

Política de Inovação Educação Conectada:

Uma avaliação de governança multinível

Autor: Vanessa Lopes de Lima

Orientador: Prof. Me. Marcos Araújo Morton Silva

Coletânea de Pós-Graduação
Políticas Públicas



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ana Arraes (Presidente)
Bruno Dantas (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Raimundo Carreiro
Vital do Rêgo
Jorge Oliveira

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luis de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



DIRETORA-GERAL

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADORA ACADÊMICA

Renata Miranda Passos Camargo

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Política de Inovação Educação Conectada

Uma avaliação de governança multinível

Autora Vanessa Lopes de Lima

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

Orientador(a):

Prof. Me. Marcos Araújo Mortoni Silva

Banca examinadora:

Prof. Dr. Hironobu Sano

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

LIMA, Vanessa Lopes. **Política de Inovação Educação Conectada**: Uma avaliação de governança multinível d. 2022. Monografia (Especialização em Avaliação e Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 66 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): Autora Vanessa Lopes de Lima

TÍTULO: Política de Inovação Educação Conectada: Uma avaliação de governança

GRAU/ANO: Especialista/2022

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Nome Vanessa Lopes de Lima

Email vanessall@tcu.gov.br

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Lima, Vanessa lopes

Título: Política de Inovação Educação Conectada: Uma avaliação de governança multinível / Autora Vanessa Lopes de Lima. – Brasília: ISC/TCU, 2022.

66 fl. (Monografia de Especialização)

1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Tema 2. 3. Tema 3. I. Título.

CDU 02

CDD 020

Política de Inovação Educação Conectada: Uma avaliação de governança multinível

Autora Vanessa Lopes de Lima

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 25 de maio de 2022.

Banca Examinadora:

Orientador
Me. Marcos Araújo Morton Silva
TCU

Avaliador
Dr. Hironobu Sano
UFRN

.

Dedico esse trabalho a todas as crianças e jovens brasileiros, com o desejo de que tenham acesso à educação pública de qualidade.

Agradecimentos

A Deus, que sempre ilumina e guia meu caminho, e me deu resiliência para prosseguir até o fim.

Ao meu marido Hudson e aos meus filhos, Matheus e Valentina, pelo apoio e compreensão nos meus momentos de ausência durante o tempo de estudo.

Ao Professor Me. Marcos Araújo Morton Silva, pela orientação para a realização dessa pesquisa.

Ao Tribunal de Contas da União por essa oportunidade de me especializar.

Resumo

A Política de Inovação Educação Conectada foi instituída com o objetivo de apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica brasileira. A política abrange, entre outras ações, o apoio técnico ou financeiro da União, ou ambos, às escolas e às redes de educação básica para contratação de serviço de acesso à internet e implantação de infraestrutura para distribuição do sinal da internet nas escolas. Trata-se, portanto, de uma política pública descentralizada que exige colaboração e integração entre os diversos níveis de governo.

Em um sistema federativo, como o adotado pelo Brasil, a governança multinível desenvolve papel fundamental para que políticas públicas descentralizadas possam alcançar seus objetivos de forma efetiva, visto que o Brasil é um país de grande extensão territorial, em que os entes federados possuem diferentes capacidades financeiras e operacionais, além de uma grande diversidade sociocultural e especificidades territoriais.

O presente trabalho discutiu a Política de Inovação Educação Conectada no contexto do federalismo brasileiro com enfoque nos mecanismos de governança multinível. O objetivo foi avaliar aspectos relacionados à atribuição e financiamento das responsabilidades, coordenação, abordagem das desigualdades territoriais e capacidades dos entes federativos na implementação da política.

A análise dos mecanismos de governança multinível permitiram identificar riscos ao alcance dos objetivos da Política de Inovação Educação Conectada, que, se devidamente mitigados, representam oportunidade de aperfeiçoamento da política para a geração dos resultados e impactos esperados.

Palavras-chave: educação conectada; governança multinível; política pública descentralizada.

Abstract

The Connected Education Innovation Policy was instituted with the objective of supporting the universalization of high-speed internet access and fostering the pedagogical use of digital technologies in Brazilian basic education. The policy covers, among other actions, technical or financial support from the Union, or both, to schools and basic education networks for contracting internet access services and implementing infrastructure for distributing the internet signal in schools. It is, therefore, a decentralized public policy that requires collaboration and integration between the different levels of government.

In a federative system, such as the one adopted by Brazil, multilevel governance plays a fundamental role so that decentralized public policies can effectively achieve their objectives, since Brazil is a country with a large territorial extension, in which the federated entities have different capacities. financial and operational, in addition to a great sociocultural diversity and territorial specificities.

The present work discussed the Connected Education Innovation Policy in the context of Brazilian federalism with a focus on multilevel governance mechanisms. The objective was to evaluate aspects related to the attribution and financing of responsibilities, coordination, addressing territorial inequalities and the capacities of federative entities to implement the policy.

The analysis of the multilevel governance mechanisms allowed identifying risks to the achievement of the objectives of the Connected Education Innovation Policy, which, if properly mitigated, represent an opportunity to improve the policy to generate the expected results and impacts.

Keywords: connected education; multilevel governance; decentralized public policy.

Lista de figuras

Figura 1: Dez Diretrizes para Implementar a Descentralização	25
Figura 2: Modelo de Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU	31
Figura 3: Modelo de Avaliação de Governança Multinível – Projeto Integrar	35
Figura 4: Governança de Políticas Públicas e capacidades Estatais – Perspectivas de Análise	37
Figura 5: As Quatro dimensões do PIEC	41

Lista de quadros

Quadro 1: Atributos de Governança Multinível.....	40
Quadro 2: Valor anual de repasse do PDDE - Educação Conectada	48
Quadro 3: Proporção de escolas que realizaram o diagnóstico de adoção de tecnologia em pelo menos um ciclo de aplicação do Guia Edutec, por dependência administrativa, em nível Brasil.....	52
Quadro 4: Professores da educação básica no Censo Educacional e professores concluintes de cursos de apoio ao uso de TDIC na Plataforma AVAMEC, por Região, em 2019 e 2020.	59

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Obstáculos citados por diretores escolares e articuladores locais para as escolas incorporarem TDIC na prática pedagógica.....	54
--	----

Lista de abreviaturas e siglas

Anatel Agência Nacional de Telecomunicações

BNCC Base Nacional Comum Curricular

BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CNE Conselho Nacional de Educação

Consed Conselho Nacional de Secretários de Educação

FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

LDB Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MCom Ministério das Comunicações

MCTI Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

ME Ministério da Economia

MEC Ministério da Educação

OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAR Plano de Ações Articuladas

PIEC Política de Inovação Educação Conectada

PIEC Programa de Inovação Educação Conectada

PNE Plano Nacional de Educação

SEB/MEC Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação

TCU Tribunal de Contas da União

Susep Superintendência de Seguros Privados

UNDIME União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Sumário

1.	Introdução	16
2.	Problema e justificativa	19
3.	Objetivos	21
3.1.	Objetivo geral	21
3.2.	Objetivos específicos.....	21
4.	Metodologia	22
5.	Referencial Teórico e Normativo	23
5.1.	Políticas Públicas Descentralizadas	23
5.1.1	Descentralização nas Políticas Públicas de Educação	26
5.2.	Governança de Políticas Públicas Descentralizadas.....	30
6.	Matriz de Análise	38
7.	Política de Inovação Educação Conectada – Descrição e Análise	40
7.1.	Atribuição de Responsabilidades	43
7.2.	Financiamento das Responsabilidades	46
7.3.	Capacidade dos Entes Federativos	51
7.4.	Mecanismos de Coordenação	55
7.5.	Abordagem das Desigualdades Territoriais.....	57
8.	Considerações Finais	60
	Referências bibliográficas	63

1. Introdução

De acordo com o art. 205 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), 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.

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), instituído pela Lei nº 13.005/2014, orienta e direciona o desenvolvimento de políticas públicas em educação. De acordo com Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p.181): “entre as razões para a elaboração do PNE, figurava a premência de haver um plano de Estado, ou seja, um projeto de educação que tivesse duração independente do governo no poder, garantindo continuidade de políticas públicas para educação.”

O PNE definiu 10 diretrizes que devem guiar a educação brasileira e estabeleceu 20 metas a serem cumpridas durante sua vigência. O Plano reforça ainda o princípio da cooperação federativa da política educacional ao estabelecer que:

União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” e que “cabará aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE...” (Brasil, <https://pne.mec.gov.br/> acessado em 24/01)

Para o alcance da Meta 7 do PNE 2014-2024, que se refere ao aumento da qualidade da educação básica, foram elencadas três estratégias que tratam do acesso a equipamentos tecnológicos nas escolas:

[...] universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computador/aluno (a) nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação. (BRASIL, 2014, p. 8).

[...] prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet. (BRASIL, 2014, p. 8).

[...] informatizar integralmente a gestão das escolas públicas e das secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como manter programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação. (BRASIL, 2014, p. 8).

Considerando os prazos previstos no PNE, a data prevista na lei para o atingimento dessa meta de universalizar banda larga de alta velocidade nas escolas expirou em junho de 2019.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) faz menção ao uso de tecnologias e recursos digitais na Competência Geral nº 5 da BNCC:

Compreender, utilizar e criar tecnologias digitais de informação e comunicação de forma crítica, significativa, reflexiva e ética nas diversas práticas sociais (incluindo as escolares) para se comunicar, acessar e disseminar informações, produzir conhecimentos, resolver problemas e exercer protagonismo e autoria na vida pessoal e coletiva. (BRASIL, 2018)

No que se refere à promoção da transformação digital do Brasil, a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), instituída pelo Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018, tem o objetivo de aproveitar o potencial das tecnologias digitais para promover o desenvolvimento econômico e social sustentável e inclusivo, com inovação, aumento de competitividade, de produtividade e dos níveis de emprego e renda no País. (BRASIL, 2018).

Entre os eixos habilitadores da E-Digital, destacam-se dois eixos que contribuem para o aperfeiçoamento da educação:

a) infraestrutura e acesso às tecnologias de informação e comunicação: objetiva promover a ampliação do acesso da população à internet e às tecnologias digitais, com qualidade de serviço e economicidade;

[...]

b) educação e capacitação profissional: objetiva promover a formação da sociedade para o mundo digital, com novos conhecimentos e tecnologias avançadas, e prepará-la para o trabalho do futuro;(BRASIL, 2018)

A E-Digital, ao apresentar o diagnóstico do eixo educação e capacitação profissional, relaciona alguns indicadores sobre o uso de Tecnologia Digital de Informação e Comunicação (TDIC) no ambiente escolar (BRASIL, 2018):

- a) apenas 24% do total de escolas públicas rurais tinham conexão à internet, enquanto 85% das escolas urbanas declaravam estar conectadas;
- b) apenas 3% das escolas públicas de educação básica contavam com computadores dentro de todas as salas de aula;
- c) em apenas 19% das escolas, a conectividade possuía velocidade suficiente para o acesso simultâneo dos alunos a vídeos e jogos;

- d) em relação à formação, 67% dos professores não participaram de cursos sobre o uso de recursos tecnológicos para educação ou fizeram apenas cursos sobre o uso de ferramentas básicas.

Importante destacar que a inclusão de TDIC no ambiente escolar contempla diversas dimensões. Trata-se não apenas de aspectos ligados à infraestrutura, conexão e equipamentos, mas também de como estas tecnologias podem ser incorporadas aos processos de aprendizagem, à formação continuada de docentes, projetos de inovação e novas rotinas que possam contribuir com uma melhoria na qualidade da educação.

Nesse sentido, o Programa Educação Conectada tem o objetivo de apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica. A educação brasileira tem grandes desafios a serem superados e ainda lidamos com questões básicas tais como ausência de infraestrutura escolar adequada, formação inicial e continuada dos professores insuficiente, transporte escolar inadequado e pouco seguro, merenda escolar inadequada, entre tantas outras questões. E para que o país possa ofertar uma educação básica de qualidade precisa não só avançar, mas dar um grande salto, de forma que as questões fundamentais e estruturais sejam resolvidas e que possamos educar nossas crianças de forma alinhada às transformações digitais que vivenciamos. O mundo exige novas capacidades e habilidades que precisam ser desenvolvidas desde a educação infantil.

Ter universalização de acesso à internet não significa ter uma educação de qualidade e nem mesmo significa que novas capacidades estão sendo adquiridas pelos estudantes e professores, entretanto, é um ponto estrutural e necessário. Pode-se dizer que é um ponto de partida.

De acordo com o ex-secretário de Educação Básica do MEC, Janio Macedo, o objetivo do programa é "tornar a educação mais atrativa tanto para o ensino fundamental quanto para o médio, colaborando dessa forma para reduzir a evasão dos nossos alunos e por via de consequência, a melhoria no nosso ensino e aprendizagem dos alunos" (Tokarnia, 2019).

A previsão do MEC, declarada em novembro de 2019, era de que cerca de 9,7 mil escolas seriam beneficiadas em 1,4 mil municípios na Região Sudeste; 7 mil escolas em 1,5 mil municípios na Região Nordeste; 1,7 mil escolas em 257 municípios

na Região Norte; 1,8 mil escolas em 319 municípios na Região Centro-Oeste; e 4,2 mil escolas em 1 mil municípios da Região Sul (Tokarnia, 2019).

Informações sobre o programa constam da Seção seguinte e em especial da Seção 7.

2. Problema e justificativa

O Programa de Inovação Educação Conectada foi instituído através do Decreto nº 9.204, de 23 de novembro de 2017, em consonância com a estratégia 7.15 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. O programa conta com a participação do: Ministério da Educação (MEC), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), e parceiros, como o Centro de Inovação para a Educação Brasileira (CIEB), a Fundação Lemann, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), e a União Nacional dos Dirigentes de Educação (UNDIME).

O programa tem por objetivo apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica e visa a conjugar esforços entre órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, escolas, setor empresarial e sociedade civil para assegurar as condições necessárias para a inserção da tecnologia como ferramenta pedagógica de uso cotidiano nas escolas públicas de educação básica (BRASIL, 2017).

Estruturado em quatro dimensões: Visão, Formação, Recursos Educacionais Digitais e Infraestrutura, o programa Educação Conectada está dividido em três grandes fases: Indução, Expansão e Sustentabilidade, sendo determinadas metas de atendimento a escolas urbanas e rurais em cada uma das fases.

Para participar das ações do Programa, as secretarias de educação básica municipais, estaduais e do Distrito Federal devem realizar a adesão em instrumento próprio disponibilizado pelo MEC.

A efetiva implantação do Programa Educação Conectada, como política pública intergovernamental ou multinível, depende da capacidade estatal destes entes, bem como da coordenação entre os diversos níveis de governo, dadas as distintas

características regionais que dão cara a heterogeneidade do estado federativo brasileiro.

A esse respeito, Lotta et al. (2014) afirmam nos seguintes termos:

Dado que expressivas desigualdades e heterogeneidades regionais caracterizam o Estado federativo brasileiro e, ainda, que mais de uma esfera de governo atua sobre um mesmo território e população, é de fundamental importância o debate a respeito da coordenação de políticas. Coordenação, que, por parte do governo federal, envolve, além da articulação entre diferentes níveis de governo, os mecanismos de incentivos e indução, as normatizações, os bons desenhos de programas, a redefinição da atribuição de responsabilidades e competências, as transferências de recursos e a organização e capacitação de quadros técnicos (tanto do órgão coordenador quanto dos órgãos de quem está na ponta da implementação), entre outros aspectos. (LOTTA *et al.*, 2014, p. 15)

Tratando-se de uma política pública descentralizada, que depende da atuação coordenada de diferentes níveis de governos, ter uma boa estrutura de governança é fundamental para que a política possa alcançar resultados efetivos.

Dessa forma, em vista desse contexto, o problema de pesquisa do presente trabalho é **a Política de Inovação Educação Conectada possui mecanismos de governança que contribuem para que os diferentes níveis de governo atuem de forma coordenada para o alcance dos objetivos da política?**

A pesquisa se justifica pelo fato de tratar-se de relevante política educacional. O momento de pandemia global de Covid19, com impossibilidade de aulas presenciais em todo o território brasileiro, evidenciou a necessidade urgente de ações efetivas para a transformação digital na educação e a PIEC é hoje a principal política brasileira com esse objetivo.

Para além da relevância temática, a presente pesquisa busca também contribuir com a produção acadêmica sobre políticas públicas descentralizadas e pode subsidiar futuras análises acadêmicas sobre a própria PIEC ou sobre aspectos de governança multinível em políticas públicas intergovernamentais no Brasil.

3. Objetivos

3.1. Objetivo geral

O objetivo geral do trabalho foi o de avaliar mecanismos de governança multinível da Política Inovação Educação Conectada.

3.2. Objetivos específicos

Para permitir a consecução desse objetivo geral de análise, foram estruturados os objetivos específicos a seguir:

- a) Identificar e analisar a atribuição de responsabilidades;
- b) Identificar e analisar as estruturas de financiamento de responsabilidades;
- c) Identificar e analisar a capacidade dos entes federativos;
- d) Identificar e analisar mecanismos de coordenação;
- e) Identificar e analisar abordagem das desigualdades regionais

4. Metodologia

Para atingir os objetivos da avaliação, são apresentados um referencial teórico normativo a respeito das áreas de conhecimento úteis para a avaliação da governança do Programa de Inovação Educação Conectada, a saber: políticas públicas descentralizadas e governança de políticas públicas. O trabalho é de natureza qualitativa sobre componentes de governança da PIEC. Para tanto, metodologicamente falando, o presente trabalho se propõe a realizar uma pesquisa documental de política pública, por meio da análise de documentos técnicos e normativos. A análise qualitativa, segundo Secchi, 2017, tem como objetivo a construção teórica, possuindo natureza descritiva e buscando entender como as políticas públicas se desenvolvem na prática.

A finalidade do trabalho é exploratória e descritiva. Exploratória por tratar de tema em que o conhecimento acadêmico está em construção e descritiva por buscar caracterizar elementos de governança na atribuição e no financiamento de responsabilidades, na capacidade dos entes federativos e nos mecanismos de coordenação da Política de Inovação Educação Conectada

Para o alcance dos objetivos descritos no capítulo anterior foram realizadas revisão bibliográfica e pesquisa documental, com investigação e análise de documentos técnicos e normativos. As informações relevantes para a avaliação podem ser obtidas nos normativos relacionados à PIEC, disponível no sítio <https://educacaoconectada.mec.gov.br/legislacao/>.

O *site* oficial da PIEC (educacaoconectada.mec.gov.br) dispõe de uma série de informações e documentos, como os manuais de conectividade e orientações sobre o programa educação conectada.

Também foram objeto de análise o relatório de auditoria realizada pelo TCU que resultou no Acórdão 326/2022 – Plenário, disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>

5. Referencial Teórico e Normativo

A seção 5 dispõe sobre o referencial teórico que aborda políticas públicas descentralizadas (seção 5.1), descentralização nas políticas públicas de educação (5.1.1), e governança de políticas públicas (seção 5.2).

5.1. Políticas Públicas Descentralizadas

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o sistema federativo como forma de organização político-administrativa, considerou os municípios como entes autônomos e adotou a atribuição de responsabilidade mútua entre a União, estados, municípios e Distrito Federal, adotando, assim, a descentralização como uma diretriz para diversas políticas públicas brasileiras.

Oliveira e Santana (2010) destaca como princípios básicos do federalismo:

- a) defende ou estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos [...] para as demais unidades territoriais;
- b) distribui os poderes e as funções do governo entre os governos central e regionais.
- c) atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres;
- d) autoriza os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo, e
- e) fornece vários mecanismos e procedimentos para resolução dos conflitos e disputas entre os governos central e regionais bem como entre duas ou mais unidades regionais (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 9).

De acordo com Abrúcio (2010), há quatro elementos essenciais para o sucesso na adoção do federalismo como forma de Estado a) a compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes federados, o que supõe, necessariamente, a existência de, no mínimo, dois níveis de governos autônomos e a necessidade de cooperação intergovernamental e de ações voltadas à integração nacional; b) é preciso garantir os direitos federativos, por intermédio da Constituição e de sua interpretação, além de ter como objetivo a garantia da diversidade sociocultural e/ou da redução das assimetrias socioeconômicas entre as esferas governamentais; c) instituir arenas institucionais que garantam aos pactuantes: sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação e, em muitas ocasiões, decisão sobre assuntos com impacto intergovernamental e d)

as políticas públicas têm de ser montadas com vistas em garantir a coordenação entre todos os atores territoriais.

No Brasil, país de grande extensão territorial e diversas diferenças econômicas, sociais e culturais, a adoção do federalismo, por meio da descentralização, em tese, aproxima governos e comunidades locais, e em contrapartida, torna o processo decisório mais complexo e desafiador, tendo em vista a ampliação de instâncias decisórias e atores envolvidos.

Na esfera das políticas públicas, Abrucio (2010) aponta cinco grandes pilares presentes na Constituição Federal de 1988: a) busca pela universalização das políticas, com o intuito de obter garantia plena dos direitos sociais; b) democratização da gestão estatal; c) profissionalização da burocracia como condição essencial para a qualidade na formulação e implementação das ações governamentais; d) descentralização, preferencialmente em prol da municipalização das políticas; e e) preocupação com a interdependência federativa, na forma de medidas de combate à desigualdade, de preocupações em torno da cooperação intergovernamental e da definição de um raio importante de ações federais como agente nacional.

Os dois últimos pilares relacionam-se diretamente ao sistema federativo e denotam o forte processo de municipalização das ações governamentais. A descentralização proposta ia muito além do que o simples repasse de recursos públicos aos governos estaduais e municipais. Entretanto, de acordo com Abrucio (2010), a efetivação e a combinação entre esses cinco pilares não se deu exatamente como previa o espírito das normas constitucionais. Entre a promulgação da Constituição o início do Século XXI, reformulações institucionais e nos programas foram feitas para colocar em prática – ou, em alguns casos, reinterpretar – esses princípios, tanto no plano mais geral como no mais específico das políticas públicas

Neste contexto, as responsabilidades atribuídas aos entes governamentais pela Constituição Federal de 1988, bem como o arranjo intergovernamental estabelecido para a atuação destes entes federados nas mesmas políticas, tornaram mais desafiadores e complexos os ambientes para a formulação, coordenação e execução das políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014)

Com o foco na descentralização de políticas públicas, em especial na municipalização, Pinho e Santana (2002) destacam inovações que foram criadas a partir de experiências locais, como o Programa Saúde da família (PSF) e o Bolsa

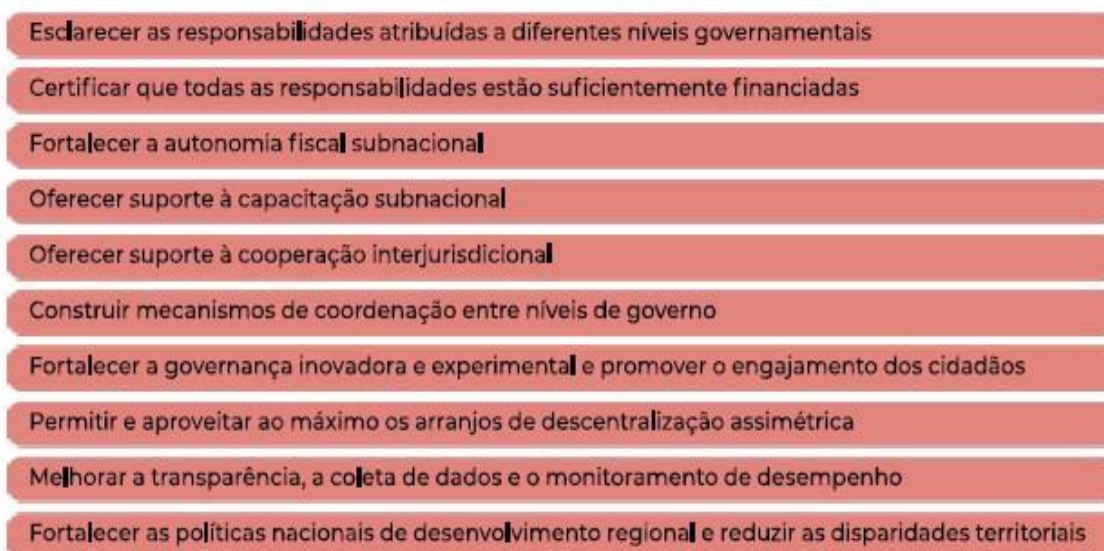
Escola (que depois se transformaria no Bolsa Família). Também são apontados avanços no Controle Social, com experiências como a do Orçamento Participativo.

Os resultados da municipalização, entretanto, foram muito heterogêneos e resultados negativos também foram identificados. Para Abrucio (2010), a disparidade de resultados está vinculada, em boa medida, à heterogeneidade entre os municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos, bem como a conquista da posição de ente federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo.

De fato, em um contexto de descentralização, cada nível de governo exerce um papel fundamental para que uma determinada política pública intergovernamental alcance efetivamente seus resultados esperados. Bem como, a articulação e coordenação entre esses entes impacta diretamente na forma como essas políticas são formuladas e implementadas.

A esse respeito, a OCDE apresenta um modelo de dez fatores-chave para que a descentralização das políticas públicas funcione efetivamente, conforme ilustrado na Figura 1:

Figura 1 – Dez Diretrizes para Implementar a Descentralização



Fonte: Tribunal de Contas da União (2021, p. 13)

A seguir detalharemos a questão da descentralização em políticas públicas na área da educação.

5.1.1 Descentralização nas Políticas Públicas de Educação

A Constituição Federal de 1988 instituiu alterações significativas no contexto federativo do Brasil. Entre as diversas alterações, podemos destacar a descentralização de políticas públicas e a repartição de competências. No que se refere à educação, a CF combina competências privativas e competências comuns.

De acordo com o art. 205 da Constituição Federal, “a educação, direito de todos e dever do Estado, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento das pessoas, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, Art. 205)

Já no art. 211 da Constituição Federal, destaca-se o ente que prioritariamente atuará em cada nível educacional, bem como se reforça a necessidade de colaboração entre os sistemas de ensino:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. [...]

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

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

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1988, Art. 211).

Observa-se que o texto constitucional, considerando a competência comum, menciona a atuação prioritária e não exclusiva, para cada esfera de governo, nos diferentes níveis educacionais.

O detalhamento dessas competências é estabelecido pela Lei de Diretrizes e bases da Educação (LDB), que, por sua vez, reforça a necessidade de um regime de colaboração entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal.

A LDB, em seu art. 8º § 1º, determina que “caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo

função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.’

Para Ranieri (2019):

A LDB acentua o papel dos Municípios em relação à educação fundamental, confirmando a tendência notada no moderno federalismo de se atribuir necessidades básicas da população à menor esfera de governo, dentro de um modelo de colaboração entre os entes federados, conforme dispõe o princípio da subsidiariedade; o que não permite o descomprometimento da União, ou mesmo dos Estados, como se depreende do art. 211 da Constituição Federal, e do art. 75, da LDB, que determinam o exercício da ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino (RANIERI, 2019 , p.10).

No que se refere às competências legislativas: reserva-se à União competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV); e competência concorrente à dos Estados e Distrito Federal para legislar sobre educação mediante normas gerais (CF, art. 24, IX).

Uma competência do tipo concorrente pode ser compreendida de duas formas: possibilidade de mais de uma entidade federativa legislar simultaneamente sobre ela, ou primazia da União, nos aspectos mais gerais, e do Estado, nos aspectos mais específicos, não esclarecidos na legislação federal (SILVA, 2003, p. 478).

De acordo com o preconizado pelo o § 1º do art. 25, aos Estados estão reservadas as competências não vedadas pela Constituição. Ou seja, trata-se de uma competência residual. Já aos municípios, a CF, art. 30, I, reserva a competência de legislar sobre assuntos de interesse local.

Em conjunto com os debates sobre competência, o financiamento é uma das questões-chave quando se trata da garantia de atendimento de quaisquer direitos sociais. Em relação à educação, o debate é ainda mais importante, visualizando uma conjuntura internacional e nacional que reporta graves deficiências orçamentárias, considerando que o futuro educacional, em especial nos países em desenvolvimento, como o Brasil, necessitaria de um aporte mais eficiente de recursos financeiros e humanos (Fortunati, 2007).

No que se refere ao financiamento, em seu art. 212, a CF de 1988 estabelece que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita líquida de impostos (RLI) na manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE). Para o cálculo da RLI, deve-se adicionar as transferências constitucionais recebidas e subtrair as transferências constitucionais efetivadas aos demais entes. (Brasil, 1988).

Com o objetivo de garantir recursos para a educação básica pública, bem como valorizar os trabalhadores da educação, por meio da Emenda Constitucional 53/2006, regulamentada pela Lei 11.494/2007, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O Fundo tem por objetivo garantir que parte dos recursos a serem aplicados em MDE sejam destinados à educação básica em todo o país, nas diferentes etapas de ensino.

A partir da Emenda Constitucional 108/2020, o Fundeb passou a ser permanente e é atualmente regulamentado pela Lei 14.113/2020 que disciplina, em seu art. 3º, a criação de fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, cuja receita é composta por 20% de impostos estaduais e municipais e, em alguns casos, transferências do Governo Federal para os estados e os municípios, além de receitas decorrentes da dívida ativa tributária proveniente desses impostos estaduais e municipais.

O Fundo é composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios estados, Distrito Federal e municípios, entretanto a lei prevê que sempre que, no âmbito de cada estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, a União complementar os recursos dos Fundos com, no mínimo, 23% dos recursos do fundo, assim distribuídos:

- I - complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- II - complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com

redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei. (BRASIL, 2020, Art. 5º)

Os recursos do Fundeb, excluídos os advindos da complementação-VAAR da União devem ser aplicados, no mínimo 70%, para pagamento de remuneração dos profissionais da educação básica. O restante dos recursos (máximo de 30%) deve ser aplicados em ações MDE. Importante destacar que não há, nos termos da Emenda Constitucional 108/2020, impedimento de uso de 100% dos recursos para a remuneração dos profissionais da educação básica.

A CF/88 determina no §5º, art. 212, que a educação básica pública “terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas”.

Não obstante os entes subnacionais possuam fontes próprias de recursos para as políticas educacionais, os governos subnacionais também podem contar com programas que financiam o ensino público, recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, com o objetivo de garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino e ajuste das oportunidades educacionais (CRUZ, 2012).

Segundo Cruz (2012), as políticas de financiamento da educação pública são relevantes no enfrentamento das diferenças socioeconômicas vigentes no território brasileiro, resultantes principalmente das disparidades na capacidade tributária dos entes subnacionais.

Desta maneira, considerando as diferenças socioeconômicas entre as regiões brasileiras, a União deve exercer sua função supletiva e redistributiva, voltada à equalização das oportunidades educacionais e ao alcance de um padrão mínimo de qualidade do ensino, especialmente, mediante assistência técnica e financeira aos estados e aos municípios, como prevê a Constituição Federal. Nesse cenário, o FNDE assume o papel central porque opera a maior parte dos recursos federais da educação descentralizados para estados e municípios (CRUZ, 2012).

O FNDE tem como missão institucional prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos. Assim, o FNDE é o responsável por diversas ações e programas de descentralização de recursos, tais como: Caminhos da Escola, Plano de Ações Articuladas (PAR),

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), entre outros.

O programa de Inovação Educação Conectada (PIEC), também integrante da carteira de ações e programas do FNDE e objeto deste estudo, fornece recursos para a contratação de serviço de acesso à internet; para implantação de infraestrutura a fim de distribuir o sinal de internet nas escolas; e para aquisição ou contratação de dispositivos eletrônicos. As escolas contempladas recebem os recursos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, igualmente gerido pelo FNDE.

5.2. Governança de Políticas Públicas Descentralizadas

De acordo com o Banco Mundial, no relatório “Governance: The World Bank’s Experience, o conceito de governança pode ser sintetizado nos seguintes termos:

Governança é sintetizada por formulação previsível, aberta e esclarecida de políticas (ou seja, processos transparentes); uma burocracia imbuída com ethos profissional; um braço executivo responsável por suas ações; e uma forte participação da sociedade civil nos negócios públicos; e todos se comportando sob as regras da lei. (BANCO MUNDIAL, 1994, P.7)

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), alinhado com os conceitos propostos pelo Banco Mundial, tinha entre os seus objetivos, o de aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade, dirigindo-se os serviços prestados pelo Estado para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

Posteriormente, o Decreto nº 5.378/2005, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespublica (BRASIL, 2005), incluiu como um dos objetivos do Programa a promoção da governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Para Peters (2012), a ideia de governança está associada aos meios para conduzir e obter os recursos necessários à implementação das ações coletivas nas sociedades contemporâneas, cabendo esse papel, principalmente, ao setor público, por meio de suas instituições. Essa implementação de ações coletivas envolve a

interação de vários atores, em níveis e esferas de governo diversos e fora dele também.

A maior ou menor capacidade de governança depende, por um lado, da possibilidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes; de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja naquelas relacionadas à regulação das políticas públicas (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002, p.1).

De acordo com o disposto no Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU, 'governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade.' (BRASIL, 2014, p.32)

Nesse referencial, o TCU apresentou um modelo de avaliação da governança em políticas públicas composto por oito componentes, conforme demonstrado na Figura 2:

Figura 2 – Modelo de Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU



Ao tratar especificamente de políticas públicas descentralizadas, o Referencial para avaliação de Governança Multinível em políticas Públicas Descentralizadas, elaborado pelo TCU, IRB e Atricon, considera que “o conceito da governança multinível busca compreender as relações tecidas nos diversos níveis governamentais e as novas formas de governança, com o olhar voltado para as diferentes realidades territoriais” (BRASIL, 2021, p.12).

A União Europeia e os vários sistemas políticos dos seus estados-membros, onde políticas públicas comumente operam sob múltiplas jurisdições influenciou o desenvolvimento teórico sobre governança multinível. Estudos teóricos passam a analisar a governança para além do seu aspecto organizacional, criando uma perspectiva multinível de governos. Nesse contexto, a teoria da governança multinível busca compreender e explicar o sistema de negociação contínua entre os diversos governos (CASTRO, 2014).

Em relação ao conceito de Governança multinível, multinível referia-se à crescente interdependência entre os governos operando em diferentes níveis territoriais; já o termo governança ressaltou a crescente interdependência entre governos e atores não governamentais em vários níveis territoriais (BACHE; FLINDERS, 2004 *apud* Castro, 2014, p. 5).

A governança multinível está relacionada à colaboração interfederativa, a ausência de competência exclusiva ou hierarquia entre os entes, pressupõe uma partilha de responsabilidades entre os diferentes atores, e tem como especificidade ser praticada em ambiente que exige contínua cooperação e fortalecimento da capacidade institucional de atuar de forma coordenada no ciclo das políticas públicas descentralizadas – formação da agenda, formulação da política, processo de tomada de decisão, implementação e avaliação. (BRASIL, 2021)

Na legislação brasileira, seu propósito maior pode ser extraído do art. 2º, inc. IV, da Lei 13.089/2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole, definindo a governança interfederativa como sendo o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2015).

De acordo com a OCDE:

A governança multinível compreende a interação entre os níveis de governo e uma ampla gama de partes interessadas, incluindo atores privados e cidadãos, na formulação e implementação de políticas públicas com impacto subnacional. Ao observar essas interações, é importante avaliar as condições que as fazem funcionar e produzir os resultados desejados da política, em particular, para as políticas descentralizadas. Essas condições dizem respeito ao quadro fiscal e à gestão financeira, bem como às atribuições de responsabilidades, às capacidades operacionais e aos processos regulatórios envolvidos, conforme o marco jurídico institucional de cada política (OCDE, 2019)

De fato, em um sistema federativo, como o adotado pelo Brasil, a governança multinível desenvolve papel fundamental para que políticas públicas descentralizadas possam alcançar seus objetivos de forma efetiva, visto que o Brasil é um país de grande extensão territorial, em que os entes federados possuem diferentes capacidades financeiras e operacionais, além de uma grande diversidade sociocultural e especificidades territoriais.

A esse respeito, Knopp assevera que “tratar de governança multinível é tratar da “distribuição de poder, papéis, riscos, recompensas e responsabilidade entre os atores envolvidos” (2011, p. 58).

Com relação ao contexto brasileiro, Lotta e Favareto (2016) destacam três aspectos estruturais do ambiente institucional das políticas públicas no Brasil que precisam ser enfrentados: a) ineficácia da pactuação federativa, na medida em que não consegue gerar estruturas e incentivos adequados à organização de atribuições e capacidades das três esferas de governo; b) cultura setorial autonomizada das esferas governamentais, que ocasiona perda de oportunidades de sinergia e emperra a integração de esforços; c) desconsideração das especificidades e estruturas sociais territoriais, fazendo com que as esferas subnacionais sejam meros repositórios de investimentos

Os autores acrescentam que uma política pública descentralizada deve ser analisada sobre a perspectiva do componente “território”, principalmente quando ela apresenta resultados muito diferentes nos vários municípios em que é implementada, o que pode indicar que fatores locais estejam influenciando a eficácia e eficiência dos gastos públicos (LOTTA; FAVARETO, 2016).

No contexto federativo brasileiro, as escolhas indicadas na Constituição de 1988 e em normas decorrentes acerca da distribuição de competências condicionam essas relações, sobretudo pela alta fragmentação entre governo central – União e governos subnacionais – estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 1988). Os arranjos e negociações tem papel central, porque “as estratégias e chances de sucesso dos atores federativos” são muito impactadas pela “forma como estão estruturadas as relações intergovernamentais nas políticas específicas” (ARRETCHE, 2002, p. 434).

As formas de integração variam de acordo com os atores envolvidos que atuam no ambiente multinível de políticas públicas (OCDE, 2020):

- a) vertical, entre governos de diferentes esferas nacional e subnacional;
- b) horizontal, entre entes federativos da mesma esfera governamental, com menção à importância da coerência interna entre órgãos e entidades de um mesmo ente federativo; e
- c) entre entes governamentais e a ampla variedade de atores externos que se interessam pelos resultados das políticas públicas.

Ante a todo esse quadro, o Referencial de Avaliação de Governança Multinível, fruto do Projeto Integrar, resultante de acordo de cooperação entre o TCU e a OCDE, com articulação subnacional promovida pela Associação dos membros dos Tribunais de Contas (Atricon) e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), apresenta um modelo analítico de governança multinível com seis componentes, construído a partir das dez diretrizes recomendadas pela OCDE para que a descentralização de políticas públicas funcione efetivamente, como se observa na Figura 3:

Figura 3 – Modelo de Avaliação de Governança Multinível – Projeto Integrar

Fonte: Tribunal de Contas da União (2021, p. 24)

Os componentes definidos no modelo tratam de como são atribuídas as responsabilidades, ou seja, se há uma clara definição do papel de cada um dos entes envolvidos na política pública descentralizada, bem como do financiamento dessas responsabilidades, englobando as fontes de recursos necessárias.

Outro mecanismo trata da coordenação entre os entes. Mecanismos de coordenação, verticais ou horizontais, igualmente facilitam o alinhamento de objetivos, a superação de efeitos negativos da sobreposição, duplicação e lacuna de responsabilidades e a correção de disparidades territoriais (OCDE, 2020).

O monitoramento e a avaliação de desempenho referem-se ao acompanhamento dos resultados da política e de informações e indicadores importantes que subsidiam as tomadas de decisão durante o ciclo da política pública.

O mecanismo de abordagem das desigualdades regionais aponta para as questões relacionadas a equalização das necessidades fiscais entre os entes federativos. Os governos subnacionais possuem capacidades administrativas e fiscais variadas, quantitativa e qualitativamente, para exercer suas responsabilidades na

execução das políticas descentralizadas e prestar serviços públicos locais de qualidade. A equalização fiscal pode contribuir para a redução das desigualdades territoriais, corrigindo desequilíbrios entre governos subnacionais no financiamento das políticas descentralizadas (BRASIL, 2021).

Por fim, a questão das capacidades dos entes federativos. Os entes que fazem parte do ciclo de uma política pública descentralizada deveriam contar com estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório, com vistas ao aperfeiçoamento da sua formulação e da sua própria implantação (BRASIL, 2014)

A governança multinível nas políticas públicas descentralizadas depende fortemente do somatório e, ao mesmo tempo, da capacidade administrativa e financeira de cada ente federativo para definir, estruturar, implementar e monitorar a política. A falta de capacidades técnicas ou estratégicas é certamente um dos principais desafios da descentralização, tendo em vista que a construção dessas capacidades demanda tempo e compromisso de longo prazo por parte dos governos central e subnacionais (BRASIL, 2021).

Segundo Souza e Carvalho (1999), as desigualdades existentes no país se refletem em significativas diferenças nas condições financeiras, institucionais, políticas e técnico-administrativas dos entes subnacionais, interferindo diretamente em sua capacidade de resposta às necessidades e demandas da população.

Há na literatura diferentes vertentes sobre capacidades estatais.

De acordo com Gomide e Pires (2016), as capacidades estatais precisam ser analisadas sob duas dimensões: a) técnico-administrativa, que se relaciona com o funcionamento da burocracia competente profissionalizada, recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para a ação estatal e, b) político-relacional, que trata de habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores de forma articulada nos processos de políticas públicas, buscando a construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, projetos e programas governamentais. A primeira dimensão relaciona-se a eficiência e eficácia, já a segunda está relacionada com ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações governamentais.

Já Calmon e Costa (2013) fazem referência a capacidade estatal como sendo a própria capacidade dos arranjos de políticas. Para estes autores, a capacidade de governança de políticas públicas é a capacidade de “resolver os problemas de ação coletiva” (CALMON; COSTA, 2013, p.25).

A respeito dessas perspectivas distintas, segundo Silva (2016, p. 64):

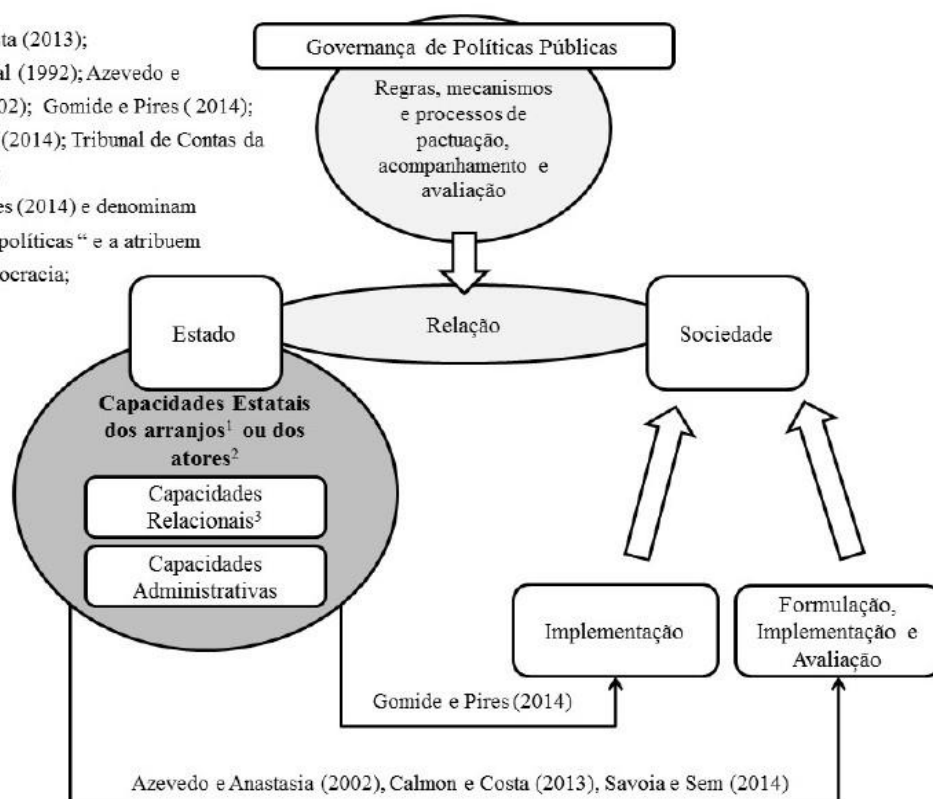
enquanto algumas obras fazem referência à capacidade estatal como sendo a própria capacidade dos arranjos (CALMON; COSTA, 2013; GOMIDE; PIRES, 2014), outras destacam que a governança de políticas tem as capacidades estatais como parte integrante (BANCO MUNDIAL, 1992, 1994; AZEVEDO; ANASTASIA, 2002; SAVOIA; SEMN, 2014; TRIBUNAL DE ONTAS DA UNIÃO, 2014)’.

Silva (2016) sintetiza as diferentes concepções na Figura 4:

Figura 4 – Governança de Políticas Públicas e capacidades Estatais – Perspectivas de Análise

Legenda:

1. Calmon e Costa (2013);
2. Banco Mundial (1992); Azevedo e Anastasia (2002); Gomide e Pires (2014); Savoia e Sem (2014); Tribunal de Contas da União (2014);
3. Gomide e Pires (2014) e denominam “capacidades políticas” e a atribuem somente a burocracia;



Fonte: Silvai (2016)

6. Matriz de Análise

Como visto, o PIEC é uma política pública de educação descentralizada e, dessa forma, como visto no Referencial Teórico e Normativo na Seção 5, depende da atuação efetiva e coordenada da União, estados, municípios e Distrito Federal para que alcance seus objetivos com efetividade, eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos em prol de uma demanda social.

Considerando a multiplicidades de atores envolvidos, uma política pública descentralizada requer robustos mecanismos de governança multinível para que os diversos níveis de governo possam contribuir efetivamente para o adequado resultado das políticas.

Segundo Morton (2016), governos subnacionais devem atuar em todo o ciclo de política, desde a identificação e seleção dos problemas até a avaliação, não restringindo sua atuação à fase de implementação.

Tendo sempre em mente que o problema da pesquisa se refere aos mecanismos de governança que contribuem para que os diferentes níveis de governo atuem de forma coordenada para o alcance dos objetivos da PIEC, o modelo de análise deve considerar elementos de governança relevantes para uma política pública descentralizada em nosso contexto de sistema federativo.

A governança multinível compreende a interação entre os níveis de governo e uma ampla gama de partes interessadas. Ao observar essas interações, é importante avaliar as condições que as fazem funcionar e produzir os resultados desejados da política, em particular, para as políticas descentralizadas (OCDE, 2019).

Como descrito anteriormente na construção teórica deste trabalho, o Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas, apresenta um modelo de seis componentes que viabilizam a boa governança multinível. São eles:

- a) Atribuição de Responsabilidades;
- b) Financiamento das Responsabilidades;

- c) Capacidade dos entes federativos;
- d) Mecanismos de coordenação;
- e) Monitoramento e avaliação de Desempenho;
- f) Abordagem das Desigualdades Territoriais.

O modelo, construído no âmbito do Projeto Integrar – Uma parceria entre o TCU, OCDE e Tribunais de Contas estaduais e municipais – apresenta uma estrutura analítica para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas.

O federalismo cooperativo é peça-chave no cenário brasileiro, por se tratar de país com muitas desigualdades territoriais e heterogeneidade das administrações locais em prover as políticas descentralizadas. Por isso, os auditores precisam ter visão clara das capacidades e dos recursos de cada nível de governo, mapear e entender as responsabilidades de cada nível e avaliar os mecanismos de coordenação entre esses níveis. É sobre essa ótica da cooperação federativa que se assenta o quadro analítico de governança multinível a ser utilizado pelos TCs em suas auditorias operacionais (BRASIL, 2021, p.23)

Não obstante a relevância de outras abordagens de governança descritas no referencial teórico normativo desse estudo, considerando que o modelo de análise de governança multinível elaborado, no âmbito do Projeto Integrar, pelo TCU e demais Tribunais de Contas dos entes subnacionais será utilizado em auditorias realizadas de forma conjunta pelas referidas entidades de fiscalização, e que já foi elaborado um planejamento de trabalhos de fiscalização conjunta para o ano de 2022, bem como já há a previsão para o planejamento das ações coordenadas para o ano de 2023, com o intuito de subsidiar futuras auditorias, o presente estudo irá avaliar a Política de Inovação Educação Conectada (PIEC) a partir do modelo de análise apresentado no Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas.

Tendo em vista a abrangência dos componentes e o foco desta pesquisa em aspectos da formulação e implementação, neste momento, restringiremos o trabalho a cinco dos seis fatores de análise, sem prejuízo de futura expansão com a incorporação do componente de monitoramento e avaliação de desempenho.

Quadro 1: Atributos de Governança Multinível

Dimensão de Análise	Fator de Análise
Atributos de Governança Multinível	Atribuição de Responsabilidades
	Financiamento das Responsabilidades
	Capacidade dos entes federativos
	Mecanismos de Coordenação
	Abordagem das Desigualdades Territoriais

Fonte: Elaborado pela Autora

7. Política de Inovação Educação Conectada – Descrição e Análise

Nessa seção, são apresentadas as características do PIEC no que se refere às dimensões que serão objeto de análise, conforme destacado na seção anterior.

Com o objetivo de apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica, o Governo Federal instituiu, por meio do Decreto 9.204, de 23/11/2017, o Programa de Inovação Educação Conectada (PIEC).

O Programa visa conjugar esforços entre União, estados, Distrito Federal, municípios, escolas, setor empresarial e sociedade civil para assegurar condições necessárias de inserção da tecnologia como ferramenta pedagógica de uso cotidiano nas escolas públicas de educação básica. (BRASIL, 2017)

De acordo com Silva e Casagrande (2020), o Programa foi elaborado a partir de quatro dimensões: visão, formação, recursos educacionais digitais e infraestrutura. Elas se complementam e devem estar em equilíbrio a fim de que a utilização de tecnológicas digitais tenha efeito positivo na educação e proporcione a redução das desigualdades sociais.

A Figura 5 ilustra as 4 dimensões do PIEC:

Figura 5 - As Quatro dimensões do PIEC

Fonte: <http://educacaoconectada.mec.gov.br/o-programa/sobre>

O Programa fomenta ações como auxiliar que o ambiente escolar esteja preparado para receber a conexão de internet, destinar aos professores a possibilidade de conhecerem novos conteúdos educacionais e proporcionar aos alunos o contato com as novas tecnologias educacionais (BRASIL, <http://educacaoconectada.mec.gov.br>).

Sua implementação foi pensada para ocorrer em três fases: (1) indução (2017 a 2018) para construção e implantação do Programa com metas estabelecidas para alcançar o atendimento de 44,6% dos alunos da educação básica; (2) expansão (2019 a 2021) com a ampliação da meta para 85% dos alunos da educação básica e início da avaliação dos resultados; e (3) sustentabilidade (2022 a 2024) com o alcance de 100% dos alunos da educação básica, transformando o Programa em Política Pública

de Inovação e Educação Conectada. (BRASIL, <http://educacaoconectada.mec.gov.br/o-programa/sobre>).

No Decreto 9.204/2017 estão estabelecidos os objetivos, princípios, ações, funcionamento e estrutura de governança do PIEC. Já os procedimentos operacionais e critérios para o repasse de recursos estão colacionados nas seguintes portarias do MEC e resoluções do FNDE:

- a) Portaria MEC 1.602/2017, com alterações promovidas pela Portaria MEC 851/2019, que detalha os procedimentos a serem seguidos pelas redes de educação básica para implementação do programa;
- b) Portarias MEC 29/2019 e 9/2020, que definem critérios de repasse de recursos da fase de expansão do programa;
- c) Portarias MEC 34/2019 e 35/2019, que estabelecem critérios para apoio técnico e financeiro, via Plano de Ações Articuladas (PAR), para aquisição de equipamentos, recursos tecnológicos e conjuntos de robótica educacional;
- d) Resoluções CD/FNDE 9/2018 e 16/2020 e Portaria MEC 82/2021, que tratam da transferência de recursos para as escolas por meio do PDDE.

Em julho de 2021, foi promulgada a Lei 14.180/2021, que instituiu a Política de Inovação Educação Conectada, que tem o seguinte objetivo:

Art. 1º É instituída a Política de Inovação Educação Conectada, em consonância com a estratégia 7.15 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com o objetivo de apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica (BRASIL, 2021, Art. 1º).

A nova Lei, embora defina um novo marco legal, não apresenta alterações relevantes em relação aos objetivos, princípios e ações designados pelo Decreto 9.204/2017.

Destaca-se, entre os princípios previstos no artigo 3º da Lei 14.180/2021, “a promoção do acesso à inovação e à tecnologia em escolas situadas em regiões de maior vulnerabilidade socioeconômica e de baixo desempenho em indicadores educacionais”, “o acesso à internet com qualidade e velocidade compatíveis com as

necessidades de uso pedagógico dos professores e dos alunos” e a “colaboração entre os entes federativos”. (BRASIL,2021)

A Política de Inovação Educação Conectada abrangerá, entre outras ações, o apoio técnico ou financeiro, ou ambos, às escolas e às redes de educação básica para contratação de serviço de acesso à internet e implantação de infraestrutura para distribuição do sinal da internet nas escolas.

A Lei 14.180/2021 estabelece que a Política de Inovação Educação Conectada será implementada a partir da adesão das redes e das escolas de educação básica. As redes que aderirem à Política deverão adequar-se à proposta de monitoramento em todas as suas dimensões.

Destaca-se ainda que, de acordo com o art. 9º da Lei 14.180/2021. “a Política de Inovação Educação Conectada é complementar em relação a outras políticas nacionais, estaduais, distritais ou municipais de expansão do acesso à internet e de uso de tecnologia em escolas e não implica encerramento ou substituição dessas políticas.”

Trata-se, portanto, de uma política pública descentralizada e que exige colaboração e integração entre os diversos níveis de governo, sendo necessária uma boa estrutura de governança multinível para que os objetivos sejam atingidos.

Assim, a partir do modelo de análise definido para esta pesquisa, avaliaremos aspectos relevantes das estruturas de governança multinível na PIEC

7.1. Atribuição de Responsabilidades

Em uma política pública descentralizada, as responsabilidades são compartilhadas entre os vários níveis de governo. A PIEC é implementada por meio de programas em que a responsabilidade é compartilhada por diversos órgãos, em diferentes níveis governamentais muitas políticas são implementadas por meio de programas em que a responsabilidade pela prestação de serviços públicos é compartilhada por diversos entes públicos.

Sob a perspectiva de definição de responsabilidades e atribuições, o Decreto 9.204/2017 estabelece que cabe ao Ministério da educação:

- I - oferecer apoio técnico às redes de educação básica para a elaboração de diagnósticos e planos locais para a inclusão da inovação e da tecnologia na prática pedagógica das escolas;

- II - oferecer apoio técnico e financeiro às escolas e às redes de educação básica para a aquisição, contratação, gestão e manutenção do serviço de conexão, equipamentos da infraestrutura de distribuição do sinal da internet nas escolas, recursos educacionais digitais e dispositivos eletrônicos, conforme regras a serem estabelecidas em normativos e manuais específicos;
 - III - ofertar cursos de formação de professores para o uso da tecnologia em sala de aula;
 - IV - ofertar cursos de formação de articuladores para apoiar a implementação do Programa de Inovação Educação Conectada;
 - V - definir parâmetros técnicos para contratação, gestão e manutenção do serviço de acesso à internet, consultado o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;
 - VI - publicar referenciais técnicos sobre a infraestrutura interna para distribuição do sinal de internet nas escolas, consultado o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;
 - VII - definir parâmetros sobre dispositivos eletrônicos para o uso da internet, a fim de permitir diferentes tipos de uso pedagógico da tecnologia, consultado o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;
 - VIII - publicar referenciais para o uso pedagógico da tecnologia;
 - IX - implementar e manter plataforma eletrônica, que conterá materiais pedagógicos digitais gratuitos e trilhas de formação de professores;
 - X - fomentar o desenvolvimento e a disseminação de recursos educacionais digitais, preferencialmente em formato aberto;
 - XI - definir sistema de monitoramento de velocidade, consultado o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, a ser instalado nas escolas que possuam conexão à internet e naquelas que venham a contratar a conexão no âmbito do Programa de Inovação Educação Conectada; e
 - XII - realizar o monitoramento das velocidades de conexão medidas nas escolas onde estiver em uso o sistema de monitoramento de velocidade de que trata o inciso IV do caput do art. 13.
- Parágrafo único. Os resultados do monitoramento serão divulgados periodicamente em sítio eletrônico, mantido pelo Ministério da Educação, em formato aberto. (BRASIL, 2017)

Já para as redes de educação básica que aderirem ao programa, são estabelecidas as seguintes responsabilidades:

- I - indicar escolas que poderão participar do Programa, observados os critérios definidos em ato do Ministério da Educação;
- II - elaborar diagnósticos e planos locais para a inclusão da inovação e da tecnologia na prática pedagógica das escolas;
- III - prestar informações sobre a execução do Programa, conforme definido em ato do Ministério da Educação, para fins de acompanhamento e avaliação;
- IV - instalar sistema de monitoramento de velocidade indicado pelo Ministério da Educação nas escolas públicas conectadas à internet e que venham a contratar acesso à internet no âmbito do Programa; e
- V - garantir as condições para a implementação do Programa em âmbito local, nos termos do instrumento da adesão de que trata o art. 5º. (BRASIL, 2017)

Ao Ministério das Comunicações e BNDES também foram atribuídas responsabilidades, conforme artigos 11 e 12 do Decreto 9.204/2017. Ao Ministério das Comunicações, compete: I) considerar os objetivos do PIEC no âmbito das políticas de ampliação da infraestrutura de telecomunicações e de inclusão digital; II) prestar apoio consultivo ao MEC. Ao BNDES, compete: I) prestar apoio técnico e financeiro para as iniciativas do programa; II) participar da estruturação e coordenação do monitoramento e da avaliação do programa; III) modelar, gerir e operacionalizar apoio econômico a entidades privadas e organizações da sociedade civil para acelerar a adoção do programa (BRASIL, 2017).

O Decreto também prevê um Comitê Executivo, ao qual compete:

I - acompanhar e avaliar periodicamente a implementação das ações propostas no âmbito do Programa de Inovação Educação Conectada, e propor melhorias em seu modelo de gestão;

II - propor modificações ou ajustes nas ações do Programa de Inovação Educação Conectada, a fim de direcionar esforços às escolas e às redes de educação básica que tenham mais dificuldade em assegurar as condições necessárias para o uso da tecnologia como ferramenta pedagógica; e

III - propor parâmetros de velocidade de conexão para uso pedagógico nas escolas de educação básica (BRASIL, 2017).

O PIEC contempla ainda as figuras do Coordenador Regional, do Coordenador Estadual e do Articulador.

A portaria nº 1.602, de 28 de dezembro de 2021 além de reforçar competências do MEC, das secretarias de educação, apresenta, em seu art.11, que o papel do Articulador Local é “apoiar o processo de elaboração e de implementação do Plano Local de Inovação no âmbito da secretaria de educação municipal, estadual ou do Distrito Federal (BRASIL, 2017).”

O Coordenador Regional será designado pela SEB/MEC, um para cada região, e exercerá as seguintes atividades:

- a) mediação, quando necessário, nas formações dos coordenadores estaduais e articuladores da sua região;
- b) orientação das atividades dos coordenadores estaduais;
- c) acompanhamento e registro das ações de apoio aos estados e municípios da região para a qual for designado.

Já o Coordenador Estadual, tem como atribuições:

- a) realizar tutoria na formação dos articuladores;

- b) orientar os articuladores para a elaboração do diagnóstico e do plano local de inovação;
- c) acompanhar as atividades de apoio aos articuladores.

A Política conta com uma página eletrônica específica: <https://educacaoconectada.mec.gov.br/>. Na página, além de acesso a legislação específica, há a disponibilização dos seguintes manuais:

- a) Manual de Conectividade – Educação Conectada;
- b) Manual de Conectividade – Educação Conectada V2;
- c) Orientações sobre o Plano de Aplicação Financeira – PAF no Sistema PDDE Interativo;
- d) Programa de Inovação – educação Conectada

Observa-se que, de forma geral, há delimitação das funções, competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos nos diferentes níveis de governo na institucionalização da política. Pondera-se, entretanto, que estas competências estão dispostas em vários normativos de forma segmentada.

A Lei 14.180/2021, que transformou o Programa em Política, não estabelece em seu texto nenhuma atribuição direta de responsabilidade para o Ministério da Educação ou para as redes de educação de estados, municípios e Distrito Federal. Será necessária a edição de um regulamento para definição dos aspectos operacionais da Política de Inovação Educação Conectada, bem como ratificar ou alterar as competências estabelecidas no Decreto 9.204/2017 e nas Portarias do MEC.

7.2. Financiamento das Responsabilidades

No que se refere ao financiamento, o art. 17 do Decreto 9.204/2017 estabelece que o Programa será custeado por dotações orçamentárias da União consignadas anualmente aos órgãos e às entidades envolvidos no Programa, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento fixados anualmente; e outras fontes de recursos, provenientes de entidades públicas e privadas. A Lei 14.180/2021 mantém as duas fontes descritas no Decreto e adiciona os recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust).

Ainda sobre as fontes de financiamento, de acordo com o TCU:

Uma oportunidade para alavancar o financiamento futuro da conectividade pelo PIEC ocorreu com a publicação da Lei 14.109/2020 (que alterou a Lei 9.998/2000, que instituiu o FUST), cujo § 2º do art. 1º estabeleceu a obrigatoriedade de que recursos do FUST sejam utilizados para universalizar o atendimento de todas as escolas públicas brasileiras com banda larga até 2024. Há convergência de propósitos entre o que determina o art. 1º, § 2º, da Lei 14.109/2020 e o art. 12, III, da Lei 14.180/2021, com a disponibilização de recursos do FUST para a recém-criada Política de Inovação Educação Conectada. (TCU, 2022, p.).

A proposição legislativa (PLC 142/2018) que sugeriu a criação da Política de Inovação Educação Conectada, da qual resultou a Lei 14.180/2021, não informa à previsão de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Questionado pelo TCU sobre os impactos orçamentários e financeiros da política, o MEC informou, por meio da Nota Técnica 28/2021/CGTI/DARE/SEB:

a proposta do PIEC é que na elaboração do Plano Local de Inovação, as redes possam lançar as ações e os recursos que serão direcionados para implementação, tanto de recursos da União, quanto da própria rede”. Na fase de indução do PIEC (2017-2018), a previsão de impacto financeiro foi de R\$ 87 milhões. Sobre a fase de sustentação (2019-2022) o impacto será de R\$ 300 milhões (MEC, 2021).

Segundo o TCU:

PIEC não dispõe de levantamento adequado e de planificação dos valores sobre o custo do programa em todas as esferas que nele atuam. O programa, cuja concepção vai muito além de financiar a compra de equipamentos e da sua distribuição às escolas, mostra-se como uma oportunidade para que a União aperfeiçoe a sua função estabelecida no art. 211 da Constituição Federal, no sentido de reduzir as desigualdades educacionais intrarregionais quanto as inter-regionais (TCU, 2022).

A Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nº 9, de 13 de abril de 2018, autoriza a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, por intermédio das Unidades Executoras Próprias (UEx) das escolas públicas municipais, estaduais e distritais, selecionadas no âmbito do Programa de Inovação Educação Conectada, para apoiá-las na inserção da tecnologia como ferramenta pedagógica de uso cotidiano. (BRASIL, 2018).

De acordo com o art. 6º da Resolução FNDE nº 9/2018, os recursos destinados às unidades escolares serão calculados em função da faixa de matrículas registradas na educação básica no Censo Escolar do ano anterior ao da adesão da UEx, e com base nos valores abaixo:

Quadro 2: Valor anual de repasse do PDDE - Educação Conectada

Faixa de matrículas na educação básica	Velocidade média de referência	Valor de repasse anual
15 a 199	20 Mbps	R\$ 2.451,00
200 a 499	50 Mbps	R\$ 3.328,00
500 ou mais	100 Mbps	R\$ 3.892,00

Fonte: Resolução FNDE/CD 9/2018.

As transferências voluntárias a estados, municípios e Distrito Federal, para o apoio financeiro do PIEC via PAR, destinam-se à aquisição de equipamentos e recursos tecnológicos (p.ex., computador, laptop educacional, notebook, lousa digital, carrinho de recarga, impressora) e conjuntos de robótica educacional. As ações pactuadas via PAR ocorrem mediante formalização de Termo de Compromisso, via Simec. O ente poderá fazer adesão às Atas de Registros de Preços do FNDE, quando houver, ou, na ausência destas, realizar licitações para as contratações necessárias. Esse recurso é executado por meio das ações orçamentárias 0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica e 20RP – Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica (MEC, 2020).

Os critérios para repasse de recursos financeiros são definidos em Portarias do Ministério da Educação. A Portaria-MEC nº 82/2021 definiu os critérios de elegibilidade para o ano de 2021. De acordo com o art. 2º da Portaria, são elegíveis para o recebimento dos recursos as escolas que cumprirem, cumulativamente, os seguintes requisitos: estar em atividade; possuir rede elétrica; possuir pelo menos uma matrícula; e contar com Unidade Executora própria (MEC, 2021).

Compete às escolas selecionadas pelas secretarias de educação dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, e que atendam aos critérios de elegibilidade, a elaboração do Plano de Aplicação Financeira (PAF), que consiste em um instrumento de detalhamento da aplicação dos recursos. (BRASIL, 2021).

Na distribuição dos recursos, serão priorizadas as unidades escolares que estiverem localizadas em município de alta vulnerabilidade socioeconômica, de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (BRASIL, 2021).

Por fim, a autorização para o repasse de recursos só será realizada para as escolas em situação de regularidade no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola.

No que se refere ao financiamento das responsabilidades, a política descentraliza recursos federais para os entes subnacionais, seja pelo PDDE ou por ações pactuadas via PAR. Dessa forma, quanto à autonomia fiscal, verifica-se que há nesta política forte dependência das transferências intergovernamentais e um papel central da União sobre as questões vinculadas ao financiamento.

as secretarias de educação pesquisadas reclamaram de pouca autonomia decisória sobre a composição dos gastos do Plano de Aplicação Financeira (PAF) a serem feitos em suas áreas de responsabilidade, considerando, assim, que a regulamentação normativa estabelecida em nível mais elevado de governo engessa os níveis executores da política (TCU, 2022).

Assim, nem sempre as escolhas da União sobre o uso dos recursos financeiros coincidem com as prioridades locais, como podemos perceber em depoimentos de gestores estaduais e municipais, diretores escolares e articuladores:

Valor repassado por unidade escolar não supre as necessidades para implementação do projeto como um todo, principalmente de infraestrutura. (SME 23)

Quanto aos bens/equipamentos que podem ser adquiridos, há uma dificuldade de alinhamento da expansão da internet proposta pelo Programa com a compra de equipamentos, uma vez no SIMEC PAR foi orientado fazer o planejamento para a aquisição dos equipamentos, no entanto, não foram gerados Termos de Compromisso com o FNDE, que garantiria a vinda dos recursos federais para a compra dos computadores. Dessa forma, temos uma internet com mais qualidade, mas não temos equipamentos novos para a estruturação das escolas e creches. (SME 6)

(...) citamos a falta de ferramentas para as escolas. Uma internet rápida, ágil e de qualidade, faz todo a diferença, mas não adianta ter internet se não existem ferramentas para usá-las. Necessitamos de ações que promovam a compra de equipamentos de informática para as escolas, atualizados, onde irá possibilitar todo o desenvolvimento do programa com agilidade e condições necessárias. (SME 32)

Os recursos financeiros para conectividade disponibilizados para as escolas são importantes para a implementação das TDIC; As dimensões visão, formação e conteúdos digitais precisam ser mais desenvolvidas no PIEC, apoiando as redes de ensino na elaboração de suas políticas públicas. (SME 2)

Receber uma comunicação mais efetiva do FNDE/MEC, com cronogramas atualizados da fase em que se encontram os programas

(...). Entender que as ações devem ser simultâneas e sincronizadas entre infraestrutura, equipamentos, conectividade e formação de docentes (...). (SEE 21)

O programa tem uma intenção muito boa, mas os recursos não [são] suficientes quando tratamos, principalmente, da infraestrutura. (Diretor Escolar 75)

Os recursos do programa garantem a conectividade, porém as escolas da minha rede de ensino carecem de dispositivos para o acesso às informações como tablets, notebooks, computadores e afins. Quando o programa disponibilizará os recursos para aquisição destes equipamentos? (Articulador 641)

O Programa Educação Conectada auxilia apenas na infraestrutura de conexão da internet, porém a internet sem equipamentos para que ela seja utilizada, não surte efeito na aprendizagem, onde a maioria da população não possui renda para ter um computador ou mais de celular para uso pedagógico. Diante disso, penso que muitos municípios como o meu dependem de recursos financeiros do Governo Federal ligados diretamente a aquisição de novos computadores para os laboratórios de Informática das escolas, fornecimento de tablets para os alunos para que sejam ofertados a esses educandos uma boa qualidade de ensino utilizando as tecnologias. (Articulador 636) (TCU, 2022)

Por fim, no que se refere a questão dos critérios de alocação e escolha dos entes subnacionais beneficiados há um problema que está além da PIEC, e sim vinculado a própria dinâmica dos programas de transferência de recursos federais.

Tratando especificamente das transferências nas políticas de educação realizadas via PAR, no trabalho de Acompanhamento do PNE-2014-2024, o TCU apontou a falta de transparência dos critérios utilizados pelo MEC e FNDE para priorizar o atendimento das demandas inseridas no PAR pelos estados e municípios e indicou “inexistência, para cada iniciativa cadastrada no PAR, de critérios objetivos para priorizar, dentre os entes federados elegíveis para determinada política pública, quais entes terão preferência na assistência técnica e/ou financeira” (TCU, 2019)

Recentemente, surgiram na mídia diversas notícias sobre o beneficiamento indevido de alguns municípios, mediante interferência política de terceiros. nas transferência de recursos federais pelo MEC e FNDE (<https://educacao.uol.com.br/noticias/2022/04/05/pastores-mec-ministerio-da-educacao-depoimento-senado.htm> e <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/04/05/prefeito-diz-a-senadores-que-pastor-cobrou-1-kg-de-ouro-em-troca-de-conseguir-verba-no-mec.ghtml>)

Os fatos veiculados ainda estão sendo analisados pelas instâncias de controle e ainda não foram efetivamente comprovados, entretanto qualquer que seja o desfecho das investigações em curso, é fato que a ausência de critérios claros, objetivos e transparentes, facilitaria a eventual existência de negociações impróprias e desvirtuamentos das políticas públicas, ou ainda o razoável comprometimento de sua eficiência.

7.3. Capacidade dos Entes Federativos

A efetividade de uma política pública descentralizada depende fortemente da capacidade dos entes federativos que estão envolvidos no ciclo dessa política. O Brasil, país de grande extensão territorial, possui entes subnacionais com diferentes capacidades financeira e administrativas.

O aumento crescente de responsabilidades por parte dos governos locais tem levado a uma necessidade de ampliação de sua capacidade de forma sustentada, no que tange a recursos humanos (de atividades fins e de gestão) e financeiros, por meio de compromisso político de longo prazo, tanto da esfera de governo subnacional quanto central/federal, para que sejam viabilizadas as condições estruturais adequadas para implementação da descentralização (BRASIL, 2020)

No caso da PIEC, ao tratarmos das questões vinculadas ao planejamento estratégico, em especial dos diagnósticos e caracterizações dos problemas nacionais, regionais e/ou locais afetos à política, embora já tenham se passado quatro anos desde a edição do Decreto 9.204/2017, apenas um baixo percentual das secretarias estaduais e municipais avançou na elaboração de seus diagnósticos e dos Planos Locais de Inovação (PLI).

Pelo desenho do PIEC, as secretarias municipais e estaduais são responsáveis pela elaboração do PLI e cabe ao MEC, disponibilizar metodologia para elaboração dos instrumentos de planejamento do PIEC, oferecer apoio técnico às redes de educação para a sua elaboração e ofertar cursos de formação para os articuladores (BRASIL, 2017).

O Quadro 3, elaborado pelo TCU, a partir de dados disponibilizados na Sinopse Estatística da Educação Básica, demonstra a baixa proporção de escolas que realizaram o diagnóstico:

Quadro 3: Proporção de escolas que realizaram o diagnóstico de adoção de tecnologia em pelo menos um ciclo de aplicação do Guia Edutec, por dependência administrativa, em nível Brasil.

Rede pública estadual			Rede pública municipal			Rede pública estadual + municipal		
Total de escolas	Quantidade que realizou diagnóstico	% que realizou o diagnóstico	Total de escolas	Quantidade que realizou diagnóstico	% que realizou o diagnóstico	Total de escolas	Quantidade que realizou diagnóstico	% que realizou o diagnóstico
29.888	17.856	59,7%	107.899	8.387	7,8%	137.787	26.243	19,0%

Fonte: TCU a partir de dados publicados na Sinopse Estatística da Educação Básica 2020 (INEP, 2021) e pelo CIEB (<https://guiaedutec.com.br/painel-geral/escolas>).

Em pesquisa realizada pelo TCU, apenas cinco de 29 secretarias de educação pesquisadas afirmaram ter elaborado os dois instrumentos de planejamento (diagnóstico e PLI). As dificuldades relatadas pelas redes basicamente referem-se a três situações: mudança de gestão, acesso a informações e orientações sobre os instrumentos e disponibilidade dos sistemas do MEC (TCU, 2022).

Ainda de acordo com o TCU, nas pesquisas com articuladores e com diretores escolares, 39% e 26% dos respondentes, respectivamente, relataram insuficiência de apoio técnico para elaboração de diagnósticos e/ou projetos para inclusão da inovação e da tecnologia na prática pedagógica da escola.

Até o momento o Plano de Inovação em Tecnologia, da Rede Municipal ainda não foi realizado, pois o mesmo é para ser construído na plataforma SIMEC - PAR essa aba não foi aberta pelo governo federal. (Articulador 685)

(...) estamos sentindo ausência de orientações quanto ao Programa na nossa região, principalmente em relação a formação de professores e a implementação do Plano. (Articulador 717)

Creio que para a melhoria da execução do programa Educação Conectada seria necessário maior apoio técnico, com maior proximidade e disponibilidade dos articuladores estaduais para atender de forma individualizada os municípios. Em muitos momentos tivemos dúvidas e ficamos presos apenas as orientações via WhatsApp, que na maioria das vezes não foi suficiente para esclarecer. (Articulador 807) (TCU, 2022)

Observa-se que há, por parte dos entes subnacionais, pouca clareza sobre a elaboração dos instrumentos de planejamento da PIEC.

Ainda de acordo com o TCU:

O plano local de inovação (PLI) encontra-se institucionalmente enfraquecido e com perda de importância, contrário ao que foi definido no

desenho do PIEC, que é de ser o principal documento orientador para a inclusão da inovação e da tecnologia na prática pedagógica das escolas públicas de educação básica. A tecnologia educacional ainda não se encontra integrada ao planejamento pedagógico das escolas (TCU, 2022).

Quanto aos aspectos de capacidade dos entes federativos vinculados a necessidades de pessoal, no que se refere ao MEC, o TCU pontuou que (TCU, 2022):

Em nível central, considerando as diversas atribuições de coordenação que o MEC assumiu no PIEC, definidas no art. 10 do Decreto 9.204/2017, considera-se que devem ser reavaliados os meios oferecidos à gerência desse programa para a satisfatória gestão do conjunto das ações sob sua responsabilidade, visto que, conforme mencionado na Nota Técnica 28/2021/CGTI/DARE/SEB, estavam à disposição das coordenações-gerais da DARE apenas quinze técnicos, que, além do PIEC, cuidam de outras iniciativas a cargo do Ministério

Em 2019, ao realizar o acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos pelo MEC, a Comissão Externa da Câmara dos Deputados, destacou a alta rotatividade de cargos no MEC (BRASIL, 2019);

A rotatividade de servidores na Administração Direta do MEC e em órgãos vinculados resulta em dificuldades para o bom desenvolvimento das atividades, uma vez que a exoneração de servidores em uma determinada função pode levar à descontinuação de projetos, e um novo servidor nomeado demanda um custo grande de ajustes e preparação para o exercício da nova função. (...) A rotatividade dos cargos de confiança gera paralisia decisória no órgão, além de indicar instabilidade e baixa continuidade dos trabalhos.

De fato, nos últimos quatro anos foram quatro Ministros da Educação e a cada mudança de comando é natural que haja também uma movimentação dos cargos de confiança nos escalões inferiores.

Quanto aos entes subnacionais, questões vinculadas à infraestrutura e à formação foram apontadas por articuladores e diretores como obstáculos à incorporação das TDIC na prática pedagógica, afetando as dimensões da PIEC:

Gráfico 1: Obstáculos citados por diretores escolares e articuladores locais para as escolas incorporarem TDIC na prática pedagógica.



Fonte (TCU, 2022)

Sobre as dificuldades enfrentadas no apoio à incorporação das TDIC à prática pedagógica, em conformidade com os projetos político pedagógicos (PPP) das escolas, evidencia-se que, para além dos problemas de infraestrutura, como a falta de conectividade e a indisponibilidade de equipamentos de informática, há limitações relacionadas às capacidades dos recursos humanos, tanto de docentes quanto de técnico e de gestores, e aos padrões culturais estabelecidos: 19 de 29 secretarias mencionaram a falta de habilidades e conhecimentos por parte dos profissionais que trabalham nas escolas; quatorze secretarias mencionaram a falta de habilidades e conhecimentos por parte dos profissionais que trabalham no órgão gestor da rede de ensino; e oito secretarias mencionaram a resistência das escolas (TCU, 2022).

Observa-se, portanto, que a capacidade dos entes subnacionais influencia diretamente no atingimento dos objetivos propostos pela política.

7.4. Mecanismos de Coordenação

Para que uma política pública descentralizada, que envolve a participação de múltiplos níveis de governo, possa produzir resultados efetivos, é fundamental que haja mecanismos de coordenação para harmonizar a participação de todos os entes, promovendo o alinhamento de objetivos e mitigando os riscos de sobreposição ou lacuna de competências.

“A questão da coordenação federativa é estratégica para o desenvolvimento do Estado brasileiro e tem se tornado mais importante nas últimas décadas, por conta da combinação de democratização, descentralização e ampliação das políticas sociais.” (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013 p. 133).

Um ponto importante a se observar em relação aos mecanismos de coordenação entre entes de diversos níveis de governo, é se a política conta com estruturas legais e regulamentares bem definidas que promovam o alinhamento dos objetivos comuns entre os diversos entes.

Um dos instrumentos de coordenação previsto na Lei 14.180/2021, que instituiu a Política de Inovação Educação Conectada, era o Comitê Consultivo. O comitê possuía a seguinte composição:

I – três representantes do Ministério da Educação;

II - um representante do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;

III - um representante da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel;

IV - um representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES;

V - um representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed;

VI - um representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime;

VII - um representante do Comitê Gestor da Internet - CGI; e

VIII - dois representantes de entidades privadas e de organizações da sociedade civil com reconhecida atuação nas áreas de educação, tecnologia e inovação e participantes das ações relacionadas ao inciso III do *caput* do art. 12 (BRASIL, 2017, Art. 8º).

Como podemos observar, a composição do comitê incluía diversos ministérios que estão ligados à política de transformação digital, representantes dos estados e municípios e representantes da sociedade civil.

O Comitê, entretanto, foi extinto por força do Decreto 9.759/2019, que estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

A Lei 14.180/2021, que transformou o Programa de Inovação Educação Conectada em Política de Inovação Conectada, abordou o Comitê Consultivo da seguinte forma (BRASIL, 2021):

Art. 8º A Política de Inovação Educação Conectada contará com Comitê Consultivo, composto por órgãos e entidades da administração pública federal, representação dos trabalhadores em educação e de universidades públicas e representantes da sociedade civil, destinado a acompanhar e propor aprimoramentos à sua implementação, além de outras funções que lhe sejam atribuídas, nos termos a serem definidos em regulamento.

Parágrafo único. Na composição do Comitê de que trata o **caput** deste artigo, serão consultadas, ao menos, as entidades representativas oficiais de instituições públicas de ensino superior e confederações nacionais dos trabalhadores em educação.

O citado regulamentado ainda não foi instituído e o Comitê não está funcionando, o que enfraquece os mecanismos de coordenação da PIEC. De acordo

O desenho da PIEC conta ainda com a figura do articulador local, que de acordo com a Portaria nº 1.602/2017, será o responsável por apoiar o processo de elaboração e de implementação do Plano Local de Inovação, no âmbito dos municípios, dos estados e do Distrito Federal. A instituição dos articuladores é um mecanismo de governança que busca facilitar a coordenação da política entre os diversos entes subnacionais.

Entretanto, convém destacar, como já detalhado na Seção 7.3 Capacidade dos Entes Federativos, que o plano local de inovação, enquanto instrumento de planejamento, está enfraquecido e que entes subnacionais relataram dificuldades para sua implementação em recente auditoria do TCU.

A ausência do PLI dificulta o alinhamento do planejamento das ações da política pelos diversos níveis de governo e compromete a visão clara e compartilhada a respeito de objetivos, metas e resultados que o trabalho integrado deve proporcionar.

7.5. Abordagem das Desigualdades Territoriais

A abordagem das desigualdades territoriais é um componente importante da governança multinível e pode contribuir para identificar eventuais dificuldades ou incentivos que determinada política descentralizada oferece para uma equalização mais efetiva na partilha de recursos entre entes subnacionais. As transferências intergovernamentais devem ser entendidas como mecanismos de redistribuição de recursos que promovem maior coesão entre governos subnacionais e desenvolvimento regional, não tendo o caráter de ser um mero instrumento de auxílio aos entes de menor capacidade arrecadatória (BRASIL, 2021).

Em um país de grande extensão territorial e enormes diferenças socioculturais e econômicas como o Brasil, a existência de critérios que considerem as abordagens territoriais e realidades locais é fundamental para a efetividade dos resultados alcançados.

No que se refere aos instrumentos de diagnósticos locais previstos no desenho da política, como já detalhado na Seção 7.3, há enfraquecimento e pouca institucionalização do Plano Local de Inovação, o que dificulta que questões locais sejam incorporadas na implementação da política.

Os critérios para o repasse de recursos financeiros são definidos em Portarias do Ministério da Educação. A Portaria-MEC nº 82/2021 definiu os critérios de elegibilidade para o ano de 2021. De acordo com o art. 2º da Portaria, são elegíveis para o recebimento dos recursos as escolas que cumprirem, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- I - estar em atividade;
- II - possuir rede elétrica;
- III- possuir pelo menos uma matrícula; e
- IV- contar com Unidade Executora própria (MEC, 2021).

Já no que se refere aos critérios de priorização, a portaria estabelece:

I - Critério geral:

- a) Escola localizada em município de alta vulnerabilidade socioeconômica, de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

II - Critérios específicos:

- a) Escolas contempladas pelo Programa nos exercícios anteriores
- b) Demais escolas (MEC, 2021).

Observa-se que os critérios estabelecidos são de cunho meramente operacional e pouco consideram as especificidades locais. Os Planos Locais de Inovação, se estivessem sendo implementados, poderiam ser um instrumento balizador no planejamento da PIEC com abordagem das realidades locais.

Um importante passo para realizar a proposição de uma política pública é caracterizar bem o problema a ser tratado, por meio de um diagnóstico que contenha evidências de que o problema ocorre, em que região é mais grave e qual o grupo populacional que é atingido. Um problema público bem caracterizado permite fundamentar a tomada de decisão e potencializar os resultados do processo de formulação das políticas públicas (BRASIL, 2021).

Nesse sentido, auditoria do TCU apontou que questões locais não são consideradas, por exemplo, na oferta das capacitações aos professores, previstas na PIEC.

As necessidades de formação continuada para apoio ao uso das TDIC na prática pedagógica são amplas, mas se apresentam preeminentes em certos grupos de professores. No âmbito da atividade de coordenação do PIEC e de curadoria da oferta por meio da AVAMEC, o MEC deveria identificar os temas que deveriam ser abordados pelos cursos e implementar ações para garantir que a educação continuada alcance os professores da educação básica que mais precisam dela (TCU, 2021, p.54).

Quadro 4: Professores da educação básica no Censo Educacional e professores concluintes de cursos de apoio ao uso de TDIC na Plataforma AVAMEC, por Região, em 2019 e 2020.

Região	Número de concluintes cursos TDIC 2019 e 2020	Frequência relativa (%) dos professores concluintes (O)	Número de docentes da educação básica no Censo Educacional 2020	Frequência relativa (%) dos professores no Censo (E)	Estatística de teste ¹ (O-E) ² /E
Norte	1.141	5,5	191.894	8,8	1,20502
Nordeste	2.409	11,6	613.629	28,0	9,57609
Centro-Oeste	6.172	29,8	161.288	7,4	68,47546
Sudeste	8.335	40,3	885.134	40,4	0,00052
Sul	2.639	12,8	337.971	15,4	0,46602
Total	20.696	100,0	2.189.916	100,0	79,7231

Fonte: TCU(2021).

No que tange as desigualdades de acesso a equipamentos de informática pelas redes de educação básica, o Tribunal recomendou ao MEC, por meio do Acórdão 326/2022, que:

defina, no âmbito da governança multinível da PIEC, um plano para mitigar o déficit tecnológico das escolas públicas de educação básica, definido as responsabilidades do governo federal e dos governos subnacionais pela modernização e manutenção dos equipamentos instalados, atentando para o alcance da Estratégia 7.15 definida pelo Plano Nacional de Educação – PNE de triplicar a relação computador/aluno até 2024 (BRASIL,2022)

Observa-se, portanto, que as abordagens das desigualdades territoriais adotadas no âmbito da PIEC não têm sido suficientes para equalizar as diferenças regionais em sua implementação.

8. Considerações Finais

O desenvolvimento de um país depende do nível de educação de seus cidadãos. Nossa Constituição Federal institui a educação como direito de todos e dever do Estado e da família. Nesse sentido, a obrigação do Estado não se restringe a ofertar a população o acesso a serviços educacionais. É preciso garantir uma educação de qualidade para todos.

Em um cenário mundial de constantes mudanças e inovações tecnológicas, impulsionadas ainda mais pela pandemia de Covid-19, a transformação digital na educação torna-se um tema de relevância e que precisa ser priorizado pelos governos na formulação e implementação de políticas educacionais.

No Brasil, a principal política pública voltada para a transformação digital na educação é a Política de Inovação Educação Conectada (PIEC), que tem o objetivo de apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica.

Tendo em vista o modelo federativo brasileiro e a natureza do tema, a PIEC visa a conjugar esforços entre órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, escolas, setor empresarial e sociedade civil para assegurar as condições necessárias à inserção da tecnologia como ferramenta pedagógica de uso cotidiano nas escolas públicas de educação básica.

Por tratar-se de uma política pública descentralizada, com responsabilidades e atribuições compartilhadas por diversos entes autônomos, é fundamental que exista uma boa estrutura de governança multinível para o alcance dos resultados pretendidos.

Este trabalho teve por objetivo avaliar mecanismos de governança multinível da Política Inovação Educação Conectada. A partir do modelo de análise apresentado no Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas, foram avaliados os seguintes componentes:

- a) Atribuição de Responsabilidades;
- b) Financiamento das Responsabilidades;
- c) Capacidade dos entes federativos;

- d) Mecanismos de coordenação;
- e) Monitoramento e avaliação de Desempenho;
- f) Abordagem das Desigualdades Territoriais.

Com relação à atribuição de responsabilidades, verificou-se que, de forma geral, há delimitação das funções, competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos nos diferentes níveis de governo na institucionalização da política. Pondera-se, entretanto, que estas competências estão dispostas em vários normativos de forma segmentada.

No que se refere ao Financiamento de Responsabilidades, há nesta política forte dependência das transferências intergovernamentais e um papel central da União sobre as questões vinculadas ao financiamento. Os entes subnacionais gozam de pouca autonomia fiscal na PIEC.

No que tange a capacidade dos entes federativos, em especial, dos entes subnacionais, foram apontados problemas de infraestrutura, como a falta de conectividade e a indisponibilidade de equipamentos de informática e limitações relacionadas às capacidades dos recursos humanos, tanto de docentes quanto de técnico e de gestores.

Tais dificuldades foram apontadas como desafios para a elaboração dos Planos Locais de Inovação (PLI). Instrumento de planejamento da política para abordar as questões locais, mas que está institucionalmente enfraquecido.

A ausência do PLI dificulta o alinhamento do planejamento das ações da política pelos diversos níveis de governo e compromete a visão clara e compartilhada a respeito de objetivos, metas e resultados que o trabalho integrado deve proporcionar, o que compromete a coordenação da política.

Outro ponto importante sobre os mecanismos de coordenação é a questão do Comitê Consultivo, que foi extinto e que, embora, agora conte com previsão legal, ainda não foi novamente instituído.

Por fim, ao analisar a abordagem das desigualdades territoriais, constatou-se que os critérios para repasse de recursos são de cunho meramente operacional e pouco consideram as especificidades locais. Os Planos Locais de Inovação, se estivessem sendo implementados, poderiam ser um instrumento balizador no planejamento da PIEC com abordagem das realidades locais.

Assim, observa-se que a Política de Inovação Educação Conectada carece de aperfeiçoamentos em seus componentes de governança multinível para induzir o alinhamento das iniciativas e a cooperação intergovernamental no desafio de transformar digitalmente a educação brasileira.

As questões identificadas no presente estudo podem ser objeto de aprofundamento em trabalhos posteriores.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Franzese Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Organizadores: CARDOSO JR., José Celso; BERCOVICI, Gilberto. Brasília: Ipea, 2013

ANASTASIA, Fátima. Azevedo, Sergio de. **Governança, Accountability e Responsividade**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/kq5LmXZ6RSSjxkJcQG8GLBd/?lang=pt>. Acesso em 7 de maio de 2022.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002, p. 431-458.

BANCO MUNDIAL Governance: the World Bank's experience, 1994.

BRASIL. Casa Civil. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília: Ipea, 2018a, v.1, 192 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688&Itemid=433. Acesso em 9 nov. 2018.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988

_____. **Base Nacional Comum Curricular**. MEC, 2018. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_sit_e.pdf. Acesso em 22 de janeiro de 2022.

_____. **Decreto nº 9.204, de 23 de novembro de 2017**. Institui o Programa de Inovação Educação Conectada. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Decreto/D9204.htm. Acesso em 18 de janeiro de 2022.

_____. **Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018**. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-018/2017/Decreto/D9204.htm. Acesso em 18 de janeiro de 2022.

_____. **Decreto nº 5.378/2005**, Instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespublica. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm. Acesso em 20 de janeiro de 2022

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano nacional de Educação. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em 24 de janeiro de 2022.

_____. **Lei nº 14.180, de 1º de julho de 2021.** Institui o Programa de Inovação Educação Conectada. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em 18 de janeiro de 2022.

_____. **Portaria nº 1.602, de 28 de dezembro de 2017.** Sobre a implementação, junto às redes de educação básica municipais, estaduais e do Distrito Federal, das ações do Programa de Inovação Educação Conectada, instituído pelo Decreto no 9.204, de 23 de novembro de 2017. Disponível em https://educacaoconectada.mec.gov.br/images/pdf/portaria_1602_28122017.pdf. Acesso em 20 de março de 2022.

_____. **Portaria nº 82, de 4 de agosto de 2021.** Define critérios do Programa de Inovação Educação Conectada - PIEC, para repasse de recursos financeiros às escolas públicas de educação básica, no ano de 2021. Disponível em educacaoconectada.mec.gov.br/images/pdf/portaria_n_82_piec.pdf. Acesso em 20 de março de 2022.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur, Trindade; Maranhão. Redes e Governança das Políticas Públicas. RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, n. 1, 2013.

CASTRO, Aline Contti. Leituras sobre o regionalismo europeu e a emergência da governança multinível. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, n. 78, 2º semestre de 2014 (publicada em junho de 2016), p. 5-16. Disponível em: <<http://anpocs.com/index.php/previous-issues/bib-78/9989-leituras-sobre-o-regionalismo-europeu-e-a-emergencia-da-governanca-multinivel/file>>.

CRUZ, R. E. da. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. **Revista de financiamento da educação**. Volume 2- 2012 n.7. Disponível em: <Downloads/51383-Texto%20do%20artigo-209297-1-10-20141104.pdf>.

FORTUNATI, J. **Gestão da educação pública: caminhos e desafios**. Porto Alegre: 2007. Artmed

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Fábio de Sá; Pires, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento**. 2014.

LIBÂNEO, J.C.; OLIVEIRA, J.F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2012.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. **A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 19, n.

64.2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/5817/25223>. Acesso em 7 de maio de 2022.

LOTTA, G.S. Política Pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: _____. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019, p.11-18. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em 30 de abril de 2022.

OCDE. Auditoria de políticas públicas descentralizadas no Brasil: abordagens colaborativas e baseadas em evidências para melhores resultados. OECD Publishing, Paris, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/f02bdf5e-pt>. Acesso em 7 de abril de 2022

OLIVEIRA, R. P., & SANTANA, W. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO. 2010.

RANIERI, Nina. **O direito à educação e as competências dos entes federados no Brasil: complexidade, pouca colaboração, baixa coordenação**. 2019, p.10. Disponível em <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/12-federalismo.pdf?d=637006247774866622>. Acesso em 22 de março de 2022

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SILVA, Marcos Araujo Mortoni. **A indução de capacidade estatal pela União junto aos governos estaduais do Brasil: o perfil do marco normativo federal de segurança pública**. Natal, RN, 2016

SILVA, J. A. curso de direito constitucional positivo. 22. ed. (ampl. e rev.). São Paulo: Malheiros, 2003, p.478

TOKARNIA, Mariana. **MEC levará internet a 24,5 mil escolas públicas**. Agência Brasil, Brasília, 04 de novembro de 2019. Disponível em: agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2019-11/mec-levara-internet-245-mil-escolaspublicas#:~:text=O%20objetivo%20do%20programa%2C%20de,nosso%20e nsino%20e%20aprendizagem%20dos. Acesso em 15 de dezembro de 2021

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília, 2014. Disponível em: [Referencial para Avaliação de Governança web.pdf \(tcu.gov.br\)](https://www.tcu.gov.br/portal/pt-br/arquivos/pdf/Referencial_para_Avaliacao_de_Governanca_web.pdf). Acesso em 07 de maio de 2022.

_____. **Acórdão 326/2022 – Plenário**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em 04 de maio de 2022.

_____. **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília, 2021. Disponível em: [1 Referencial controle politicas publicas.pdf \(tcu.gov.br\)](#). Acesso em 07 de maio de 2022.

_____. **Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas**. IRB, Atricon e TCU: Brasília, 2021. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/data/files/30/90/36/1D/47F5B710140B5BA7F18818A8/Referencial%20de%20Governanca%20Multinivel.pdf>. Acesso em 07 de maio de 2022.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável