



DIREITO À EDUCAÇÃO E CAPACIDADES ESTATAIS: O PAPEL DOS ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Igor Rodrigues Bittencourt¹

A consolidação do Estado Democrático de Direito está diretamente ligada à capacidade do poder público de formular e executar políticas públicas que assegurem a realização concreta dos direitos fundamentais previstos na Constituição. No Brasil, essa dinâmica representa um esforço constante de aproximação entre a norma e a concretização. Sendo assim, consolidou-se um novo modelo estatal, no qual o Estado não se limita à proteção das liberdades individuais (ou negativas), mas assume também a função ativa de garantir direitos sociais, econômicos, culturais e coletivos, tratando-se de uma concepção ampliada do papel estatal, orientada pela dignidade da pessoa humana e pela redução das desigualdades.

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

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

Nesse contexto, a educação ocupa posição singular: alçada à condição de direito social fundamental pelo art. 6º da Constituição e densificada nos arts. 205 a 214, ela não se limita a uma declaração programática, mas constitui um imperativo jurídico de atuação estatal contínua e progressiva. A distribuição de competências entre os entes federativos, especialmente a responsabilização dos municípios pela educação infantil e pelo ensino fundamental, tornou esses entes os principais responsáveis pelo atendimento da população em idade escolar.

¹ Graduando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), 9º semestre. Membro do Grupo de Pesquisa Controle Social e administrativo de políticas públicas. E-mail: igorbittencourt00@gmail.com



Contudo, essa centralidade quantitativa contrasta com uma fragilidade institucional expressiva, revelando uma tensão estrutural que o ordenamento jurídico, por si só, não é capaz de resolver: a distância entre o imperativo constitucional e a capacidade real do Estado de concretizá-lo

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

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

No plano das competências municipais, um dado merece especial atenção, as redes municipais são responsáveis por 99% da provisão de creches e pré-escolas públicas no Brasil, por 87% das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental e por pouco mais de 50% dos anos finais (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2025). Esses números revelam que os municípios não são atores secundários na política educacional brasileira, são os principais responsáveis pelo atendimento da população em idade escolar. Essa centralidade quantitativa, porém, contrasta com uma fragilidade institucional expressiva: conforme dados do IBGE (2021), 43%



dos governos locais ainda não possuíam, em 2021, uma secretaria exclusiva para a educação, comprometendo a autonomia técnica e orçamentária da área.

A repartição constitucional de competências na educação impõe, portanto, aos municípios um papel que vai além da simples execução de diretrizes federais, são responsáveis constitucionais pela oferta de serviços educacionais à população, devendo organizar suas próprias redes de ensino, gerir seus recursos humanos e financeiros e articular-se com os demais entes para garantir cobertura universal e qualidade. De tal forma, para que o direito fundamental à educação deixe de ficar no papel e se realize concretamente de maneira eficaz, é necessário que o Estado disponha de capacidades estatais e institucionais adequadas e, para isso, se faz necessário a ativação dessas capacidades estatais. É precisamente nesse ponto que a literatura sobre capacidades estatais oferece aportes indispensáveis, e onde a abordagem dos arranjos de implementação, desenvolvida por Pires e Gomide, revela seu potencial.

A relevância do presente trabalho reside que, apesar da robustez do arcabouço constitucional brasileiro em matéria educacional, a distância entre a norma e a realidade permanece um problema estrutural persistente, que não pode ser explicado apenas pela insuficiência de recursos ou pela ausência de legislação adequada. A literatura jurídica tradicional tende a tratar a efetividade do direito à educação como uma questão de conformidade normativa, ignorando as dimensões político-administrativas que condicionam, de forma decisiva, a capacidade do Estado de traduzir obrigações constitucionais em serviços públicos concretos. Ao mesmo tempo, os estudos sobre capacidades estatais, oriundos da Ciência Política, carecem de uma interlocução mais sistemática com o direito constitucional e com a realidade do federalismo educacional brasileiro. Justifica-se, portanto, uma abordagem interdisciplinar que articule essas tradições, tomando os arranjos de implementação como categoria analítica capaz de iluminar os mecanismos pelos quais as capacidades estatais são ou não ativadas na condução das políticas públicas de educação, contribuindo tanto para o avanço teórico do campo quanto para a formulação de diagnósticos mais precisos sobre os desafios da concretização do direito à educação no Brasil.

Diante disso, o presente trabalho se organiza em torno da seguinte pergunta: de que modo os arranjos de implementação (des)ativam as capacidades estatais e de que forma impactam na execução das políticas públicas de educação? O objetivo central é analisar como os dos arranjos de implementação (des)ativam as capacidades estatais e de que forma isso vai influenciar as políticas públicas voltadas à educação. Para tanto, a pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-analítica, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica



sistemática da literatura sobre direito fundamental à educação, capacidades estatais e arranjos de implementação de políticas públicas, bem como da análise de documentos normativos e institucionais.

A fundamentação teórica do trabalho repousa sobre dois eixos principais. O primeiro diz respeito do conceito de capacidades estatais, em sua formulação mais difundida na literatura brasileira de políticas públicas, a capacidade estatal é definida como o potencial do Estado e sua habilidade para executar suas políticas, sendo compreendida a partir de duas dimensões principais, a técnica, que envolve os elementos vinculados à estrutura organizacional e profissional da burocracia, e a relacional, que diz respeito às competências de articulação política e social (GOMIDE; PIRES, 2014; CINGOLANI, 2013).

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

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

Mais tarde, Evans (1995) aprofundou o conceito ao argumentar que a capacidade estatal resulta da combinação entre a coerência interna da burocracia, no que se refere a propósitos e convicções compartilhados, e sua conexão com as estruturas sociais externas, o que denominou de "autonomia inserida". Essa perspectiva é especialmente relevante para o campo educacional, em que a qualidade dos resultados depende tanto da organização interna das secretarias quanto da capacidade de articulação com escolas, famílias, organismos federais e atores da sociedade civil. Quando aplicado especificamente às secretarias municipais de educação, o conceito pode ser desdobrado em cinco dimensões analíticas: gestão infraestrutural, que envolve as condições básicas de funcionamento e de provisão dos serviços; gestão organizacional, relacionada às regras de funcionamento e ao modelo de implementação; gestão de pessoas, vinculada à qualificação e motivação da burocracia; gestão da política pública, relativa ao planejamento e à definição de metas setoriais; e gestão da articulação política e social, cujo objetivo é construir a teia de governança que amplia o apoio e a sustentabilidade das políticas (ABRUCIO; WEBER, 2021).

É precisamente nesse ponto que se insere o segundo eixo teórico do trabalho, os arranjos de implementação, abordado por Pires e Gomide. Diante das lacunas deixadas pelos estudos clássicos de capacidades estatais, os autores propõem uma perspectiva voltada para os



processos concretos de implementação das políticas públicas. Os arranjos de implementação são compreendidos como configurações relacionais que envolvem os múltiplos atores, governamentais e não governamentais, que intervêm na implementação de uma política pública específica, organizados a partir de instrumentos que definem a forma particular de coordenação entre eles. A contribuição central dessa abordagem está em deslocar o olhar da capacidade como estoque estático para a capacidade em ação: não basta que o Estado disponha de recursos e competências, é preciso que o arranjo de implementação seja capaz de ativá-los. Arranjos que incluem atores relevantes e instrumentos de coordenação adequados tendem a ativar capacidades técnico-administrativas, produzindo melhores entregas. Arranjos que incorporam mecanismos de participação, transparência e articulação política tendem a ativar capacidades político-relacionais, gerando inovação e adaptação das políticas. Essa distinção é fundamental para compreender por que políticas com o mesmo suporte normativo e recursos similares produzem resultados tão distintos em diferentes contextos.

Aplicada ao campo do direito à educação, essa perspectiva revela dimensões que o debate jurídico tradicional frequentemente subestima. A Constituição de 1988 não apenas proclamou o direito à educação, mas criou um conjunto de instrumentos, vinculações orçamentárias, regime de colaboração federativa, planos nacionais de educação, fundos de financiamento, que constituem, em si mesmos, elementos dos arranjos de implementação da política educacional.

Nessa perspectiva, o direito fundamental à educação e as capacidades estatais aparecem como dimensões interdependentes de um mesmo problema. O direito fornece o fundamento normativo e a exigibilidade jurídica; as capacidades estatais determinam se esse fundamento se traduz em realidade educacional concreta; e os arranjos de implementação constituem o elo dinâmico entre esses dois planos, sendo o espaço onde as capacidades são efetivamente ativadas ou desperdiçadas. Arranjos bem configurados podem compensar fragilidades de capacidade; arranjos mal desenhados podem neutralizar capacidades existentes e robustas. A instabilidade política, a descontinuidade administrativa e a ausência de mecanismos adequados de coordenação intergovernamental funcionam, nesse sentido, como fatores contínuos de desativação de capacidades, comprometendo a educação como política de Estado e reduzindo-a a uma sucessão de políticas de governo.

As considerações finais do trabalho apontam que a efetividade das políticas públicas de educação não pode ser compreendida apenas a partir da análise da norma constitucional ou da simples mensuração dos resultados obtidos. É necessário investigar como os arranjos de



implementação configuram as condições de (des)ativação das capacidades estatais em cada contexto da política pública. Isso implica reconhecer que o problema da efetividade é, ao mesmo tempo, jurídico, político e administrativo, e que sua solução exige abordagens igualmente interdisciplinares. O fortalecimento das políticas públicas de educação passa, portanto, não apenas pela ampliação dos recursos ou por criações e aperfeiçoamento de novas normas, mas pelo desenho de arranjos de implementação capazes de ativar as capacidades existentes e de construir novas onde elas ainda são insuficientes.

Palavras-chave: Arranjos de Implementação; Capacidades Estatais; Educação; Políticas Públicas; Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

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

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

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

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

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

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

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