educação e capacidades estatais municipais é, portanto, uma relação de dependência mútua. O direito fundamental fornece o fundamento normativo e a exigibilidade jurídica; as capacidades estatais determinam se esse fundamento se traduz em realidade educacional concreta. Sem norma, não há obrigação; sem capacidade, não há realização. Essa articulação entre dimensão jurídica e dimensão institucional é o que confere ao presente trabalho seu eixo analítico: compreender o direito à educação exige compreender as condições reais em que os municípios podem ou não concretizá-lo.

A grande desigualdade que caracteriza a federação brasileira torna ainda mais complexa essa análise. Os municípios são bastante heterogêneos em aspectos demográficos, sociais, econômicos e administrativos, e essa heterogeneidade se reflete diretamente nas condições de gestão educacional local (ABRUCIO; SEGATTO, 2021; ARRETCHE, 2012). Municípios menores, cerca de 70% do total têm até 20 mil habitantes, enfrentam restrições estruturais que municípios maiores não têm: menor capacidade fiscal, dificuldade de atrair e reter profissionais qualificados, menor escala para justificar estruturas administrativas especializadas. Essa realidade impõe que qualquer agenda de fortalecimento das capacidades

municipais leve em conta a diversidade de situações e ofereça caminhos diferenciados de melhoria.

No plano legislativo, a Constituição atribui à União competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, conforme o art. 22, XXIV, “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: ... XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;”. Isso significa que cabe ao ente federal estabelecer as normas gerais estruturantes do sistema educacional brasileiro, conferindo unidade mínima à organização da educação em todo o território nacional. Essa competência privativa não elimina, contudo, a atuação normativa dos demais entes, pois a própria Constituição prevê outras formas de participação legislativa em matéria educacional, especialmente por meio da competência concorrente e da competência suplementar municipal (BRASIL, 1988).

Além da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, o art. 24, IX, da Constituição estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação. Nesse regime, cabe à União editar normas gerais, enquanto os Estados e o Distrito Federal podem exercer competência suplementar para ajustar a disciplina normativa às respectivas realidades regionais. Trata-se de uma técnica constitucional de repartição legislativa que busca conciliar unidade nacional e diversidade federativa no tratamento da matéria educacional (BRASIL, 1988).

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (BRASIL, 1988).

Embora os Municípios não integrem o rol dos entes mencionados no art. 24, a Constituição lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, conforme o art. 30, I e II. Assim, no campo educacional, a atuação normativa municipal ocorre principalmente na regulamentação de questões locais relacionadas à organização de sua rede de ensino, à gestão dos serviços educacionais sob sua responsabilidade e à adaptação das normas gerais às necessidades concretas do território municipal. Essa competência suplementar permite que o Município exerça papel normativo relevante, desde que respeite as diretrizes constitucionais e as normas gerais editadas pelos demais entes competentes (BRASIL, 1988).

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (BRASIL, 1988).

No plano administrativo ou material, a Constituição estabelece competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, conforme o art. 23, V. A previsão de competência comum indica que todos os entes federativos possuem responsabilidade na promoção do direito à educação, não se tratando de uma atribuição exclusiva de apenas uma esfera governamental. Essa lógica constitucional exige cooperação entre os entes, pois a efetividade do direito educacional depende da articulação entre normas, políticas, financiamento, planejamento e execução administrativa (BRASIL, 1988).

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (BRASIL, 1988).

Essa responsabilidade administrativa compartilhada é reforçada pelo art. 30, VI “Art. 30. Compete aos Municípios: VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;” (BRASIL, 1988)., que atribui aos Municípios a competência para manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental. A redação constitucional revela dois elementos importantes: de um lado, reconhece a responsabilidade direta dos Municípios na oferta de etapas essenciais da educação básica; de outro, deixa claro que essa atuação municipal deve ser acompanhada de cooperação técnica e financeira dos demais entes federativos.

Dessa forma, a Constituição não isola o Município na prestação educacional, mas o insere em um modelo de corresponsabilidade federativa. Assim, a análise da educação municipal, portanto, deve partir da repartição constitucional de competências e avançar para as condições institucionais necessárias ao cumprimento desses deveres.

4 CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES À POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

O retorno do Estado ao centro do debate acadêmico e político, especialmente a questão de como os governos constroem e mobilizam suas capacidades estatais para formular e implementar políticas públicas, não se trata apenas de uma retomada teórica, mas, sim, de uma necessidade urgente, especialmente em países federativos como o Brasil, onde a descentralização, em que pese mais centralizada na área da educação, transferiu para os municípios uma enorme responsabilidade pela entrega de políticas públicas, sem que necessariamente lhes fossem asseguradas as condições institucionais, técnicas e financeiras para tanto. É nesse cenário que a noção de capacidade estatal ganha importância decisiva, não como conceito abstrato, mas como condição concreta para a realização de direitos.

O presente capítulo articula o referencial teórico das capacidades estatais com o campo da política municipal de educação e demonstra como os arranjos de implementação, as dimensões técnico-administrativas e político-relacionais, a coordenação intergovernamental, o planejamento educacional e o horizonte normativo do direito à educação se relacionam com o desempenho dos governos locais.

Para tanto, o capítulo está estruturado em cinco seções. A primeira trata dos arranjos de implementação como fator determinante na ativação das capacidades estatais municipais. A segunda examina cinco dimensões de capacidade estatal e os limites enfrentados pelos Municípios para a concretização do direito à educação. A terceira analisa a coordenação intergovernamental como mecanismo de construção de capacidades locais. A quarta examina o Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação como instrumentos de planejamento e fortalecimento institucional. A quinta relaciona o direito fundamental à educação ao horizonte normativo que confere sentido e finalidade ao desenvolvimento das capacidades estatais.

4.1 Os arranjos de implementação como fator determinante na ativação das capacidades estatais municipais

A literatura sobre capacidades estatais consolidou conceitos que convergem para a ideia de que tais capacidades expressam a habilidade dos governos para decidir, formular e implementar políticas públicas. As definições clássicas de Skocpol (1979), Evans (1992) e Mann (1984), de inspiração weberiana, ressaltam que a capacidade estatal não constitui apenas um estoque de recursos, mas a condição pela qual esses recursos são mobilizados para transformar intenções em resultados (SOUZA, 2024).

Ocorre que o problema, no entanto, entre dispor de capacidades e efetivamente colocá-las em ação é mediada por um conjunto de fatores relacionais, institucionais e políticos que nem sempre recebem a devida atenção. Gomide e Pires (2016) identificaram essa lacuna e propuseram, no contexto brasileiro, a abordagem dos arranjos de implementação como uma ferramenta analítica de nível intermediário, capaz de acionar, ou não, as capacidade estatais nos processos de implementação de políticas públicas. (Gomide; Pires, 2024)

De acordo com Gomide e Pires (p. 36, 2024):

Os arranjos de implementação revelam quem são os atores envolvidos, os papéis que desempenham e como interagem na produção de ações governamentais específicas. Eles representam o local onde as decisões e ações das burocracias governamentais se encontram com as dos atores políticos, sociais e econômicos, resultando em impasses, obstáculos, aprendizados ou inovações na condução das políticas públicas.

Isso significa que não basta examinar se um governo dispõe de burocratas qualificados, orçamento ou recursos suficientes. Faz-se necessário compreender como esses elementos se articulam com atores políticos, sociais e econômicos por meio de instrumentos específicos, como normas, contratos, transferências, conselhos e sistemas de informação, que organizam a ação coletiva e lhe conferem direção.

Na política municipal de educação, essa perspectiva é especialmente relevante, pois a maioria dos Municípios brasileiros dispõe de capacidade administrativa limitada e, ao mesmo tempo, detém responsabilidade cooperativa pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental. A questão não se restringe, portanto, à ausência de recursos, mas alcança a forma pela qual os arranjos locais de implementação mobilizam, ou deixam de mobilizar, as

capacidades disponíveis para produzir resultados educacionais consistentes.

Nesse sentido, a distinção proposta por Pires e Gomide, entre duas dimensões da capacidade estatal, sendo que a técnico-administrativa diz respeito à presença de burocracias profissionalizadas, com recursos humanos, orçamentários e tecnológicos adequados para executar as políticas e, enquanto a político-relacional, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo para dialogar com atores políticos e não estatais, sejam os conselhos municipais de educação, as organizações da sociedade civil, o Ministério da Educação, ou os próprios professores e gestores escolares. (Pires; Gomide, 2016).

Portanto, a fim de conciliar as abordagens tradicionais sobre as capacidades estatais com as noções contemporâneas de governança, propõe-se uma calibração conceitual, pois uma análise sobre as capacidades estatais apenas em função da clássica noção associada à autonomia burocrática não irá capturar as transformações e potencialidades produzidas pelas reformas democráticas – como no caso brasileiro pós-1988. Para perceber tais possibilidades, portanto, é necessário adicionar a nova dimensão dedicada a capturar as capacidades derivadas da inclusão e interações entre os múltiplos atores nos processos de políticas públicas. Deste modo, entende-se que as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões: i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; ii) político-relacional, associada às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 126-127).

A pesquisa de Pires e Gomide (2016) analisou oito programas federais implementados no mesmo contexto institucional e constatou que os arranjos que ativavam capacidades técnico-administrativas específicas tendiam a produzir níveis mais elevados de entregas, enquanto aqueles que mobilizavam capacidades político-relacionais estavam associados a maior inovação e adaptação de processos e conteúdos. A conclusão possui implicações diretas para a educação municipal, pois políticas que demandam eficiência na gestão e sensibilidade à diversidade territorial e social, como o atendimento à primeira infância, requerem arranjos capazes de articular simultaneamente ambas as dimensões.

A aplicação dessa abordagem à política educacional municipal pressupõe, portanto, um mapeamento cuidadoso dos atores envolvidos (secretarias municipais de educação, conselhos escolares, diretorias regionais de ensino, organizações

comunitárias, empresas do terceiro setor), dos instrumentos que organizam suas interações (planos municipais de educação, programas de transferência de recursos como o Fundeb e o PNAE, sistemas de avaliação como o Saeb e o Ideb) e das capacidades que esses arranjos conseguem ou não acionar. Somente dessa forma é possível identificar por que municípios com perfis socioeconômicos semelhantes apresentam resultados educacionais tão diferentes, e o que pode ser feito para superar essa disparidade.

4.2 As cinco dimensões das capacidades estatais e os limites municipais para a concretização do direito à educação.

O conceito de capacidade estatal é, por natureza, multidimensional identifica quatro componentes fundamentais: o político, o legal, o organizacional/administrativo e o de políticas públicas. O componente político diz respeito às regras do jogo que regulam o comportamento político, societal e econômico. Já o componente legal refere-se às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. Enquanto o componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência através de uma burocracia profissionalizada e em moldes weberianos. Por fim, o componente de políticas públicas diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução (Souza, 2024).

Mais recentemente, estudos brasileiros sobre capacidades estatais têm organizado essas dimensões em cinco eixos: capacidade administrativa ou burocrática, capacidade técnica, capacidade financeira, capacidade político-relacional e capacidade institucional. Cada uma apresenta manifestações e limitações específicas no contexto dos Municípios brasileiros, sobretudo diante da responsabilidade pela política educacional.

A capacidade administrativa diz respeito à estrutura organizacional dos governos locais, a existência de secretarias especializadas, a profissionalização dos quadros de pessoal, a definição clara de atribuições e fluxos de trabalho. No campo da educação, ela se expressa na presença de secretarias municipais de educação minimamente aparelhadas, com gestores qualificados, sistemas de gestão escolar funcionais e planos de carreira para o magistério (Lima; Aguiar, 2024).

Com relação a capacidade técnica, ela é o conhecimento especializado

disponível nas organizações públicas para formular diagnósticos, desenhar intervenções e avaliar resultados. No contexto da educação municipal, é a capacidade de interpretar os dados do Censo Escolar, do Ideb e do Saeb, de elaborar planos pedagógicos contextualizados, de identificar deficiências de aprendizagem e de propor intervenções baseadas em evidências, sendo, portanto, uma dimensão fortemente dependente de investimento em formação continuada e em sistemas de informação adequados (Lima; Aguiar, 2024).

A capacidade financeira diz respeito à disponibilidade e à gestão dos recursos orçamentários e financeiros para a execução das políticas, uma dimensão estruturalmente limitada para os municípios brasileiros. A grande maioria dos municípios, em especial os de pequeno porte, depende de transferências de recursos, por parte do Estado e União, para financiar sua política educacional. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) cumpre papel redistributivo central, mas não é suficiente para equalizar as disparidades de capacidade financeira entre municípios ricos e pobres (Lima; Aguiar, 2024).

A capacidade político-relacional é a dimensão que talvez tenha recebido maior atenção na literatura mais recente sobre capacidades estatais, pois trata-se da habilidade dos governos de construir vínculos e conexões com a sociedade, de estabelecer canais de diálogo com grupos sociais, de negociar com atores políticos e de articular redes de cooperação interinstitucional. Trazendo para a realidade da educação municipal, ela se manifesta na relação entre as secretarias de educação e os conselhos municipais de educação, os conselhos escolares, as associações de pais e mestres, os movimentos sociais vinculados à educação e os órgãos de controle social. No campo da assistência social na cidade de São Paulo, que as interações socioestatais, a interlocução entre atores estatais e não estatais por laços formais e informais, é determinante na construção de capacidades. tal situação é plenamente aplicável à política educacional, onde temos municípios que conseguem mobilizar e articular com atores comunitários, organizações da sociedade civil e redes de apoio pedagógico, produzindo melhores resultados, não apenas porque ampliam recursos, mas porque enriquecem os processos decisórios e fortalecem a legitimidade das políticas (Lima; Aguiar, 2024).

A capacidade institucional, por sua vez, refere-se ao arcabouço normativo e organizacional que estrutura e orienta a ação pública, leis, planos, conselhos,

sistemas de avaliação, regimes de colaboração. No campo da educação, ela se expressa na existência e na qualidade dos Planos Municipais de Educação (PME), na funcionalidade dos Conselhos Municipais de Educação, na adesão aos sistemas nacionais de avaliação e na inserção nos arranjos federativos de colaboração educacional (Lima; Aguiar, 2024).

O grande desafio que se coloca para os municípios brasileiros é que essas cinco dimensões que foram apresentadas, raramente se desenvolvem de forma conjunta, equilibrada e simultaneamente. Como alerta Grin (2021), o desenvolvimento das capacidades estatais não tem as mesmas características nem evolui de forma homogênea, pois um município pode dispor de bons canais de diálogo com a sociedade, reforçando suas capacidades relacionais, mas não possuir burocracias preparadas para processar as demandas geradas nessas áreas de participação. Outro pode ter uma burocracia técnica competente, mas carecer de recursos financeiros para implementar as soluções que essa burocracia é capaz de identificar (Grin, 2024).

No contexto da política educacional, essa heterogeneidade é especialmente grave porque os efeitos da baixa capacidade estatal recaem sobre as crianças e os jovens que mais dependem da escola pública, as populações em situação de vulnerabilidade social. A incapacidade de um município de garantir oferta adequada de educação infantil, de manter escolas em boas condições, de contratar e valorizar professores qualificados ou de implementar programas de apoio à aprendizagem não é apenas uma falha administrativa: é uma violação do direito fundamental à educação de qualidade.

4.3 A coordenação intergovernamental como mecanismo de construção de capacidades estatais locais

Um dos aspectos mais relevantes, e frequentemente negligenciados, na análise das capacidades estatais municipais é o papel da interlocução e coordenação intergovernamental. Em sistemas federativos como o Brasil, as políticas públicas não são produzidas por um único nível de governo de forma isolada, mas são construídas por meio de arranjos complexos de colaboração, indução e regulação entre a União, os estados e os municípios, sendo, particularmente, intensa na área da educação, em razão da Constituição Federal de

1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabelecerem responsabilidades e papéis compartilhadas, mas deixam em aberto os mecanismos concretos de colaboração.

Grin e Abrucio (2021), identificaram a ausência de mecanismos efetivos de promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal, ao qual denominaram como o elo perdido da descentralização no Brasil. Segundo os autores, o processo de descentralização das políticas sociais nas décadas de 1990 e 2000 transferiu competências para os municípios sem que lhes fossem asseguradas, de forma sistemática, as condições institucionais, técnicas e financeiras necessárias para exercê-las com qualidade. O resultado foi uma profunda assimetria de capacidades entre municípios de diferentes portes, regiões e condições socioeconômicas, tal assimetria é visível na política educacional. Municípios de grande porte, com maior arrecadação, quadros técnicos mais qualificados e maior poder de negociação com os demais entes federativos, tendem a ter melhor desempenho nos indicadores educacionais, enquanto os Municípios pequenos, rurais e economicamente fragilizados, que representam a grande maioria dos municípios brasileiros dependem de forma crucial das transferências e da indução federal e estadual para construir e manter suas capacidades educacionais (Lima; Aguiar, 2024).

O papel indutor da União no campo educacional tem se dado, historicamente, por múltiplos mecanismos, sendo transferências financeiras vinculadas (como o Fundeb e os programas de alimentação escolar, transporte e infraestrutura), programas de formação continuada de gestores e professores, sistemas nacionais de avaliação (Ideb, Saeb, Enade), e o próprio Sistema Nacional de Educação (SNE), cujos marcos regulatórios ainda estão em processo de consolidação. Cada um desses instrumentos representa um mecanismo de coordenação que visa, ainda que indiretamente, a construção de capacidades nos níveis subnacionais.

No entanto, a coordenação intergovernamental não se reduz tão somente a dimensão financeira, mas envolve também todas as dimensões, especialmente a político-institucional, que diz respeito à capacidade dos diferentes níveis de governo de cooperar, negociar e estabelecer acordos duradouros sobre objetivos, metas e formas de prestação de contas. Nesse sentido, o Plano Nacional de Educação (PNE) e os Planos Municipais de Educação (PME) deveriam funcionar como

instrumentos de coordenação vertical e horizontal, alinhando as prioridades educacionais dos diferentes entes federativos em torno de metas compartilhadas.

Segundo Grin (2024, p. 51-52):

Uma segunda questão é o fenômeno das “capacidades estatais zumbi”: organizações cujos atributos de capacidades continuam existindo mesmo que não sejam mais relevantes para a geração de políticas públicas. Igualmente importante é o debate sobre as lacunas nas capacidades estatais: existem “capacidades centrais” que independem de uma lógica consequencialista focada em resultados de políticas públicas.

No campo educacional, o equivalente seria a manutenção de estruturas burocráticas obsoletas, de planos que existem no papel mas não orientam a prática, ou de sistemas de avaliação cujos dados não são utilizados para retroalimentar as decisões de gestão. A superação desse problema exige não apenas recursos, mas mecanismos de coordenação que produzam aprendizado institucional e adaptação contínua.

4.4 PNE e PME como instrumentos de construção das capacidades estatais municipais

Essa função coordenadora ganha especial relevância com o novo Plano Nacional de Educação 2026-2036, aprovado pelo Congresso Nacional, que estabelece 19 objetivos, 73 metas e 372 estratégias destinadas a nortear as políticas educacionais brasileiras ao longo da próxima década. Sua estrutura demonstra que o planejamento educacional nacional não se limita à previsão abstrata de finalidades, mas busca organizar a ação pública em torno de metas verificáveis, estratégias de implementação e prioridades voltadas à garantia do direito à educação. Ao estabelecer objetivos relacionados à educação infantil, alfabetização, ensino fundamental e médio, educação integral, diversidade e inclusão, educação digital, sustentabilidade socioambiental, educação profissional, educação superior e estrutura da educação básica, o novo PNE amplia a compreensão da política educacional como tarefa complexa, intersetorial e federativamente coordenada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2026).

Um dos aspectos centrais do novo PNE é a incorporação expressiva da equidade como princípio orientador das metas educacionais. O plano passa a conferir maior atenção à redução das desigualdades entre grupos sociais e territórios, reconhecendo que a universalização do acesso não é suficiente quando

permanecem diferenças profundas de permanência, aprendizagem, infraestrutura e qualidade. Assim, o planejamento nacional da educação passa a exigir dos entes federativos não apenas a ampliação da oferta, mas também a adoção de estratégias capazes de enfrentar desigualdades educacionais concretas, especialmente aquelas que atingem grupos historicamente vulnerabilizados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2026).

O novo PNE também reforça a importância da infraestrutura escolar, da conectividade, da educação integral e da valorização dos profissionais da educação básica. Ao tratar a infraestrutura como meta específica, o plano reconhece que a qualidade educacional depende de condições materiais mínimas de funcionamento das escolas, sobretudo em contextos de maior desigualdade. Do mesmo modo, ao prever objetivos relacionados à conectividade e à educação digital, o documento evidencia que a concretização do direito à educação no cenário contemporâneo demanda capacidades institucionais voltadas à inclusão tecnológica, ao acesso à internet e ao desenvolvimento de competências digitais no ambiente escolar (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2026).

Nesse arranjo, os Planos Municipais de Educação devem funcionar como instrumentos de tradução local das diretrizes nacionais. O PNE estabelece parâmetros gerais para todo o país, mas a sua efetividade depende da capacidade de cada Município de adaptar objetivos e metas à sua realidade territorial, considerando suas condições administrativas, financeiras, demográficas e sociais. Dessa forma, o PME não deve ser compreendido como documento meramente formal, mas como instrumento de planejamento, gestão e responsabilização da política educacional municipal. É nele que as diretrizes nacionais devem ser convertidas em prioridades locais, estratégias de execução, previsão de recursos e mecanismos de acompanhamento.

O alinhamento do novo PNE ao Sistema Nacional de Educação também fortalece a ideia de coordenação federativa. A política educacional brasileira passa a depender ainda mais de mecanismos de pactuação, governança, monitoramento e cooperação entre os entes federativos. Isso significa que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem atuar de forma articulada, não apenas na distribuição de recursos, mas também na definição de responsabilidades, no acompanhamento das metas e na construção de estratégias comuns para enfrentar os desafios educacionais. A coordenação intergovernamental, portanto, deve ser

compreendida como condição institucional para que o direito fundamental à educação seja realizado de maneira mais equitativa e efetiva (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2026).

Desse modo, o novo PNE e o SNE dialogam diretamente com o problema central da pesquisa. O planejamento nacional oferece horizonte e parâmetros de atuação; as capacidades estatais municipais indicam se esses comandos podem ser convertidos em ações concretas, sustentadas por recursos, participação, monitoramento e aprendizagem institucional. O marco nacional, portanto, não substitui as capacidades locais, mas orienta sua construção e cria condições de cooperação para seu fortalecimento.

O alinhamento entre PME e PNE deve ser compreendido como dimensão das capacidades estatais municipais. Não basta que o Município aprove formalmente seu plano de educação; é necessário articulá-lo às metas nacionais, ao diagnóstico local, ao orçamento público, aos planos de ações educacionais, aos conselhos de educação e aos mecanismos de monitoramento. Um PME desconectado da realidade territorial ou da execução orçamentária tende a converter-se em documento simbólico. Construído com base em dados, participação social e planejamento intersetorial, ao contrário, o plano pode fortalecer institucionalmente a gestão educacional.

O novo PNE também determina que os planos educacionais sejam acompanhados por instrumentos de gestão e prestação de contas. Essa exigência se relaciona diretamente às capacidades estatais, pois a existência de metas não garante sua realização se o Município não dispuser de meios para implementá-las, monitorá-las e avaliá-las. Assim, o PME alinhado ao PNE opera como ponte entre a norma nacional e a ação local: adapta diretrizes ao território, organiza responsabilidades, orienta recursos e permite acompanhar os avanços da política. O plano municipal é, portanto, produto da capacidade estatal e, simultaneamente, mecanismo de sua construção e aperfeiçoamento.

4.5 O direito fundamental à educação como horizonte normativo e as capacidades estatais municipais como condição de sua realização

A discussão sobre capacidades estatais no campo da educação municipal não pode se restringir ao plano da eficiência administrativa ou da performance

burocrática, mas precisa ser ancorada em um horizonte normativo mais amplo: o direito fundamental à educação, que é, ao mesmo tempo, um pressuposto da dignidade humana e uma condição para o exercício pleno da cidadania. Nesse sentido, as capacidades estatais não são fins em si mesmas, mas meios necessários para a realização de um compromisso constitucional e humano fundamental.

A Constituição Federal de 1988, ao reconhecer a educação como direito social de titularidade universal, impõe ao Estado um dever de prestação positiva, ou seja, não basta a ausência de impedimentos ao acesso à escola, o Estado tem a obrigação de criar, manter e aprimorar as condições materiais, institucionais e pedagógicas que tornam possível o aprendizado de qualidade para todas as crianças e jovens. Trata-se, portanto, de um campo em que a desativação dessas capacidades estatais não é apenas uma falha de gestão, mas uma violação de direitos.

A relação entre direito à educação e capacidades estatais pode ser analisada à luz da distinção, proposta por Souza (2024) entre capacidade como condição necessária e capacidade como condição suficiente. A construção de capacidades estatais é condição necessária, mas não suficiente, ao processo de produção de políticas públicas.

No campo educacional, isso significa que a existência de uma secretaria de educação bem estruturada, de professores qualificados e de recursos financeiros adequados é condição indispensável, mas não garantia automática, de que as crianças vão conseguir aprender, pois, para além disso, são necessários ainda arranjos pedagógicos eficazes, lideranças escolares comprometidas, famílias engajadas e políticas que respondam às necessidades específicas de cada comunidade. Um sistema que apenas reproduza as vantagens de grupos e territórios já favorecidos é estruturalmente incompatível com o projeto constitucional de uma sociedade justa.

Assim, compreender as capacidades estatais exige uma leitura sistêmica e multidimensional. Não basta que um município tenha recursos, é preciso que saiba diagnosticar, articular, coordenar, participar e aprender. Não basta que existam leis, é preciso que a burocracia tenha competência para interpretá-las e acioná-las. Não basta que haja conselhos formalmente constituídos, é preciso que funcionem em cenários reais de deliberação e de controle social. As capacidades estatais, nesse

sentido, são menos um ponto de chegada e mais uma construção permanente, que se forja na tensão entre o mandato constitucional de garantir educação de qualidade para todos e as condições concretas, sempre desiguais e sempre em movimento, dos municípios brasileiros.

Entretanto, a existência de dever jurídico não garante, por si só, a realização desse direito, pois entre a previsão constitucional e a entrega da política pública há todo um percurso institucional complexo, composto por decisões políticas, planejamento, financiamento, organização administrativa, coordenação federativa, gestão de pessoas, mecanismos de participação, monitoramento e avaliação. É precisamente nesse espaço entre a norma e sua realização que o debate sobre capacidades estatais se mostra relevante, contribuindo para compreender que a concretização de uma política pública não depende apenas da vontade declarada do governante, tampouco apenas da existência formal de leis, planos e programas, mas, também, depende do conjunto de recursos, estruturas, competências, instrumentos e relações que permitem ao Estado formular, implementar, acompanhar e corrigir suas ações.

Dentro desse contexto, as contribuições das capacidades estatais tratam para além da simples pergunta sobre a obrigação jurídica para as condições institucionais de cumprimento dessa obrigação, ou seja, não basta perguntar se o município deve garantir educação, se a resposta constitucional já é positiva nesse sentido. O desafio tornou-se outro, em que medida o município possui condições administrativas, técnicas, políticas, financeiras e relacionais para garantir acesso, permanência, aprendizagem e qualidade? Essa mudança de enfoque é fundamental para o problema de pesquisa deste trabalho, pois permite compreender que a concretização do direito fundamental à educação depende de uma cadeia de capacidades que transforma a norma em ação pública, isto é, as capacidades estatais ajudam a revelar o “como” da efetivação do direito.

Pires e Gomide (2016), ao analisarem a relação entre governança, arranjos institucionais e capacidades estatais, oferecem uma chave importante para essa discussão. Para os autores, os arranjos institucionais correspondem ao conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual atores e interesses se articulam na implementação de uma política pública. Quando bem estruturados, esses arranjos podem dotar o Estado das capacidades necessárias para executar políticas de forma bem-sucedida. A partir dessa leitura, a política educacional

municipal não deve ser compreendida como resultado isolado da atuação de uma secretaria, mas como produto de um arranjo que envolve diferentes atores: Poder Executivo, secretaria de educação, diretores, professores, conselhos municipais, famílias, estudantes, órgãos de controle, Poder Legislativo, União, Estado, fornecedores, instituições formadoras e demais políticas setoriais, como saúde e assistência social.

Essa compreensão é relevante porque a educação, embora possua uma dimensão pedagógica própria, depende de múltiplas engrenagens administrativas e institucionais, quer dizer que um município pode possuir capacidade administrativa, com servidores qualificados e rotinas formais de gestão, mas pouca abertura à participação social e baixa sensibilidade às desigualdades vividas pelas famílias e comunidades escolares. Nesse caso, a política até pode produzir entregas, mas acaba se tornando pouco responsiva, pouco inovadora e incapaz de perceber demandas específicas de grupos vulnerabilizados. Por outro lado, um município com canais participativos ativos, com conselhos e audiências públicas, mas não dispor de equipe técnica, orçamento organizado, planejamento ou instrumentos administrativos capazes de processar as demandas recebidas, pode gerar expectativas que a administração não consegue responder, produzindo frustração social e perda de legitimidade. Outro exemplo disso, é a matrícula de uma criança, ao qual exige planejamento da rede, previsão orçamentária, organização de vagas, infraestrutura adequada, profissionais suficientes, transporte quando necessário, alimentação escolar, materiais, acompanhamento de frequência e diálogo com a família. A permanência escolar exige ações de busca ativa, acompanhamento de vulnerabilidades, articulação com assistência social, saúde, conselho tutelar e comunidade. A aprendizagem exige formação docente, gestão pedagógica, avaliação, acompanhamento de resultados e capacidade de intervir nas dificuldades identificadas. Desse modo, o direito fundamental à educação se concretiza por meio de um conjunto articulado de capacidades, e não por um ato único do poder público (Pires; Gomide, 2016).

A concretização do direito fundamental à educação não depende apenas da existência de escola ou vaga, embora esses elementos sejam indispensáveis. Relaciona-se à capacidade de organizar uma rede pública regular, planejada, transparente, inclusiva e orientada à aprendizagem. Isso exige que o Município diagnostique sua realidade, defina prioridades, planeje ações, execute recursos,

coordene atores, acompanhe resultados e corrija rumos. A ausência dessas condições ajuda a explicar por que a universalidade prometida pela Constituição convive com desigualdades profundas de acesso, permanência e qualidade.

A dificuldade de concretizar o direito fundamental à educação não decorre somente da ausência de previsão normativa, nem pode ser atribuída exclusivamente à falta de vontade política dos gestores. Em muitos contextos, o problema também está relacionado à fragilidade das capacidades estatais disponíveis para transformar o dever jurídico em ação pública efetiva. Diversos municípios enfrentam limitações para produzir diagnósticos educacionais precisos, estimar a demanda por vagas, organizar carreiras e concursos, planejar a ampliação da rede de ensino, conservar a infraestrutura escolar, executar adequadamente os recursos vinculados, acessar transferências intergovernamentais, prestar contas, acompanhar indicadores de aprendizagem e articular a educação com outras políticas públicas. Esses obstáculos não afastam a responsabilidade do Estado na garantia do direito à educação, mas demonstram que sua realização exige uma estrutura administrativa capaz de planejar, executar, monitorar e corrigir a política educacional de forma contínua.

Nesse contexto, o planejamento assume papel estratégico, pois funciona como elo entre os objetivos definidos pelo poder público e sua implementação concreta. Instrumentos como planos municipais de educação, planos plurianuais, leis orçamentárias, diagnósticos da rede, planos de carreira, programas de formação docente e mecanismos de avaliação não podem ser compreendidos como simples exigências burocráticas ou documentos formais. Quando elaborados sem base em dados, sem metas verificáveis, sem indicadores consistentes e sem relação com as necessidades reais do território, tais instrumentos pouco contribuem para orientar a ação estatal e podem apenas produzir uma aparência de cumprimento legal. Em vez de fortalecer a política educacional, acabam por manter práticas administrativas fragmentadas, improvisadas e insuficientes para enfrentar os problemas concretos das redes municipais de ensino (PAPI; PADILHA, 2024).

Ainda, de acordo com Papi e Padilha (p. 89, 2024):

Para começar a explorar esse universo, partimos para uma pesquisa empírica na Região Metropolitana de Porto Alegre. O primeiro objeto de observação que escolhemos analisar foi o planejamento governamental. Por que escolhemos o planejamento? Primeiro, porque o planejamento governamental é um dos principais instrumentos do Estado e sociedade para definir o seu futuro desejado, formular políticas que atendam ao

interesse da população e colaborar com o processo de implementação dessas políticas. Nesse sentido, o planejamento é compreendido como um instrumento fundamental da gestão estatal, mediando as ideias e a implementação.

A pesquisa mencionada por Papi e Padilha (2024), embora esse estudo não trate exclusivamente da educação, ao analisar planos plurianuais de municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, identificou precariedades formais importantes, como ausência de diagnósticos, diretrizes insuficientes, objetivos genéricos e metas sem dimensão temporal ou quantitativa, sua contribuição pode ser diretamente aplicada à política educacional, pois sem planejamento qualificado, a gestão pública perde capacidade de orientar suas ações, avaliar seus resultados e corrigir suas falhas.

Com relação à primeira etapa da pesquisa e análise dos elementos formais dos PPAs, constatamos um cenário de considerável precariedade formal na RMPA. Dos 25 municípios analisados, apenas Porto Alegre continha todos os elementos constitucionais, ou seja, diagnóstico, diretrizes, metas, objetivos e indicadores. A maioria dos municípios apresentava apenas dois ou três elementos formais (PAPI; PADILHA, p.90, 2024).

No plano municipal, essa combinação é indispensável porque a educação é uma política de base territorial, ou seja, as desigualdades educacionais não se distribuem de modo abstrato, mas aparecem em bairros específicos, escolas específicas, grupos sociais específicos e trajetórias familiares concretas. Um município com capacidades estatais mais desenvolvidas tende a identificar melhor essas desigualdades, pois possui dados, equipes, instrumentos de escuta e rotinas de acompanhamento. Além disso, tende a responder de forma mais adequada, porque consegue articular recursos, estabelecer prioridades, coordenar setores e avaliar se as ações estão produzindo efeitos.

Outro ponto relevante refere-se à intersetorialidade. Crianças e adolescentes chegam à escola atravessados por condições de moradia, renda, saúde, alimentação, transporte, proteção familiar, deficiência, violência e vulnerabilidades sociais diversas. Por isso, a política educacional municipal precisa dialogar com outras políticas públicas. Por isso, de acordo com (Grin, p. 51, 2024).

É necessário considerar que diferentes visões sobre as capacidades estatais coexistem nos governos. Mas essa questão é complexa, pois as áreas de políticas públicas não são ilhas isoladas, dada a intersetorialidade ou, pelo menos, efeitos mútuos entre diferentes setores. Um exemplo importante foi a implantação do Programa Bolsa Família nos municípios, que exigiu uma gestão intersetorial nas áreas de saúde, educação e assistência social quanto às condicionalidades para recebimento do benefício. Quando esse modelo foi implementado, as capacidades de saúde do estado eram muito superiores a órgãos de assistência social frágeis e

menos organizados. A indução federativa gerada pelo Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família (IGD-M) e posteriormente pelo Índice de Gestão Descentralizada SUAS (IGD-SUAS) foram necessárias para reduzir essas lacunas. O mapeamento e a identificação dos diferentes estágios das capacidades estatais são importantes de serem considerados o modelo analítico proposto.

Nesse cenário, o Plano Municipal de Educação assume papel central. Ele deve ser compreendido como instrumento de planejamento estratégico da política educacional local e não como documento meramente declaratório. O PME é o espaço em que o Município traduz as diretrizes nacionais para a sua realidade territorial, define prioridades, organiza metas, estabelece estratégias, orienta a alocação de recursos e cria parâmetros para o monitoramento da política pública. Quando bem elaborado e efetivamente utilizado pela gestão municipal, o PME contribui para transformar o direito fundamental à educação em uma agenda pública local, com maior capacidade de continuidade, controle social e avaliação.

A importância do PME torna-se ainda maior diante do novo Plano Nacional de Educação 2026-2036. O novo PNE estabelece objetivos, metas e estratégias para a educação brasileira e está alinhado ao Sistema Nacional de Educação, reforçando mecanismos de pactuação, governança, monitoramento e cooperação entre os entes federativos. Ao prever metas relacionadas à educação infantil, alfabetização, ensino fundamental e médio, educação integral, diversidade e inclusão, educação profissional, educação superior e estrutura da educação básica, o PNE oferece um horizonte nacional para a política educacional. Contudo, esse horizonte somente se concretiza no território quando os Municípios conseguem transformar tais diretrizes em políticas locais, compatíveis com suas necessidades e capacidades (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2026).

Por isso, o alinhamento entre PME e PNE deve ser compreendido como uma dimensão das capacidades estatais municipais. Não basta que o Município aprove formalmente seu plano de educação; é preciso que o PME dialogue com as metas nacionais, com o diagnóstico local, com o orçamento público, com os planos de ações educacionais, com os conselhos de educação e com os mecanismos de monitoramento. Um PME desconectado da realidade municipal ou sem vínculo com a execução orçamentária tende a se converter em documento simbólico. Um PME construído com base em dados, participação social e planejamento intersetorial, ao contrário, pode funcionar como instrumento de fortalecimento institucional da gestão educacional.

O novo PNE também reforça a necessidade de que os planos educacionais sejam acompanhados por instrumentos de gestão e prestação de contas. Essa exigência dialoga diretamente com o debate sobre capacidades estatais, pois a existência de metas não garante sua realização se o Município não dispuser de meios para implementá-las, monitorá-las e avaliá-las. Assim, o PME alinhado ao PNE deve operar como ponte entre a norma nacional e a ação local: recebe as diretrizes gerais, adapta-as ao território, organiza responsabilidades, orienta recursos e permite acompanhar se a política educacional está avançando. Nesse sentido, o plano municipal não é apenas produto da capacidade estatal; ele também pode ser mecanismo de construção e aperfeiçoamento dessa capacidade.

Essa articulação entre PNE, PME e capacidades municipais permite responder ao problema central deste trabalho. As capacidades estatais contribuem para a política pública de educação no nível municipal porque revelam as condições necessárias para que o direito fundamental à educação deixe de ser apenas uma obrigação constitucional e se converta em prática institucional concreta. Elas permitem identificar fragilidades de planejamento, gestão, financiamento, participação e monitoramento; demonstram a importância da coordenação entre entes federativos; e evidenciam que a efetividade educacional depende de instrumentos locais capazes de transformar metas gerais em ações públicas realizáveis.

A partir dessa articulação, pode-se afirmar que o tema das capacidades estatais oferece a este trabalho, uma resposta consistente ao problema de pesquisa. Suas contribuições para a política pública de educação municipal estão, em primeiro lugar, na identificação das condições institucionais necessárias à concretização do direito fundamental à educação. Em segundo lugar, estão na possibilidade de diagnosticar fragilidades municipais que impedem ou limitam a implementação da política educacional. Em terceiro lugar, estão na demonstração de que a efetividade educacional depende da combinação entre capacidades técnico-administrativas e político-relacionais. Por fim, estão na valorização do planejamento, da coordenação federativa, da intersectorialidade, do monitoramento e da participação social como elementos indispensáveis à realização do direito.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo analisar as contribuições do tema das capacidades estatais para a política pública de educação no nível municipal, a fim de compreender de que modo esse referencial pode auxiliar na concretização do direito fundamental à educação. Partiu-se da compreensão de que a Constituição Federal de 1988 atribuiu à educação a condição de direito social fundamental, impondo ao Estado o dever de promovê-la de forma universal, igualitária e qualificada. Contudo, ao longo da pesquisa, demonstrou-se que a previsão normativa, embora indispensável, não é suficiente para garantir a realização concreta desse direito, especialmente diante das desigualdades que marcam a realidade dos municípios brasileiros.

Inicialmente, verificou-se que as políticas públicas constituem instrumentos essenciais de concretização dos direitos fundamentais sociais no Estado Democrático de Direito. A Constituição de 1988 não apenas reconheceu direitos, mas também estabeleceu objetivos de transformação social, como a redução das desigualdades, a erradicação da pobreza e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Nesse contexto, as políticas públicas foram compreendidas como mediações institucionais entre a norma constitucional e a realidade social, permitindo que os compromissos previstos no texto constitucional sejam convertidos em ações estatais planejadas, contínuas e orientadas ao interesse público.

Em seguida, analisou-se o direito fundamental à educação, destacando sua densidade normativa e sua dupla dimensão individual e coletiva. A educação não se limita ao acesso formal à escola, pois envolve permanência, aprendizagem, qualidade, inclusão, gratuidade, valorização dos profissionais, gestão democrática, financiamento e planejamento. Também se observou que a Constituição distribui competências entre os entes federativos em regime de colaboração, atribuindo aos Municípios papel central na educação infantil e no ensino fundamental. Desse modo, a concretização do direito à educação depende diretamente da atuação municipal, pois é no território local que as demandas educacionais se manifestam de maneira mais imediata.

A partir disso, o tema das capacidades estatais revelou-se fundamental para responder ao problema de pesquisa. Sua contribuição está em deslocar a análise da simples existência do direito para as condições institucionais de sua realização. Não

basta afirmar que o Município tem o dever de garantir educação; é necessário compreender se ele possui estrutura administrativa, recursos financeiros, equipes técnicas, planejamento, sistemas de informação, mecanismos de participação, capacidade de coordenação e instrumentos de avaliação suficientes para transformar esse dever jurídico em política pública efetiva. Assim, as capacidades estatais ajudam a explicar o caminho entre a promessa constitucional e a prestação educacional concreta.

Constatou-se, ainda, que a efetividade da política educacional municipal depende da combinação entre capacidades técnico-administrativas e político-relacionais. As primeiras envolvem planejamento, gestão de recursos, burocracia qualificada, execução orçamentária, produção de diagnósticos, monitoramento e avaliação de resultados. As segundas dizem respeito à articulação federativa, ao diálogo com a comunidade escolar, à participação social, à atuação dos conselhos e à construção de legitimidade para as decisões públicas. A educação municipal também exige capacidades intersetoriais, pois a permanência e a aprendizagem dos estudantes dependem da articulação com áreas como saúde, assistência social, transporte, proteção à infância e políticas de enfrentamento das vulnerabilidades.

Nesse cenário, o planejamento assumiu papel central, especialmente por meio do Plano Municipal de Educação. O PME deve ser compreendido como instrumento estratégico de organização da política educacional local, capaz de articular diagnóstico, metas, estratégias, orçamento, participação social, monitoramento e avaliação. Quando alinhado ao Plano Nacional de Educação, o PME permite que as diretrizes nacionais sejam traduzidas para a realidade concreta do Município, respeitando suas necessidades, limitações e prioridades. Dessa forma, o PNE oferece o horizonte nacional de coordenação, enquanto o PME deve operar como instrumento local de concretização, evitando que o planejamento educacional permaneça apenas como exigência formal.

Diante disso, conclui-se que as capacidades estatais contribuem para a política pública de educação municipal ao evidenciar as condições necessárias para que o direito fundamental à educação deixe de ser apenas uma previsão constitucional e se converta em realidade concreta. Elas permitem identificar fragilidades municipais, orientar o planejamento, fortalecer a coordenação federativa, qualificar a participação social e aprimorar a implementação das políticas educacionais. Portanto, fortalecer a educação municipal significa fortalecer as

capacidades estatais dos Municípios, para que o direito à educação seja efetivado com acesso, permanência, qualidade, equidade e aprendizagem, tendo o Plano Municipal de Educação, alinhado ao Plano Nacional de Educação, como um dos principais instrumentos dessa realização.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. O manifesto e a questão federativa educacional. In: XAVIER, Libânia; CARVALHO, Marta Maria Chagas de (org.). O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz; WEBER, Leandro. Capacidades estatais das secretarias municipais de educação: diagnóstico e reformas. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2021.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BITENCOURT, Caroline Müller. Controle jurisdicional de políticas públicas. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado: uma distinção um pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, set./dez. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 8 jun. 2026.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 8 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), com duração de 10 anos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2026/lei-15388-14-abril-2026-798950-publicacaooriginal-178891-pl.html>. Acesso em: 8 jun. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PNE 2026-2036: conheça as principais mudanças. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em: <https://infograficos.camara.leg.br/pne-2024-2034/>. Acesso em: 8 jun. 2026.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019.

CLUNE, William H. Direito e políticas públicas: mapa da área. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 86, p. 59-108, out./dez. 2021.

D'AZEVEDO, Maria Cristina. Planos municipais de educação no Brasil: avanços e desafios. Brasília: MEC/UNDIME, 2021.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, out. 2007.

GALDINO, Flávio; SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 553-586.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; MARENCO, André (org.). *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Brasília: Enap, 2024. 99 p. (Cadernos Enap, 133).

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais em ação: a abordagem dos arranjos de implementação de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; MARENCO, André (org.). *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Brasília: Enap, 2024. (Cadernos Enap, 133).

GRIN, Eduardo. Capacidades estatais: antecedentes críticos, conjunturas críticas e mecanismos explicativos. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; MARENCO, André (org.). *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Brasília: Enap, 2024. p. 43-54. (Cadernos Enap, 133).

HACHEM, Daniel Wunder. São os direitos sociais “direitos públicos subjetivos”? Mitos e confusões na teoria dos direitos fundamentais. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, São Leopoldo, v. 11, n. 3, p. 404-436, set./dez. 2019.

PAPI, Luciana Pazini; PADILHA, Pablo Ziolkowski. Empregando capacidades estatais nos municípios: o planejamento como instrumento de capacidades. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; MARENCO, André (org.). *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Brasília: Enap, 2024. p. 85-99. (Cadernos Enap, 133).

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

RECK, Janriê. Aspectos teórico-constitutivos de uma gestão pública compartilhada: o uso da proposição habermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2006.

RECK, Janriê Rodrigues. O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais (sociais) e a assim chamada proibição de retrocesso: contributo para uma discussão. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, Lisboa, ano 2, n. 1, p. 769-820, 2013.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018. DOI: 10.21056/aec.v19i74.1047.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Celina: *Políticas Públicas - Uma Revisão da Literatura*. Porto Alegre – RS. 2002. SOUZA, Celina: *Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Subáreas*.

SOUZA, Celina. Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração. In: GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (org.). *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Brasília: Enap, 2024.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Anuário brasileiro da educação básica 2025. São Paulo: Moderna, 2025.

TEN CATE, Lidia; MARENCO, André; KERN, Drisa; BRUXEL, Marília. Em que ponto estamos: capacidades estatais como ferramenta analítica para comparar governos municipais. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; MARENCO, André (org.). *Capacidades estatais: avanços e tendências*. Brasília: Enap, 2024. p. 55-72. (Cadernos Enap, 133).

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Anuário brasileiro da educação básica 2025. São Paulo: Todos Pela Educação; Moderna; Fundação Santillana, 2025. Disponível em: <https://anuario.todospelaeducacao.org.br/>. Acesso em: 8 jun. 2026.