

**ESTUDO DE CASO SOBRE O GAEPE-BRASIL NO
ENFRENTAMENTO DOS DESAFIOS DA POLÍTICA NACIONAL
DE EDUCAÇÃO PERCEPÇÕES INSTITUCIONAIS ACERCA DE
UMA PRÁTICA INOVADORA DE ARTICULAÇÃO MULTINÍVEL¹**

**CASE STUDY ABOUT THE GAEPE BRASIL IN FACING THE
CHALLENGES OF NATIONAL EDUCATION POLICY
INSTITUCIONAL PERCEPTIONS OF NA INNOVATE MULTI-
LEVEL ARTICULATION PRACTICE**

SAULO PINTO COELHO²

MARIA RODRIGUES SALGADO³

DIVA JÚLIA SOUSA DA CUNHA SAFE⁴

BRUNO ROCHA ARANTES⁵

RESUMO: Este artigo apresenta resultados parciais de uma pesquisa empírica sobre o arranjo institucional inovador, de articulação multinível e multisetorial, denominado originalmente Gabinete de Articulação para o Enfrentamento da Pandemia na Educação no Brasil (Gaepe Brasil); atualmente, Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação no Brasil. A mencionada

1002

¹ Pesquisa realizada com apoio institucional do PPGDP-UFG e das Entidades profissionais parceiras, com destaque para o Instituto Rui Barbosa.

² Professor da Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em Direito pela UFMG. Pós-doutorado pela Universitat de Barcelona, Espanha. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG. Professor do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito e Desenvolvimento da UFG. Professor do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da UFG. Presidente da Comissão de Direito Constitucional da OAB-GO.

³ Bacharel em Direito pela UFG. Bolsista de Iniciação Científica PIBIC-CNPq junto ao Projeto de Pesquisa-Ação Gaepe Brasil. Assistente de pesquisa do PPGDP-UFG.

⁴ Professora da Universidade Federal de Goiás. Doutora em Cidadania e Direitos Humanos pela Universitat de Barcelona, Espanha. Pós-doutorado em Direito junto ao PPGD-UFU (PNPD-CAPES). Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Acesso à Justiça da UFT.

⁵ Mestre em Direito e Políticas Públicas pela UFG. Assistente de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG.



iniciativa visa a reunir atores multi-institucionais em uma mesma mesa de conversação a fim de tratar de temas estratégicos e gargalos regulatórios, hermenêuticos ou institucionais da educação no país, buscando alcançar consensos mínimos em problemas hiper complexos e evitar a judicialização excessiva de temas afetos à educação, de modo a contribuir para uma efetividade articulada da política nacional de educação. Tem-se como referencial teórico a Abordagem Direito e Políticas Públicas, desenvolvida no Brasil, por autores como Bucci, Coelho, Bitencourt, Valle e Bonifácio e Motta, bem como o Novo Realismo Jurídico, de matriz norte-americana (Clune), e suas implicações na análise jurídica de políticas públicas. Tendo como metodologia de abordagem o Estudo de Caso, objetiva-se nesta fase específica da pesquisa realizar um diagnóstico jurídico-institucional da percepção dos participantes do Gaepe Brasil, quanto à influência e permeabilidade institucional dessa governança multinível nas respectivas instituições participantes (dos três poderes e de todas as esferas federativas). Para tal objetivo, adota-se como método de procedimento principal para coleta de dados a entrevista semiestruturada e como método de procedimento para a análise qualitativa das informações coletadas a técnica da Teorização Fundamentada em Dados – TFD (Cappi, 2017). Realiza-se uma análise comparativa das percepções de diferentes representantes institucionais e o conteúdo de suas respostas, para definir enunciados teóricos abertos, dos quais derivam enunciados teóricos condensados, para inferir, de modo controlável e com transparência dos critérios científicos adotados, uma avaliação diagnóstica do desempenho do Gaepe Brasil, a partir da análise da percepção dos participantes. Os resultados revelam que o Gaepe Brasil consiste em experiência inovadora de articulação e em seu primeiro ano de funcionamento se mostra influente ao suprir uma lacuna de diálogo multinível e intersetorial no campo da educação, notadamente estabelecendo entendimentos entre o sistema de justiça, o sistema de controle e o corpo burocrático dos gestores, na educação.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Gaepe Brasil; Teorização Fundamentada em Dados; Educação; Abordagem DPP.

ABSTRACT: This article presents partial results of an empirical research on the innovative institutional arrangement, with multi-level and multi-sectoral articulation, originally named Cabinet of Articulation for Confronting the Pandemic in Education in Brazil (Gaepe Brasil); currently, Cabinet for the Effectiveness of Education Policy in Brazil. The aforementioned initiative aims to bring together multi-institutional actors at the same conversation table in order to address strategic issues and regulatory, hermeneutic or institutional gaps in education in the country, seeking to reach minimum consensus on hypercomplex problems and avoid excessive judicialization of related issues to education, in order to contribute to an articulated effectiveness of the national education policy. The



theoretical reference is the Law and Public Policy Approach, developed in Brazil, by authors such as Bucci, Coelho, Bitencout, Valle, Motta, as well as the New Legal Realism, of North American origin (Clune), and its implications in legal analysis of public policies. Using the Case Study as an approach methodology, the objective is to carry out a legal-institutional diagnosis of the perception of the participants of Gaepe Brasil regarding the influence and institutional permeability of this multilevel governance in the respective participating institutions (of the three powers and of all federative spheres). The semi-structured interview is adopted as the main method of procedure for data collection and as a method of procedure for the qualitative analysis of the information collected, the technique of Grounded Theory Approach - GTA (Cappi, 2017). A comparative analysis of the perceptions of different institutional representatives and their speeches is carried out, to define open theoretical statements, from which condensed theoretical statements are derived, to infer, in a controllable way and with transparency of the scientific criteria adopted, a diagnostic evaluation of the performance of Gaepe Brasil, as an innovative articulation experience, in the first year of operation.

KEYWORDS: Public Policies; Gaepe Brasil; Grounded Theory Approach; Education; LPP Approach.

INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta os primeiros resultados do projeto de pesquisa-ação denominado “Desenvolvimento da articulação nacional entre poderes e esferas de governo para maior efetividade das políticas públicas de educação do Brasil: construindo subsídios para a experiência de implantação dialogal do Gaepe Brasil a partir de pesquisa-ação”, desenvolvido numa parceria entre o Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG (PPGDP-UFG), o Instituto Rui Barbosa (IRB), o Instituto Articule e a Associação dos Tribunais de Constas do Brasil (ATRICON). O objeto dessa cooperação foi o desenvolvimento e estudo da prática inovadora, surgida no contexto da Pandemia em 2021 e originalmente denominada Gabinete de Articulação para o Enfrentamento da Pandemia no Brasil (Gaepe Brasil), iniciativa esta que, após seu primeiro ano de funcionamento (e findado o período mais agudo da Pandemia) passou a se chamar Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação no Brasil.

O Gaepe Brasil foi idealizado pelo Instituto Articule e criado a partir de um Acordo de Cooperação Técnico-Científico realizado entre IRB, a Atricon e o Articule. Na sequência, somou-se a essa iniciativa, por meio de novo acordo de cooperação, o PPGDP-UFG, cujo papel foi dar apoio técnico científico ao desenvolvimento do Gaepe Brasil, nos moldes de uma pesquisa-ação. A partir dessas quatro entidades já citadas, reuniu-se duas dezenas de outras entidades relacionadas à educação, de todos os poderes e de todas as esferas federativas, além

de entidades da sociedade civil organizada, num arranjo verdadeiramente multi-nível e multi-setorial. Tal esforço de articulação foi concretizado e pelo Pacto Nacional Pela Educação (GAEPE BRASIL, 2021), firmado por todas essas entidades no primeiro semestre de 2021. A partir disso, o Gaepe Brasil ganha corpo com o objetivo de realização de ações conjuntas, cooperando para a avaliação tanto dos desafios quanto dos resultados das políticas públicas de educação, visando ao aprimoramento da governança multinível nessa área.

Em suma, o Gaepe Brasil, objetivo do presente estudo de caso, consiste em uma instância de articulação entre os agentes participantes, com a colaboração para as tomadas de decisão de maneira eficaz no que tange a políticas de educação, durante e após o fim da pandemia, lidando com seus efeitos. Vislumbra-se o diálogo institucional, unindo os órgãos do sistema de justiça e de controle, junto aos gestores públicos e à sociedade civil, baseando-se em uma prática de conversação e entendimento interinstitucional horizontal, para que se crie segurança jurídica quanto aos encaminhamentos sugeridos e comumente identificados, buscando soluções mais céleres e eficazes, porque melhor articuladas, para os desafios da educação no país.

Isto posto, este trabalho busca realizar o estudo de caso do Gaepe Brasil durante o período de abril de 2021 a março de 2022, ou seja, de seu primeiro ano de vida, focando especificamente na coleta e análise de dados primários quanto tal experiência inovadora. À vista disso, utiliza-se o referencial teórico Abordagem Direito e Políticas Públicas, inicialmente desenvolvida por Bucci (2019; 2022) mas também por Coelho (COELHO; BITENCORT; LOLLI, 2022), por Bitencourt (BITENCORT; RECK, 2021) e por Motta (BONIFÁCIO; MOTTA, 2021) dentre outros. Soma-se a esse referencial, a perspectiva do Novo Realismo Jurídico e suas contribuições à análise jurídica de políticas públicas, feitas por Willian Clune.

Em que pese tratar-se o projeto principal de uma pesquisa-ação, este *paper* não aborda o ciclo completo dessa pesquisa-ação, mas uma parte específica, relacionada um dos estudos de diagnóstico e avaliação empreendidos durante o ciclo, referente especificamente a mapear a autopercepção que os participantes do Gaepe Brasil possuem quanto ao funcionamento do mesmo, seus impactos e sua permeabilidade nas respectivas instituições participantes. Para tal, a metodologia de abordagem é o Estudo de Caso paradigma.

Como principal metodologia de procedimento para coleta de dados, adotou-se as entrevistas semiestruturadas, baseadas em um protocolo de pesquisa, devidamente aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Goiás, com entidades atuantes no Gaepe Brasil, aplicando-se um único questionário padrão de entrevista a todos os representantes das entidades participantes, buscando-se diagnosticar a experiência de cada instituição envolvida.

Como metodologia de procedimento para uma análise qualitativa dos dados coletados, aplicou-se a técnica da Teorização Fundamentada em Dados – TFD,

veiculada no Brasil por Cappi (2017), na qual, por meio da parametrização das informações coletadas, através da identificação de enunciados abertos e de enunciados sintéticos, infere-se uma proposição avaliativa dos resultados da experiência Gaepe Brasil em seu primeiro ano de funcionamento. Baseado nisso, elencam-se indicadores que nortearam a teorização, faz-se a codificação aberta dos conteúdos envolvidos, percebe-se a codificação axial e, por fim, condensam-se em enunciados teóricos sintéticos, para que se verifique qual o nível de influência realizado pelo Gaepe Brasil no âmbito das políticas públicas educacionais.

2. METODOLOGIA DE PROCEDIMENTO PARA A COLETA DE DADOS: PROTOCOLO DA REALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

A coleta de dados primários no presente trabalho se deu principalmente por meio de um protocolo para entrevistas semiestruturadas.

O questionário foi devidamente registrado no CEP-UFG, por meio da Plataforma Brasil, através do projeto principal de pesquisa ação que conta com diversos pesquisadores.

Primeiramente, definiu-se o universo amostral, consistente no rol de entidades que formalmente participam do Gaepe-Brasil. Com esse fim, foram elencados critérios para a inserção de uma entidade, e seu respectivo representante, na amostra, quais sejam: a) assinatura pela entidade do Pacto Nacional pela Educação (PNE), documento que demonstra que a entidade está formalmente engajada no projeto do Gaepe Brasil; b) mapeamento das entidades, mesmo não aderentes ao PNE, que participaram de fato das reuniões periódicas do Gaepe-Brasil ao longo do período estudado (2021 e 2022); c) no caso das entidades que contaram com mais de um representante ao longo do período estudado, definição do representante a ser entrevistado por meio do critério de participação (aquele que teve maior frequência às reuniões no período de abril de 2021 a agosto de 2022). A partir disso, foi executado o cronograma de entrevistas nos meses de setembro a novembro de 2022, com a coleta dos dados e feitura dos relatórios.

Por conseguinte, as instituições aderentes ao Pacto Nacional pela Educação são Instituto Articule (Articule), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), Instituto Rui Barbosa (IRB), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação (FONCEDE), Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (CONDEGE), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE) e Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Em seguida, foram identificadas, por meio de análise das Atas do Gaepe-Brasil, 27 entidades que possuem frequência às reuniões do Gaepe Brasil mas não assinaram o PNE: Câmara dos Deputados (CD), Conselho Nacional de Educação

(CNE), Confederação Nacional de Municípios (CNM), Conselho de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil (CONSEPRE), TCE-ES, TCE-SE, TCE-RO, MP-ES, Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), TJ-RS, Secretaria Estadual de Educação do Piauí (SEDUC-PI), SEDUC-GO, UNDIME NORTE, Fórum Nacional de Educação (FNE), Grupo Nacional de Direitos Humanos do GNPG (GNDH-CNPG), MP-PI, TCE-MS, Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB-MEC), TCE-MG, UNDIME Goiás, Fundação Lemann, Vozes da Educação, Instituto Natura e MEC. As instituições que participaram poucas vezes (uma ou duas vezes) com distintos representantes não foram entrevistadas. Assim, foram identificadas as entidades que não assinaram o pacto, contudo atuantes no Gaepe Brasil: são 9 (nove): Câmara dos Deputados, CNE, CNM, TCE-RO, SEDUC-GO, TCE-MS, CNPGC, FNDE e SEB-MEC.

Após a realização do protocolo de pesquisa, convites para entrevistas e agendamentos, foram efetivamente entrevistados os seguintes 12 representantes de entidades: Cláudio Couto Terrão (TCE-MG), Fabiane Bitello (UNCME), Fátima Gavioli (SEDUC – GO) Felipe Teixeira Neto (CNMP), Ismar Barbosa Cruz (Instituto Articule), João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello (CNPGC), Lucas Sachsida Junqueira Carneiro (CNPG-COPEDEC), Luiz Miguel Garcia (UNDIME), Márcia Adriana de Carvalho (FONCEDE), Maria Helena (CNE), Mariza Abreu (CNM), Rodrigo Azambuja (CONDEGE). Foram enviados Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), para que fosse dada a autorização da utilização dos dados para as pesquisas realizadas com esse intuito.

Assim, vinte entidades elegíveis foi possível ouvir 12 entidades. Considerando que há grande variedade de características entre as entidades entrevistadas (federal, estadual, municipal, sistema de justiça, sistema de controle, administração pública, sociedade civil) consideramos a amostra adequadamente representativa.

Seguidamente, aplicou-se instrumento de coleta de dados, contendo 17 (dezessete) perguntas diagnósticas, com o intuito de compreender a experiência e reais resultados vislumbrados pelos próprios participantes. O instrumento é composto por perguntas que buscam dados sobre as seguintes questões: a) Instituição; b) Como conheceu e teve acesso ao Gaepe Brasil; c) Característica do Gaepe Brasil que chamou atenção e o porquê decidiram participar; d) Diálogo com outras entidades e parcerias a partir do Gaepe Brasil; e) Diálogo com outras entidades antes da pandemia; f) Existência de eventuais situações de divergências de entendimentos na área de educação com outra entidade, remediada pela atuação do Gaepe Brasil; g) Judicialização de temas na pandemia; h) Desafios educacionais na pandemia; i) Plano de ação para superação dos desafios; j) Articulação com outra entidade para superação dos desafios; k) Estudos técnicos e coleta dados na área educacional pela entidade; l) Experiência no Gaepe Brasil que auxiliou o enfrentamento de algum problema educacional da esfera de atribuições da

instituição; m) Informações sobre eventual manifestação realizada pelo Gaepe Brasil que tenha auxiliado no debate que a sua instituição estava realizando sobre um tema educacional, com desfecho influenciado pelo Gaepe Brasil; n) Grau de capilaridade do Gaepe Brasil na respectiva instituição; o) Lacunas supridas pelo Gaepe Brasil na respectiva instituição; p) Informação ou encaminhamentos inéditos trazidos pelo Gaepe Brasil para a respectiva instituição.

Tais perguntas foram convertidas em quesitos de análise qualitativa, empreendida por meio da técnica de teorização fundamentada em dados (TFD).

Antes de explicar o protocolo de TFD aplicado e de apresentar os resultados das análises de tais dados, é pertinente desenvolver algumas considerações sobre os referenciais teóricos adotados na pesquisa e suas implicações na abordagem do fenômeno estudado.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O REFERENCIAL TEÓRICO DE ANÁLISE: ABORDAGEM DPP E NOVO REALISMO JURÍDICO.

Como já informado, esta pesquisa adota como referencial teórico para a modelagem hermenêutica das questões discutidas neste estudo de caso a Abordagem Direito e Políticas Públicas (BUCCI, 2022), pensada nas suas aproximações com o constitucionalismo contemporâneo crítico (COELHO, LOLLI, BITENCOURT, 2022), assim como na sua relação com o novo realismo jurídico (CLUNE, 2021).

Enquanto Política Pública, um desafio social (no caso, a educação) deve ser abordado pensando na integração dos diversos objetivos, metas, estratégias e ações que o poder público desenvolve, para tratar do problema identificado como relevante na agenda pública. A propositura de encaminhamentos decisórios (entendimentos) para tais desafios precisam ser encarado nas implicações que tais posicionamentos terão em relação aos demais objetivos sociais e à demais políticas públicas que podem ser impactadas pelo encaminhamento proposto (articulação dos esforços e dos resultados). Deve-se considerar também que, do ponto de vista procedural, a implementação desses encaminhamentos pode enfrentar desafios institucionais, levando à necessidade de articulação dos agentes e instituições implicadas na implementação da política (articulação procedural). Não se pode esquecer que políticas públicas implicam em pensar as questões em termos de: *grande escala* (pensar as relações e conflitos individuais de modo articulado com as questões coletivas e com uma perspectiva comunitarista de abordagem); *caráter cíclico* das atividades desenvolvidas (articulação de etapas, momentos, níveis de ação); bem como, portanto, em termos de *arranjos institucionais* e *interinstitucionais*.

O mencionado referencial teórico tem como intuito organizar o olhar científico pelo qual se dá esta investigação de caráter avaliativo. Dessa forma, destaca-se o conceito de Políticas Públicas pensado em termos constitucionalistas, a fim de realizar uma parametrização dos resultados e da análise envolvida:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...] visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 39)

Nesse sentido, o conceito jurídico de políticas públicas transpassa pelas instituições públicas, que as delineiam e estimulam seu desenvolvimento, através da execução das atividades da administração pública (BUCCI, 2006). Quando pensada em seu conceito, a ação operacional das Políticas Públicas é eminentemente dialogal (BUCCI, 2002). Potencialmente falando, com o objetivo de que o direito seja posto em prática, a metodologia do ciclo de políticas públicas organiza e traz vida ao planejamento de uma política pública (SECCHI, 2012), sendo também uma medida para avaliar se a política pública foi adequadamente desenvolvida.

Pensando a questão a partir do novo realismo jurídico professado por Clune (2021a), pode-se afirmar que direito e política pública são uma coisa só; e deste postulado extrair consequências teóricas pertinentes a este estudo. Ao passo que direito é uma política pública ao obedecer a uma vontade comunitária e ao ser um ferramental (um *output*) a serviço de objetivos sociopolíticos definidos na Constituição; tem-se também, que uma política pública é Direito, seja porque geralmente se interliga a direitos declarados, como meio para a efetivação dos mesmos, seja porque está organizada, via de regra, por meio de regulamentos e atos jurídicos expressos (CLUNE, 2021). Assim, para que seja viável a execução de políticas públicas no Estado contemporâneo, a ação pública não deve ser tão somente centralizada, isso porque a ação descentralizada também se faz necessária para que se atinjam os objetivos da política pública, enquanto capilarização, em escala, de metas e objetivos estatais, geralmente estruturadas na forma de direitos. Nesse sentido, a ação descentralizada (articulada à ação centralizada) emanaria, segundo Clune, de três características:

- 1) o objetivo de desempenho econômico elevado, uma meta que só pode ser alcançada pela cooperação ativa de indivíduos e unidades sociais;
- 2) o crescimento de instituições sociais autônomas e altamente interdependentes que são, elas próprias, o produto do desenvolvimento econômico moderno; e
- 3) sérias limitações financeiras decorrentes dos

requisitos de eficiência econômica e, portanto, favorecendo a participação voluntária de baixo custo. (CLUNE, 2021, p. 62)

No caso em análise, o Gaepe Brasil, estão presentes as características intuídas por Clune, mas funcionando o Gaepe Brasil como um *locus* de articulação da gestão centralizada e da gestão descentralizada da política pública educacional, com um nível suficiente de horizontalidade entre as instituições dialogantes. Em termos de uma análise institucionalista, um dos desafios burocráticos cruciais da implementação de uma políticas de caráter universal (estrutural) como a educação, é que muitas das instituições que possuem tarefas em relação a tal política (em especial as do sistema de justiça e as do sistema de controle) se comportam institucionalmente como autossuficientes (“aprenderam” a ser assim ao longo de sua história institucional); porém, para a implementação da políticas pública tornam-se dependentes umas das outras, gerando dificuldades no plano da articulação. O Gaepe Brasil é uma dentre diversas experiências mais recentes de articulação em que o sistema de justiça e o sistema de controle deixa sua posição de afastamento institucional (marcada por institutos jurídicos como o da independência funcional etc) para atuarem e coparticipação e em coprodução das políticas públicas. Mantendo suas funções de controle, mas entendendo que fazem parte de um ciclo mais amplo de atuação do Estado para a realização de um objetivo fundamenta.

Nesse sentido, o Gaepe Brasil claramente avança em relação as experiências de articulação e de arranjos institucionais na educação até então observados no Brasil – e analisados em estudos como os de Ana Queiroz Assis (2012). Mais que analisar o comportamento relacional das instituições do sistema de justiça na área da educação em contextos tradicionais de interação, como em processos judiciais, tal como fez Assis (2012) o Gaepe Brasil permite pensar as interações em um ambiente de diálogo institucional prévio a instâncias adversariais, tais como o processo judicial. É objetivo do Gaepe Brasil justamente construir entendimentos que solucionem problemas e gargalos estruturais na educação, antes que seja necessário judicializar tais temas, por acreditar que as soluções não judicializadas costumam ser mais eficazes e mais eficientes, quando construídas a partir do entendimento.

No estado da arte desse debate, percebe-se que mesmo as pesquisas mais avançadas no Brasil sobre as interfaces entre sistema de justiça, sistema de controle e administração pública no campo da educação, a exemplo da pesquisa encampada por Ximenes, Oliveira e Silva (2019, p. 155-188), o fazem analisando as interações em contextos adversariais, principalmente no contexto da judicialização da política pública. Ao contrário, a experiência do Gaepe Brasil permite um outro contexto de análise, em que tais instituições, dialogam num contexto aberto, voluntário, voltado a prevenção de conflitos e à coprodução resolutiva de encaminhamentos para os desafios e gargalos estruturais da educação. Esse ambiente, mais resolutivo que

adversarial é, nesse sentido, inovador e ainda se encontra sem estudos científicos consistentes no Brasil. Sendo este presente estudo, um dos primeiros, nesse sentido.

Tal diferença entre contextos de interação institucional adversariais e contextos de articulação não adversariais não pode ser menosprezado. Essa mudança de contexto interativo é relevante, do ponto de vista de uma teoria das políticas públicas (de do direito das políticas públicas) em que se parte do postulado de que a análise jurídica de políticas públicas deve pensar a implementação das políticas para além dos estudos sobre judicialização, entendendo que o papel do sistema de justiça não se restringe ao da judicialização, posto que o próprio sistema de justiça (e também o sistema de controle) vem se transformando no sentido de uma atuação cada vez mais articulada, dialogada, preventiva e baseada em meios alternativos de solução de conflitos (RECK, 2023).

Assim, explicando a questão nos termos de Clune, tais instituições devem reunir esforços para desvendar os enigmas (os labirintos) envolvidos na problemática complexa da política pública e buscar alcançar os objetivos relacionados ao bem-estar social que a mesma possui, através da tomada de decisões conjuntas. É isso que, de maneira coordenada e estruturada, as instituições envolvidas no âmago do Gaepe Brasil se propuseram a tentar realizar: tomadas de decisão descentralizadas e construídas extrajudicialmente, para que sejam efetivas e produtivas.

Ademais, aplica-se ao debate a ideia de *legal entitlements* (MNOOKIN, 1979), construção de entendimentos sobre direitos, fundada nos modelos de direção centralizada e ação descentralizada para aplicação do controle negocial. A realização dessa negociação estruturada, de modo a empoderar e capacitar os próprios agentes, é, em potencial, um mecanismo de descentralização articulada das Políticas Públicas.

Contudo, tal pensamento se contrapõe aos instrumentos da exegese jurídica tradicional. O que está assentado como prática releva um hiato entre duas perspectivas ambas insuficientes. De um lado, o formalismo jurídico, de outro, o consequencialismo social. Ambos, caminhos incompletos, justamente pela ausência de permeabilidade de um ao outro. Quando não adequadamente articuladas, segundo Clune, a doutrina jurídica peca por limitar-se à teoria; já a engenharia social adquire um viés retórico que nem sempre alcança os fins pretendidos. Ambos os olhares (o formalista e o consequencialista) podendo ser interpretados de acordo com a visão daqueles que os fazem, seja para mascarar resultados, seja para justificá-los, ou para criticá-los. Segundo Clune, nesse contexto, o verdadeiro compromisso com o bem-estar social é deixado de lado, a estatística é esquecida ou manipulada, os interesses dos ricos são colocados acima das classes mais baixas. Percebe-se então que “Política pública não é apenas lei, política partidária (*politics*), economia ou estrutura social; é tudo isso ao mesmo tempo.” (CLUNE, 2021, p. 82).

Teoricamente falando, a experiência do Gaepe Brasil é encarada por esta equipe de pesquisa como uma experiência vocacionada a um potencial avanço em direção

à superação e ao equilíbrio entre formalismo e consequencialismo no funcionamento institucional.

O Estado de bem-estar social carrega junto com seus méritos inúmeros ônus, uma série de questões a serem remediadas, dentre elas, a permanente tensão entre a projeção constitucional de direitos – numa constituição compromissária, como diria Paulo Bonavides (2011) – e a falibilidade de sua respectiva efetivação. A avaliação das políticas públicas, seu monitoramento, e a conversação permanente entre instituições implicadas, para o enfrentamento dos gargalos e desafios identificados se torna uma necessidade do funcionamento adequado do Estado Social contemporâneo. Soma-se a isso, na perspectiva de um Estado Democrático, a necessidade de empoderamento e descentralização do poder de tomada de decisões.

Por conseguinte, verificar os papéis do direito e dos juristas para a implementação das Políticas Públicas torna-se tarefa fundamental. A arte da implementação de uma política deve lidar, via de regra, com um sistema político complexo. Clune e Linquist (1981) conceituam a implementação como “o processo de criação ou tentativa de mudança social por meio do direito.” (LINDQUIST, 1981, p. 1045), bem como como um processo em que instituições buscam influenciar positivamente outras instituições, na direção das condutas mais adequadas à realização de uma política.

A interação entre instituições faz parte do processo de implementação, permitindo a estruturação de funções de visão sistêmica e instrumental, não necessariamente definidas juridicamente, mas podendo modificar o *status quo* institucional vigente:

A implementação é um assunto significativo para estudo [de políticas públicas], pois está envolvida em quase todas as intervenções governamentais de importância crítica em nosso tempo: oportunidade educacional, discriminação no emprego, controle de poluição, má conduta corporativa e muito mais. (CLUNE, 2021, p. 23)

Assim, a implementação, enquanto articulação institucional, se dá não por elementos objetivos (puramente formais), mas sim por pessoas (ou quadros profissionais) em suas respectivas realidades (e com suas respectivas mentalidades). Por isso, o surgimento de diretrizes jurídicas conjuntas deve-se a ação articulada de pessoas ou grupos, inspiradas por um intento comunitário.

A existência de um modelo de implementação incide sobre a relação de atores com conseqüente criação de práticas. Segundo Clune, essas práticas são comportamentos que incluem normas, incentivos e realidades de conformidade ou desconformidade em relação às normas (CLUNE, 2021). O modelo implementado não é necessariamente igual ao modelo desenhado, formulado, regulado.

O processo político de implementação das políticas públicas envolve atores internos e atores externos, ambos com seus respectivos comportamentos, influenciados por suas mentalidades institucionais específicas, traduzidas por suas ações. Ademais, vê-se que os movimentos sociais de luta pelos direitos espelhados por determinada política pública, via de regra, estão presentes nessa sistemática da implementação, assim como seus grupos oponentes (contrários ou com interesses distintos). E como forma de controlar essa oposição, não é raro observar-se na atividade estatal uma prática decisória explicada pela teoria dos defeitos da legislação (CLUNE, 2021), utilizada no controle de comandos legais, que regula os interesses encontrando um equilíbrio que seja tolerável aos que são contrários. Em outras palavras, para Clune, as políticas públicas são permeadas de política.

Nessa perspectiva, por exemplo, as políticas progressistas e pluralistas costumam ser populares posto que demonstram vitórias simbólicas para a população. Entretanto, simultaneamente, os representantes políticos conservadores demonstram resistência a tais programas progressistas, pelo apego ao status quo (anseio de imutabilidade) (CLUNE, 2022), gerando-se uma contradição entre a relevância de tais políticas para a população e o real engajamento na efetivação das mesmas pelas classes políticas dominantes (ou um engajamento no plano do discurso que não se converte em engajamento no plano da práxis).

Apesar disso, ainda existem políticas públicas que são consideradas importantes universalmente. Neste cenário, as políticas públicas educacionais são quase unânimes, no plano do discurso institucional, quanto à sua importância. Entretanto, a implementação é feita de maneira díspar.

Novamente aqui se trata de entender o caráter político do Direito:

Os vínculos entre direito e política podem ser considerados como uma “interdisciplinaridade primitiva”. A sua análise permite perceber como funciona esta articulação em três níveis distintos: a) o nível micro, descreve as relações entre os indivíduos de forma gradativa, no que se refere a regras específicas aplicadas aos atores de uma política pública; b) o nível meso, diz respeito à organização dos fatores que dão unidade a um determinado arranjo jurídico-institucional; e c) o nível macro, no qual se localizam os conflitos entre as principais forças políticas organizadas que dirigem as decisões fundamentais das políticas públicas. (BUCCI, 2022, p. 8)

Mais que negar a influência da política no Direito ou de negar a influência das mentalidades no Direito, é importante encarar de modo realista essa questão e por meio do diálogo e da construção pública e transparente de entendimentos multidisciplinares, intersetoriais e multinível, criar caminhos articulados de implementação das políticas públicas. É com esse olhar teórico que esta pesquisa

se desdobra sobre a experiência desenvolvida pelo Gaepe Brasil, como ambiente de articulação institucional, que não é apolítico, mas busca ser transparente, plural e vocacionado ao compromisso a busca por soluções dialogadas para os desafios de implementação da política educacional brasileira.

4. DA METODOLOGIA DE PROCEDIMENTO PARA A ANÁLISE QUALITATIVA DOS DADOS COLETADOS: A TEORIZAÇÃO FUNDAMENTADA EM DADOS (TFD)

A partir da realização do protocolo de pesquisa, foram empreendidas as entrevistas semiestruturadas e os dados foram coletados assentados nos indicadores apontados anteriormente. Destarte, utiliza-se a metodologia de Teorização Fundamentada em Dados (TFD), para realizar a análise das informações coletadas, em pesquisas nas quais se pretenda produzir teoricamente inferências sobre determinada realidade, a partir e através das observações de campo (CAPPI, 2017).

À vista disso, difere-se a TFD das metodologias dedutivas e indutivas. Metodologias dedutivas verificam hipóteses anteriormente existentes tendo como base um marco teórico de referência. Por outro lado, as metodologias indutivas trazem hipóteses conforme ocorre a observação, a partir daí gera-se a hipótese. Diferentemente, a TFD não realiza uma pesquisa dedutiva e/ou indutiva, não só por ser interferida pela preconcepção do autor, mas também porque ela pretende criar novas hipóteses advindas de uma nova visão teórica, fundamentada na questão empírica pesquisada, de maneira qualitativa (CAPPI, 2017). Ou seja, a análise de dados produz uma teorização específica para aqueles dados e desta teorização realiza-se a proposição de hipóteses. Enquanto faz a coleta de dados, realiza a análise desses, de modo a contrapor a teoria já existente com a teoria ali criada, materializando em codificação. Assim, a TFD é conveniente à presente pesquisa, seja porque a mesma foi realizada num contexto de pesquisa-ação (logo a pré-compreensão dos pesquisadores sobre o fenômeno decorre não só dos dados coletados, mas da vivência dos mesmos com a experiência, já que participaram dela), seja porque a experiência em si estudada é inovadora, criada num momento singular (a pandemia) e pensada para ser diferente das experiências de interação institucional até então existentes na área de educação.

Na análise propiciada pela TFD, a codificação é endossada pela construção do protocolo de pesquisa. Por esse motivo, para que sejam padronizados os dados, o questionário realizado na entrevista permite a construção de Indicadores – codificação aberta - cada indicador tem uma informação necessária a teorização que se pretende realizar. Já as entrevistas semiestruturadas formam *discursos*, que apresentarão dados considerados “*Influente*” ou “*Não influente*” – codificação axial - a partir da experiência do Gaepe Brasil, o que será categorizado em enunciados teóricos e, por fim, comparados com as ações feitas pelo Gaepe Brasil e respectivo referencial teórico – codificação seletiva. Ou seja, busca-se diagnosticar a partir dos

discursos a influência da governança dialogal e atuação do Gabinete, bem como a influência da governança multinível e horizontal para a política pública educacional.

Conforme mencionado, cada entidade entrevistada respondeu a 17 (dezesete) perguntas das quais derivam 13 (treze) indicadores de análise, cujas respostas fornecem as informações necessárias obtidas em cada um.

Os indicadores então transformados serão os seguintes: a) *motivo do engajamento* - motivo pelo qual a entidade se engajou no Gaepe Brasil, o motivo de participar do Gabinete; b) *diálogo atual ou progresso* - se a instituição tem diálogo sobre temas educacionais com outras entidades e gerou uma articulação entre elas; c) *divergências mediadas pelo Gaepe* - se houve alguma divergência com outras instituições que foi remediada ou facilitada pelo Gaepe Brasil; d) *Judicialização* - se houve algum tema educacional tratado no Gaepe que foi judicializado pela instituição, verificação se mesmo com a articulação interinstitucional há necessidade de judicialização pelas instituições; e) *principais desafios da educação* - quais desafios na política pública educacional foram enfrentados pela instituição; f) *ações quanto aos desafios* - o que a instituição fez para enfrentar os desafios existentes; g) *articulação no enfrentamento dos desafios* - se houve articulação com outras instituições para enfrentamento dos desafios, para verificar a influência multi-institucional; h) *estudos técnicos, coleta de dados e disponibilização de dados* - se o Gaepe induziu a realização de estudos técnicos ou coleta de dados pela instituição e se esses são repassadas a outras entidades como modo de apoio para política pública educacional; i) *intervenção prática em desafios diagnosticados* - se houve experiência no Gaepe Brasil que auxiliou a instituição a enfrentar determinado problema educacional na instituição, ou seja, intervenção causada pela questão dialogal e articulada do Gaepe Brasil; j) *apoio técnico do Gaepe* - se alguma manifestação do Gaepe Brasil fez parte do debate ou auxiliou a instituição em algum tema educacional; k) *capilaridade institucional do Gaepe* - grau de capilaridade do Gaepe Brasil na instituição⁶; l) *Utilidade e Inovação* - se o Gaepe Brasil preencheu alguma lacuna de articulação pré-existente na entidade, quanto a questão dialogal com outras entidades, ou até mesmo se sobrepôs a alguma estratégia antes existente e m) *Acesso a informações novas* - se durante as reuniões do Gaepe foi trazida alguma informação e inédita para a instituição e essa informação auxiliou a entidade nas pautas educacionais.

⁶ A capilaridade foi mensurada com uma métrica de percepção de 1 a 5, em que (0) significa nenhuma capilaridade, as atividades do Gaepe Brasil não repercutiram em sua instituição, (1) capilaridade baixíssima as atividades do Gaepe Brasil repercutiram apenas em uma questão pontual em sua instituição, (2) significa capilaridade baixa as atividades do Gaepe Brasil repercutiram em algumas questões pontuais em sua instituição, (3) capilaridade moderada, as atividades do Gaepe Brasil repercutiram em questões regulares em sua instituição, (4) capilaridade alta, as atividades do Gaepe Brasil repercutiram em questões recorrentes em sua instituição, e (5) significa capilaridade muito alta, as atividades do Gaepe Brasil repercutiram frequentemente em sua instituição.

A matriz de análise e teorização, então, é estruturada da seguinte maneira para fins metodológicos:

Quadro 01 – Matriz de indicadores para análise da influência exercida pelo Gaepe Brasil.

Indicador	Informação Necessária	Método de coleta de dados
Motivo do engajamento	O que chamou atenção no Gaepe Brasil	Entrevistas semiestruturadas
Diálogo atual ou progresso	Diálogo com entidades	Entrevistas semiestruturadas
Divergências mediadas	Atuação do Gaepe em situação de divergência com outra entidade	Entrevistas semiestruturadas
Judicialização	Judicialização de temas educacionais	Entrevistas semiestruturadas
Principais Desafios	Desafios educacionais na pandemia	Entrevistas semiestruturadas
Ações quanto aos desafios	O que a entidade fez para superar os desafios	Entrevistas semiestruturadas
Articulação no enfrentamento dos desafios	Articulação com outras entidades para superar os desafios	Entrevistas semiestruturadas
Estudos, Coleta de dados e disponibilização	Feitura de coleta dados pela entidade	Entrevistas semiestruturadas
Intervenção prática nos desafios identificados	Gaepe Brasil atuou com o enfrentamento de desafios educacionais	Entrevistas semiestruturadas
Apoio Técnico do Gaepe	Manifestações ou Notas técnicas do Gaepe Brasil auxiliaram para realização e ações pela entidade	Entrevistas semiestruturadas
Capilaridade institucional do Gaepe	Grau de capilaridade do Gaepe Brasil na instituição	Entrevistas semiestruturadas
Utilidade e Inovação	Lacuna suprida pelo Gaepe Brasil no plano da articulação na instituição	Entrevistas semiestruturadas
Informações Novas e ineditismo	Informações inéditas trazidas pelo Gaepe Brasil à instituição e sua utilidade	Entrevistas semiestruturadas

O método de coleta de dados, uma vez feito por meio de entrevistas semiestruturadas, é algo que sempre pode estar sujeito a algum viés, porém a diversidade de entidades entrevistadas nos permite controlar com alguma razoabilidade tais vieses, principalmente pela comparação de respostas. Não

obstante trata-se de uma pesquisa sobre a percepção dos participantes do Gaepe Brasil (uma pesquisa baseada em percepção).

5. RESULTADOS: ANÁLISE E CODIFICAÇÃO DOS CONTEÚDOS E TEORIZAÇÃO FUNDAMENTADA EM DADOS

Conforme explicitado, as codificações utilizadas para a investigação dos indicadores apresentados baseadas num critério relativo principalmente à influência do Gaepe Brasil para cada um dos indicadores, expressadas por meio dos juízos *Influente* ou *Não Influente*. Tal codificação foi escolhida para verificação da influência ou não do Gaepe Brasil junto às entidades participantes em cada qual dos treze indicadores analisados. Em suma, pretende-se observar a influência (ou não), em cada instituição, tanto do Gaepe Brasil, quanto da cultura de articulação multi-institucional e multinível que o mesmo preconiza.

Para cada um dos trezes indicadores que organizam a presente análise e teorização, se estruturou um quadro de análise dos conteúdos, com os trechos das entrevistas que expressam de forma significativa a percepção do entrevistado em relação ao indicador analisado. Nesse quadro de análise, para cada resposta relevante (não redundante) foi selecionado o trecho original da resposta que expressa de modo integral as informações pertinentes trazidas. Esses quadros de análise dos conteúdos, feitos para cada indicador de análises, estão disponíveis para acesso do leitor, em anexo a este *paper*.

Na sequência, estruturou-se para cada indicador um quadro dos enunciados teóricos abertos construídos pela equipe de pesquisa como expressão das codificações abertas do conteúdo dos discursos, que foram realizadas.

Tendo em vista os limitadores de espaço para divulgação da pesquisa na forma de *paper*, quanto aos quadros de análise de conteúdo, apresentaremos aqui o respectivo quadro de enunciados teóricos abertos, que expressam sinteticamente os discursos realizados pelos entrevistados acerca do respectivo indicador.

Primeiramente, analisa-se os conteúdos dos discursos a respeito do indicador *motivo de engajamento*, ou seja, razão pela qual a entidade se interessou em participar do Gaepe Brasil:

Quadro 02 – Enunciados teóricos abertos a respeito do indicador *motivo de engajamento*.

- a) O motivo de participação das entidades no Gaepe Brasil é a questão da articulação e do diálogo horizontal entre as instituições.
- b) A participação de diversas entidades, em diversos níveis, com representantes dos três poderes, de maneira dialogal e articulada, infere na construção conjunta de políticas públicas.
- c) A urgência de resolução das questões educacionais em decorrência da pandemia uniu as instituições em torno de uma iniciativa de articulação.

Quanto à análise comparativa, não foram constatados posicionamentos divergentes entre as respostas, apenas posicionamentos complementares, pois para todos os motivos são as características próprias do projeto do Gaepe Brasil foram influentes, ou seja, determinantes para o engajamento, sem que tenha havido engajamento por motivos outros que não fosse a proposta em si do Gaepe. As entidades, no geral, foram convencidas da importância do objetivo do Gaepe Brasil (enfrentamento de problemas estruturais da educação) e da relevância de sua metodologia de trabalho (articulação multinível e multisetorial, com foco extrajudicial e horizontal).

O segundo indicador a ser analisado é a questão do *diálogo atual ou progresso* entre as instituições, ou seja, a presença de diálogo da entidade representada com outras entidades na seara da educação.

Quadro 03 – Enunciados teóricos abertos a respeito do indicador **diálogo**.

- a) A percepção dos entrevistados é de que as entidades possuem diálogo progresso específico com outras instituições no enfrentamento de questões na área de educação.
- b) A relação dialogal facilita o processo da política pública educacional brasileira, de modo a articular em conjunto para resolução de questões de maneira extrajudicial.
- c) Alguns entrevistados entendem que as instituições são interdependentes nessa matéria.

Assim como o indicador *motivo*, quanto ao indicador *diálogo atual ou progresso*, não há posicionamentos divergentes entre as respostas, apenas posicionamentos complementares, na análise comparativa. A promoção de diálogos multinível (proposta do Gaepe) se mostrou influente na expectativa dos entrevistados. Neste sentido, há em geral uma percepção da interdependência de outras entidades o enfrentamento de problemas estruturais na área da educação.

Ato contínuo, passa-se ao indicador *divergências mediadas*, ou seja, análise da presença de eventuais divergências de interpretação ou atuação entre as entidades e análise da contribuição do Gaepe Brasil para mediar e/ou sanar essas divergências.

Quadro 04 – Enunciados teóricos abertos a respeito do indicador **divergência e mediação**.

- a) A maioria das instituições indicou que já houve divergências de interpretação de questões tratadas no Gaepe, seja quanto ao entendimento destas, seja quanto às propostas de encaminhamento (progressas ou contemporâneas ao Gaepe).
- b) O retorno das aulas presenciais foi o assunto que gerou maior divergência entre as instituições.
- c) O Gaepe Brasil, nas situações de divergência, agiu de modo a cooperar com o diálogo institucional, permitindo as instituições demonstrarem seus pontos de vista e

motivos para defenderem certo posicionamento, contribuindo para a solução de divergências, através da mediação de um entendimento comum.

d) A maioria das instituições que não atribuíram a resposta positiva para divergências são instituições cujas características não implicam formular posicionamento sobre questões (por exemplo, o Instituto Articule).

e) Mesmo quando não verificam divergências institucionais envolvendo a entidade representada, as instituições verificam o papel do gabinete para a articulação entre divergências relacionadas a outras entidades, que foram presenciadas.

f) A feita de manifestações e notas técnicas conjuntas dirimem as divergências institucionais.

Neste indicador, na análise comparativa, há alguns discursos mutuamente contrários entre si, posto que a maioria das entidades indicou que já houve divergências e que a atuação do Gaepe foi influente para mediar a solução dessas divergências. Por divergências mediadas, entendeu-se aquelas em que o espaço dialogal do Gaepe Brasil foi relevante para superar as diferenças de entendimento ou de proposições sobre uma questão, gerando um posicionamento comum entre as instituições participantes, por meio da adesão dessas ao entendimento coproduzido de modo articulado no Gaepe Brasil. Não obstante, algumas entidades responderam que não entender ter havido divergência por parte delas com nenhuma outra entidade. Não obstante, nesses casos, as respostas, em geral, foram no sentido de que não é afeito à atribuição institucional da entidade firmar posicionamentos, por isso não houve divergência; e que não obstante isso, em divergências presenciadas entre outras entidades, perceberam uma atuação positiva do Gaepe.

Passa-se à análise do indicador *principais desafios*, ou seja, indicação dos principais desafios (notadamente quanto à Pandemia) na realização das tarefas da entidade quanto ao tema educação e relevância do Gaepe para superação desses desafios.

Quadro 05 – Enunciados teóricos abertos a respeito do indicador *principais desafios*

a) A questão da conectividade e a questão do ensino remoto são desafios com maior frequência de indicação por parte dos entrevistados.

b) Na percepção dos entrevistados, todos os desafios relevantes (não apenas os mais citados) foram objeto de manifestação e/ou notas técnicas do Gaepe Brasil.

c) Os desafios enfrentados, foram percebidos como a razão-de-ser do Gaepe Brasil.

Na análise comparativa houve complementaridade entre as respostas, sem caráter divergente entre elas. Um aspecto praticamente unânime nas respostas foi a percepção de que o Gaepe é relevante/influente na tratativa desses desafios. Tal indicador demonstra os especiais motivos pelos quais do Gaepe foi criado, para enfrentamento dos efeitos nefastos da pandemia na educação que possuem difícil

enfrentamento quanto não encarando co-participativamente pelas instituições; uma situação singular que potencializou os desafios na educação e que acabou por gerar um engajamento das entidades.

Analisa-se agora o indicador *planejamento de ações quanto aos desafios*, ou seja, o que a entidade buscou fazer de modo organizado para o enfrentamento dos desafios identificados.

Quadro 06 – Enunciados teóricos abertos a respeito do indicador **planejamento de ações**.

- a) A maioria dos planos de ações das entidades, para o enfrentamento de desafios identificados na Pandemia, foram baseados na experiência de articulação, com a promoção de parcerias com outras entidades, o que demonstra a influência da governabilidade multi-institucional e interdependência das instituições.
- b) A reorganização e adaptação ao trabalho remoto/reuniões virtuais se mostrou presente e essencial para a efetivação do planejamento e realização das ações.
- c) As manifestações/notas técnicas realizadas pelo Gaepe Brasil, via de regra, foram relevantes para o planejamento e realização de ações pelas entidades

As respostas foram majoritariamente complementares ou redundantes, com apenas uma resposta divergente, no sentido de que a percepção do entrevistado foi de que as entidades não planejam nem executam ações, logo não se pautou na articulação para tal. Não obstante, mesmo a resposta negativa para realização de planejamento e realização de ações demonstrou a utilização da colaboração nos planos de ação das entidades representadas pela instituição (ou seja, a instituição participante não realizou ações, mas as entidades por ela representadas sim, tendo sido relevantes as atividades do Gaepe para essas ações, segundo a percepção relatada). As respostas em geral demonstram que as propostas do Gaepe de alguma forma influenciaram na agenda de ações das entidades participantes. A influência da articulação colaborativa foi predominante nas respostas sobre plano de ação das entidades, principalmente nos tempos pandêmicos.

Ponto seguinte é o indicador *articulação no enfrentamento dos desafios mapeados*, ou seja, se por meio do Gaepe Brasil as entidades passaram a realizar efetiva articulação, enucleada no Gaepe Brasil, para o encaminhamento de soluções nos temas em educação considerados como desafios prioritários.

Quadro 07 – Enunciados teóricos abertos a respeito do indicador **articulação**.

- a) O processo dialogal, a utilização do debate, bem como a atuação conjunta corresponde ao discurso da maioria das autoridades para o enfrentamento dos desafios levantados.
- b) As autoridades utilizam-se do mecanismo subdivisão interna e articulam não só com as entidades externas, mas entre si, focadas na área de atuação, para que seja possível superar os desafios.

- c) A articulação não se mostra eficiente quando negligência um dos pontos de vista ou tema a ser priorizado.
- d) O Gaepe Brasil não consegue abordar todos os desafios educacionais, mostrando-se necessário Gaepes locais.

Nesse indicador de análise do impacto do Gaepe, as respostas dos entrevistados tiveram maior variabilidade. Além de repostas redundantes e repostas complementares, observou-se um número considerável de repostas opostas. A priori, identifica-se que a percepção de que houve efetiva articulação é predominante, o procedimento dialogal e articulador, nos assuntos tratados como prioritários, foi indicado como influente nas entidades, na maioria das repostas. Não obstante, algumas repostas foram no sentido de que há situações em que algumas entidades não encaminharam de forma articulada a sua atuação em determinadas questões, em razão da percepção de divergências de entendimento entre os encaminhamentos indicados nos entendimentos do Gaepe e os encaminhamentos preferidos pela respectiva instituição.

O exemplo mais contundente desse não acompanhamento, no plano prático, dos entendimentos articulados no Gaepe é se dá no caso da resposta oferecida pela CNM e esse indicador do questionário. Percebe-se certa insatisfação da entidade CNM, quanto à tratativa de temas como retorno a aulas presenciais, posto que a resposta dada pelo representante da entidade indica uma incapacidade do Gaepe de visualizar e entender o contexto e os desafios locais gestor público municipal nesse tema em especial na situação de volta às aulas simultânea ao período pandêmico.

Da mesma forma, a instituição CONDEGE percebeu que um de seus desafios prioritários não foi objeto de articulação, qual seja a segurança alimentar dos estudantes no período pandêmico. A entidade mencionou que, em que pese ter manifestado preocupação com esse tema, ele não recebeu uma análise e tratamento prioritário por parte do Gaepe Brasil.

Por outro lado, extrai-se a hipótese de que os desafios educacionais são múltiplos, tornando inexecutável englobar, no exercício da articulação, todas as variáveis e preocupações, em todos os casos. Por conseguinte, Gaepes locais poderiam mitigar essa dificuldade.

Continuadamente, aborda-se o indicador *estudos técnicos, coleta de dados e disponibilização*.

Quadro 08 – Enunciados teóricos abertos a respeito do indicador dados e disponibilização

- a) A realização de estudos é a coleta de dados é considerada essencial para ter-se um panorama das necessidades da política pública educacional e do encaminhamento de soluções.
- b) Sem a coleta de dados trabalha-se tão somente com “achismos”, sem dados concretos, de maneira subjetiva.

- c) A coleta de dados é um termômetro para a criação, implementação e avaliação das políticas públicas.
- d) O Gaepe Brasil tem foco na realização de estudos técnicos e coleta de dados, mas a sua influência sobre essa questão se mostrou moderada, principalmente porque cada instituição se preocupa com um foco específico de estudo, coleta, tratamento e uso de dados.

Na análise comparativa das respostas dadas a esse quesito, evidencia-se que uma parte significativa das entidades participantes do Gaepe Brasil não valorizam tanto a realização de estudos técnicos e coleta organizada de dados, para orientação de seus entendimentos e ações. Prevalece, ainda, na maioria das entidades participantes, um foco em construção de argumentações doutrinárias/dogmáticas, com base das construções de entendimentos. Em que pese o Gaepe Brasil sinalizar a importância de formulações baseadas em evidência científica, na condução de políticas públicas, a prática de construção de entendimentos, na maioria das entidades participantes, ainda é a tradicional do campo do direito e da política (argumentação baseada em retórica ou dogmática). A influência do Gaepe Brasil nesse ponto ainda é superficial. Sendo possível inferir que esse é um ponto a ser pensado e trabalhado pelo Gaepe Brasil, para os próximos ciclos de reuniões e conversações.

Quanto à análise do indicador *intervenção prática nos desafios identificados*, temos o seguinte:

Quadro 09 – Enunciados teóricos abertos a respeito do indicador **intervenção**.

- a) A tecnicidade para resolução das questões deixa as discussões menos políticas e mais objetivas, permitindo um lastreamento e uma legitimação dos pleitos feitos pelo Gaepe Brasil ou com base nos entendimentos do Gaepe Brasil.
- b) O papel de representante do conjunto de entidades traz legitimidade, de modo a conseguir flexibilizações para a garantia da implementação da política pública.
- c) A intervenção mais marcante foi a articulada no tema da volta às aulas presenciais.

Nesse indicador, as repostas foram ou complementares ou redundantes, sem contradições entre as respostas dos entrevistados. Indicou-se que nos assuntos relacionados a educação e pandemia, todos os desafios que ganharam atenção na pauta do Gaepe Brasil resultaram em intervenções de ordem prática. Percebe-se que a questão do retorno às aulas presenciais se mostrou presente na maioria dos discursos como um exemplo de intervenção que foi gestada nas articulações promovidas pelo Gaepe Brasil. Além disso, há relatos de que as questões levantadas nas reuniões do Gaepe Brasil fomentaram o diálogo entre as instituições e internamente nas próprias, o que já é também uma forma, ainda que indireta, de impacto prático.

Quanto ao indicador *apoio técnico do Gaepe Brasil* às entidades, ou contribuições técnicas do Gaepe às entidades participantes, tem-se como resultado da análise dos conteúdos dos discursos a seguinte codificação aberta:

Quadro 10 – Enunciados teóricos abertos a respeito do indicador **apoio técnico**.

- a) Os temas trabalhados nas manifestações e notas técnicas do Gaepe Brasil, via de regra, fomentaram a discussão interna das instituições.
- b) Os temas com maior permeabilidade dos estudos técnicos do Gaepe Brasil foram busca ativa, volta às aulas e recomposição de aprendizagem.
- c) As notas técnicas e manifestações exprimem os diálogos ocorridos durante às reuniões e foram co-produzidas pelo aparato técnico da união dessas entidades.

Consecutivamente, analisa-se o indicador *capilaridade*, ou seja, a percepção da capilaridade das atuações do Gaepe Brasil (reuniões, atas, manifestações, notas técnicas, ofícios) na estrutura interna de cada qual das entidades participantes.

Quadro 11 – Enunciados teóricos abertos a respeito do indicador **capilaridade**.

- a) A maioria considera a capilaridade do Gaepe Brasil na entidade como capilaridade moderada.
- b) Nenhuma instituição considerou que a atuação do Gaepe Brasil obteve baixa capilaridade.
- c) Há meios de diálogo para aumentar a capilaridade do Gaepe nas instituições, tais como o diálogo com outros componentes das entidades; é preciso pensar em estratégias para aumentar a capilaridade do Gaepe nas entidades.

1023

As respostas ofertadas quanto a esse indicador foram redundantes e complementares, indicando que a capilaridade do Gaepe Brasil nas instituições é moderada e que seria relevante a adoção de estratégias para aumentar essa influência interna do Gaepe.

Passa-se ao indicador *Utilidade e Inovação*, ou seja, análise da contribuição do Gaepe Brasil em termo de preenchimento de um espaço que ainda não havia sido encampado em termos de articulação:

Quadro 12 – Enunciados teóricos abertos a respeito do indicador **utilidade e inovação**.

- a) O Gaepe Brasil preencheu uma lacuna nas instituições no sentido de diálogo e articulação, do ponto de vista formal e orgânico; as instituições em sua maioria percebem o caráter inovador do Gaepe e o preenchimento de uma da lacuna da articulação interinstitucional.
- b) A entidade que considera que não há lacuna preenchida pelo Gaepe Brasil percebe que o gabinete realiza entre as outras instituições esse ponto de contato, a articulação interinstitucional.

Nesse indicador ficou evidenciado que a percepção dos representantes das instituições participantes é de que o Gaepe Brasil é inovador e preenche de forma útil uma lacuna de articulação multinível no campo da educação. O gabinete tem influência na articulação e supressão dessa específica lacuna na grande maioria das instituições.

Por último, analisa-se as respostas dadas ao indicador *informações novas e ineditismo*.

Quadro 13 – Enunciados teóricos abertos a respeito do indicador **ineditismos**.

- | |
|--|
| <p>a) A maioria percebe que há informações ou abordagens inéditas trabalhadas no âmbito do Gaepe Brasil.</p> <p>b) O tema mais citado como inédito ou com informações inéditas foi a questão do piso do magistério.</p> <p>c) Algumas entidades consideram que todos os temas já eram conhecidos internamente, o que foi inédito foi a leitura de outros pontos de vista e a reunião de outras instituições para discutir de maneira distinta e plural o mesmo tema.</p> |
|--|

CONCLUSÃO

Os arranjos institucionais são fundamentais à implementação de políticas públicas. No caso de políticas públicas complexas, que possuam grande escala e diversidade de contextos de segmentações, bem como tratam de vultuosos recursos e possuem históricos problemas de efetividades, como é o caso da política de educação no Brasil, a articulação das múltiplas instituições implicadas no processo de implementação se faz determinante para o enfrentamento dos problemas estruturais existentes na política.

O Gaepe Brasil é uma iniciativa que conseguiu congregiar num espaço horizontal de articulação, desde diversas instituições da administração pública, àquelas do sistema de justiça, desde instituições da esfera federal, até a municipal e estadual, desde o parlamento até a sociedade civil organizada, e se mantém ativo desde 2021, tendo completado dois anos de experimentação de uma inovadora prática de articulação.

Ademais, o Gaepe Brasil, nesses dois primeiros anos de funcionamento, contou com o apoio de uma equipe de pesquisa-ação, por meio da qual vem sendo possível coletar dados sobre tal experiência e avaliar resultados, buscando mapear pontos fortes e pontos merecedores de melhor desenvolvimento, numa perspectiva incrementalista em que a modelagem da articulação está permanente aberta ao aprendizado advindo da própria experiência. Nesse contexto de avaliação de resultados, foi possível desenvolver este estudo de caso, cujo foco foi analisar a percepção das entidades participantes quanto ao Gaepe Brasil.

O presente trabalho buscou realizar uma análise quali-quantitativa das informações coletadas em entrevistas semiestruturadas com participantes do Gaepe Brasil, de modo a aferir a percepção dos mesmos sobre uma dúzia de indicadores quanto ao desempenho e resultados do Gaepe nesses primeiros anos.

Para a análise dos dados coletados, adotou-se a *grounded theory*, a teorização fundamentada em dados (TFD), na qual os métodos puramente indutivo e dedutivo são deixados de lado, as hipóteses são parte do resultado do trabalho, e quebra-se um paradigma de pesquisa uma vez que é possível construir uma teorização aberta (porque cientificamente transparente, certa de si como revisável e aprimorável) sobre o papel do Gaepe Brasil, sua influência nas instituições participantes e sua relevância como espaço de articulação multinível.

A partir do diagnóstico realizado, apresentou-se os enunciados abertos resultantes das respostas dadas a cada indicador. Segue-se a isso a possibilidade de sintetizar tais enunciados no formato da codificação sintética, isto é, reunir os enunciados propostos para os diferentes indicadores analisados em um só e condensado enunciado sintético, exposto a seguir, com a finalidade de apresentar uma proposição final teórica:

Quadro 14 – Enunciado teórico sintético e consolidado a respeito do diagnóstico jurídico-institucional da influência do Gaepe Brasil.

O Gaepe Brasil foi arquitetado para gerar articulação e diálogo horizontal entre as instituições, com participação de diversas entidades, em diversos níveis, tendo como objetivo primordial o enfrentamento das questões educacionais em decorrência da pandemia. Dessa forma, as instituições se percebem interdependentes, mesmo com divergências, o gabinete realiza esse diálogo entre elas, dirimindo as questões através de suas manifestações e notas técnicas, resultantes das atividades do Gaepe Brasil. Entre as principais questões articuladas, tem-se a questão da conectividade, do ensino remoto e do retorno a aulas presenciais. Percebe-se ainda que a coleta de dados e estudos técnicos devem ser mais bem trabalhados na governança, visto que são o termômetro para as Políticas Públicas, mas as entidades participantes ainda não são uníssonas quanto à permeabilidade a esses estudos. Sendo considerado, por sua maioria, de capilaridade moderada no plano interno de cada instituição participante, o Gaepe se mostra influente ao suprir uma lacuna de diálogo multinível e intersetorial no campo da educação. Apesar de não trazer temas inéditos, faz a instituição percebê-los de outros pontos de vista e encaminhar entendimentos articulados e conjuntos para os mesmos.

O Gaepe Brasil foi arquitetado para gerar articulação e diálogo horizontal entre as instituições, com participação de diversas entidades, em diversos níveis, tendo como objetivo primordial o enfrentamento das questões educacionais em decorrência da pandemia. Dessa forma, as instituições se percebem interdependentes, mesmo com divergências, o gabinete realiza esse diálogo entre elas, dirimindo as questões através de suas manifestações e notas técnicas,

resultantes das atividades do Gaepe Brasil. Entre as principais questões articuladas, tem-se a questão da conectividade, do ensino remoto e do retorno a aulas presenciais. Percebe-se ainda que a coleta de dados e estudos técnicos devem ser mais bem trabalhados na governança, visto que são o termômetro para as Políticas Públicas, mas as entidades participantes ainda não são uníssonas quanto à permeabilidade a esses estudos. Sendo considerado, por sua maioria, de capilaridade moderada no plano interno de cada instituição participante, o Gaepe se mostra influente ao suprir uma lacuna de diálogo multinível e intersetorial no campo da educação. Apesar de não trazer temas inéditos, faz a instituição percebê-los de outros pontos de vista e encaminhar entendimentos articulados e conjuntos para os mesmos.

Considerando a probabilidade de que o enunciado sintético acima esteja correto, posto que lastreado na percepção de múltiplos participantes, oriundos de mais de duas dezenas de entidades com diferentes perfis, percebe-se que, em resposta à pergunta central desta pesquisa, constata-se que o Gaepe Brasil é uma experiência de articulação entre tais instituições inédita em relação aos outros espaços de interação institucional na área de educação, capaz de agregar um diferencial, notadamente porque consegue congrega (num plano de horizontalidade e num contexto não-adversarial) múltiplas instituições de diferentes poderes, âmbitos federativos e com diferentes funções no ciclo das políticas públicas de educação, com foco na construção de entendimentos que antecipam situações de judicialização ou de conflitos institucionais outros, inclusive na seara do controle. Ademais, a análise das percepções permitiu inferir que a permeabilidade dos entendimentos construídos no Gaepe Brasil junto às estruturas internas da burocráticas de cada instituição participante é relativa, podendo o Gaepe desenvolver estratégias para avançar nessa questão. Outro ponto que pode ser aprimorado de modo a aumentar os resultados do Gaepe é o compartilhamento de estudos e dados entre as instituições, posto que as instituições se mostraram solícitas a tais demandas por dados e estudos quando feitas no contexto do Gaepe, porém ainda não se construiu uma base de dados e informações comuns, bem como uma agenda de realização de estudos e levantamentos de dados que possa fazer a diferença em termos de subsidiar escolhas públicas cada vez mais acertadas na seara da educação (o Gaepe Brasil se mostrou apto para induzir esforços de compartilhamento e articulação de bases de dados e informações e este é um ponto que pode ser melhor desenvolvido nos próximos anos da iniciativa). O Gaepe Brasil se mostrou eficiente na construção de entendimentos sobre pontos em que inicialmente as instituições divergiam. Isso permite inferir que, num ambiente dialogal não adversarial e não conflitivo, as instituições estão mais dispostas a considerar outros pontos de vista e eventualmente rever ou ajustar posicionamentos em nome de um entendimento comum, estando aí um dos diferenciais centrais desta experiência de articulação.

Visando a aumentar o grau de confiabilidade dos resultados, foi possível confirmar o enunciado teorizado com base na análise dos conteúdos obtidos nas entrevistas, a partir de uma fase posterior de análise documental descritiva dos resultados do Gaepe, cujo *corpus* foi formado pelas atas das reuniões do Gaepe, pelos estudos técnicos feitos, por suas manifestações oficiais, e pelos ofícios encaminhados pelo Gabinete de Articulação. Em razão das delimitações do objeto deste *paper*, tal análise documental não foi apresentada aqui. Não obstante, o respectivo relatório desta análise documental complementar está à disposição, com acesso franqueado pela equipe de pesquisa.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. **Direito à Educação e Diálogo entre Poderes**. [UNICAMP – Tese de Doutorado]. Campinas, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONIFÁCIO Robert. MOTTA, Fabrício Macedo. Monitoring and Evaluation of Public Policies in Brazil: Conceptual Approach and Trajectory of Legal and Institutional Development. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021

1027

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241–242.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP)**. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019, p. 29.

BUCCI, Maria Paula. **Law and Public Policy in Brazil and the United States: A North-South Dialogue**. Available at SSRN 4095414, 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **O que é COVID-19**. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#o-que-e-covid>. Acesso em: 27 out. 2021

BUSCA ATIVA ESCOLAR. Disponível em: <https://buscaativaescolar.org.br/>. Acesso em: 26 out. 2021.

CAPPI, Riccardo. **A “teorização fundamentada nos dados”: um método possível na pesquisa empírica em Direito**. In: MACHADO, Máira (org.). *Pesquisar*



empiricamente o Direito. 1. ed. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. v. 1, p. 390-422.

CAFARDO, Renata. **Deputados da bancada da educação querem que edital do 5G inclua internet em escolas.** Terra. Publicado em: 16 abril 2021. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/educacao/deputados-da-bancada-da-educacao-querem-que-edital-do-5g-inclua-internet-em-escolas,a1927ee57738adb665723f6910a51a2fozc6mv2l.html>. Acesso em: 26 out. 2021.

CLUNE, William H. **Direito e políticas públicas: mapa da área.** A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 21, n. 86, p.62, out./dez. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i83.1582.

CLUNE, William H., **Progressivism in the Active Free Enterprise State: Fluidity, Fragmentation, and Stability: A Case Study in Law and Public Policy** (April 27, 2022). Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1749, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4095403> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4095403>

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ; MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Contribuições para o retorno às atividades escolares presenciais no contexto da pandemia de Covid-19.** 2020. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/contribuicoes_para_o_retorno_escolar_-_08.09_4_1.pdf. Acesso em: 03 nov. 2021

1028

MNOOKIN, Robert H.; KORNHAUSER, Lewis. **Bargaining in the Shadow of the Law: The Case of Divorce.** Yale Law Journal, v. 88, 1979, p. 959

NE, W.; LINDQUIST, R. **What “Implementation” Isn’t: Toward a General Framework for Implementation Research.** Wisconsin Law Review, v. 1981, p. 1045

RECK, Janriê. **O Direito das Políticas Públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça.** Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 33–60.

VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José M.; LOBATO, Lenaura. **Policy analysis in Brazil: the state of the art.** In: VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José M.; LOBATO, Lenaura (Ed.). Policy analysis in Brazil. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013b. p. 1-12.

VALLE, Vanice Lírio. **Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial.** 2. ed. Belo Horizonte: Forum, 2016.

ESTUDO DE CASO SOBRE O GAEPE-BRASIL NO ENFRENTAMENTO DOS
DESAFIOS DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PERCEPÇÕES
INSTITUCIONAIS ACERCA DE UMA PRÁTICA INOVADORA
DE ARTICULAÇÃO MULTINÍVEL

VALLE, Vanice Lírio. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 25, n. 1, p. 110-132, 2020.

XIMENES, Salomão Barros; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da. Judicialização da Educação Infantil: efeitos da interação entre o sistema de justiça e a administração pública. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n. 29, p. 155-188, 2019.

