

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

# O dilema do consenso: federalismo e negociação na política educacional brasileira

Letícia Antunes Tavares

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15000>

Submetido em: 2026-01-30

Postado em: 2026-03-02 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

A moderação deste preprint recebeu o(s) endosso(s) de:

- Nina Beatriz Stocco Ranieri (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8235-5459>)

## O DILEMA DO CONSENSO: FEDERALISMO E NEGOCIAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

LETÍCIA ANTUNES TAVARES<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0009-0008-3544-7298>

<sup>1</sup>Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil

**RESUMO:** O presente artigo analisa a adequação do modelo de tomada de decisão por consenso adotado pela Instância Permanente de Negociação e Cooperação Federativa, órgão central na articulação de políticas educacionais no Brasil. Partindo de uma revisão teórica sobre federalismo cooperativo, teoria da negociação e sistemas de veto e da análise documental de atas de reuniões e da legislação aprovada para o Sistema Nacional de Educação (SNE), o estudo investiga se o consenso funciona como um mecanismo eficaz para a implementação de políticas equitativas ou se, ao contrário, representa um obstáculo à inovação. A pesquisa, de natureza qualitativa e dialética, confronta o arcabouço normativo com a prática deliberativa, examinando o impacto do poder de veto dos entes federativos e a propensão à "armadilha da decisão conjunta". Por fim, propõe uma reflexão sobre a necessidade de estabelecer um vínculo obrigacional e um critério subsidiário de decisão, como forma de fortalecer o regime de colaboração na educação brasileira.

**Palavras-chave:** Sistema Nacional de Educação (SNE), Instância de Negociação Federativa, Tomada de Decisão, Consenso

## THE CONSENSUS DILEMMA: FEDERALISM AND NEGOTIATION IN BRAZILIAN EDUCATIONAL POLICY

**ABSTRACT:** This article analyzes the adequacy of the consensus-based decision-making model adopted by the Permanent Body for Negotiation and Federative Cooperation (*Instância Permanente de Negociação e Cooperação Federativa*), a central entity in the coordination of educational policies in Brazil. Drawing upon a theoretical review of cooperative federalism, negotiation theory, and veto player systems—alongside a documentary analysis of meeting minutes and legislation enacted for the National Education System (SNE)—the study investigates whether consensus serves as an effective mechanism for implementing equitable policies or, conversely, represents an obstacle to innovation. This qualitative and dialectical research confronts the regulatory framework with deliberative practice, examining the impact of the federative entities' veto power and the propensity for the "joint-decision trap." Finally, it proposes a reflection on the necessity of establishing a binding obligation and a subsidiary decision-making criterion as a means to strengthen the collaboration regime within the Brazilian educational system.

**Keywords:** National Education System (SNE), Federative Negotiation Body, Decision-Making, Consensus

## **EL DILEMA DEL CONSENSO: FEDERALISMO Y NEGOCIACIÓN EN LA POLÍTICA EDUCATIVA BRASILEÑA**

**RESUMEN:** El presente artículo analiza la adecuación del modelo de toma de decisiones por consenso adoptado por la Instancia Permanente de Negociación y Cooperación Federativa, órgano central en la articulación de políticas educativas en Brasil. Partiendo de una revisión teórica sobre federalismo cooperativo, teoría de la negociación y sistemas de veto, y del análisis documental de actas de reuniones y de la legislación aprobada para el Sistema Nacional de Educación (SNE), el estudio investiga si el consenso funciona como un mecanismo eficaz para la implementación de políticas equitativas o si, por el contrario, representa un obstáculo para la innovación. La investigación, de naturaleza cualitativa y dialéctica, confronta el marco normativo con la práctica deliberativa, examinando el impacto del poder de veto de los entes federados y la propensión a la "trampa de la decisión conjunta". Finalmente, propone una reflexión sobre la necesidad de establecer un vínculo obligatorio y un criterio subsidiario de decisión, como forma de fortalecer el régimen de colaboración en la educación brasileña.

**Palabras clave:** Sistema Nacional de Educación (SNE), Instancia de Negociación Federativa, Toma de Decisiones, Consenso.

### **INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um complexo arranjo federativo para a educação, determinando a atuação em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Contudo, a efetivação dessa colaboração tem se mostrado um dos maiores desafios para a política educacional brasileira, marcada por assimetrias e descoordenação (TAVARES, 2025, p. 66/70).

Nesse contexto, a Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação - PNE) previu a criação de uma Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre os entes federativos (BRASIL, 2014), com o objetivo de fortalecer o regime de colaboração. Instituída formalmente em 2019, a Instância adota, conforme seu regimento interno, a tomada de decisão por consenso (BRASIL, 2020, art. 11).

Este cenário sofreu uma alteração paradigmática com a promulgação da Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025 (BRASIL, 2025b), que instituiu formalmente o Sistema Nacional de Educação (SNE). O novo marco legal busca superar a

fragmentação histórica por meio da institucionalização de instâncias de pactuação — notadamente a Comissão Intergestores Tripartite (Cite) e as Comissões Intergestores Bipartites (Cibes).

Todavia, a eficácia deste arranjo repousa sobre um elemento procedimental crítico: o modelo de tomada de decisão. Como já asseverado, a Instância Permanente de Negociação e Cooperação Federativa adotou o consenso como regra regimental.

O presente artigo investiga se a manutenção desse modelo, agora sob a égide do SNE, atua como um vetor de legitimidade democrática ou se, paradoxalmente, configura o que Scharpf (1986; 2006) denomina como "armadilha da decisão conjunta" (*joint-decision trap*).

A investigação utiliza a teoria dos atores com poder de veto (*veto players*) de George Tsebelis (1995), bem como a literatura referente à teoria da negociação, para além da análise documental de atas de reuniões, a fim de confrontar o ideal normativo da colaboração com a prática deliberativa.

Questiona-se: em que medida a exigência de consenso em um ambiente de profunda assimetria técnica e financeira, como o brasileiro, resulta em paralisia decisória ou em políticas de "mínimo denominador comum"? Ao final, o estudo propõe uma reflexão crítica sobre a necessidade de mecanismos de superação de impasses para que o SNE não nasça com uma "potência retórica" desprovida de poder normativo real.

## **METODOLOGIA**

A presente pesquisa fundamenta-se em uma abordagem qualitativa de natureza exploratório-descritiva, estruturada sob o método dialético para analisar as tensões entre o arcabouço normativo e a práxis deliberativa no federalismo educacional brasileiro.

Foram analisadas 11 atas de reuniões da Instância Permanente de Negociação e Cooperação Federativa (período 2019-2024), utilizando a técnica de análise de conteúdo para identificar padrões de comportamento negocial, como o uso de adiamentos estratégicos, a predominância de pautas procedimentais e a eficácia do quórum de consenso na pactuação de temas substantivos.

O estudo realiza o exame sistemático da atual Instância Federativa de Negociação e, para tanto, se pauta em literatura especializada sobre federalismo cooperativo e teoria da negociação, com ênfase nos conceitos de "tomada de decisão conjunta" (*joint decision-making*) de Zartman (1977), de *veto players* de George Tsebelis (1995) e da "armadilha da decisão conjunta" (*joint-decision trap*) de Fritz Scharpf (1986;2006).

Por meio do cruzamento dessas fontes, a pesquisa busca verificar se a arquitetura decisória proposta pelo novo SNE soluciona ou reitera os bloqueios identificados na instância precursora.

## **O FEDERALISMO COOPERATIVO E AS INSTÂNCIAS DE NEGOCIAÇÃO NA EDUCAÇÃO**

O federalismo brasileiro, em matéria educacional, exige a cooperação entre os entes para a oferta de um ensino de qualidade. O regime de colaboração, previsto no art. 211 da Constituição Federal, é a diretriz que deve nortear as relações intergovernamentais (TAVARES, 2025, p. 175). A cooperação, contudo, não é espontânea, necessitando de instituições que a fomentem.

Conforme explica a doutrina, a cooperação entre atores racionais, embora frequentemente desejável e mutuamente benéfica, raramente ocorre de forma orgânica ou espontânea, impondo a necessidade premente de instituições capazes de fomentar a colaboração, alinhar expectativas e mitigar os riscos inerentes à interação humana e estatal (DESIDERÁ NETO, 2014).

Nesse sentido, as instâncias de negociação surgem como arranjos institucionais fundamentais, garantindo certeza estrutural e transformando a negociação em um processo de gestão contínuo (WINHAM, 1977, p. 100).

Diversamente, num cenário de incerteza estrutural, as partes acabam negociando, precisamente, com a finalidade de descobrir quais são as questões em jogo e, assim, a projeção de resultados prováveis extrapola o escopo de suas capacidades analíticas. Ademais, em consonância com um cenário não estruturado, os negociadores não dispõem de uma estratégia consciente de concessões previamente estabelecida, tampouco aparentam desenvolver uma durante o processo negocial (WINHAM, 1977, p. 101).

Sob a ótica de I. William Zartman, a Instância Permanente de Negociação pode ser compreendida como um sistema de decisão conjunta (*joint decision-making*). Trata-se de um processo de "soma positiva", no qual as partes, partindo de posições divergentes, buscam uma síntese deliberativa que supere o *status quo*. Tal dinâmica pressupõe a existência de motivos mistos, poder de veto mútuo e a flexibilização de valores em prol do consenso (ZARTMAN, 1977).

Essa perspectiva converge com o magistério de Daniel Elazar, para quem a formulação e a implementação de políticas públicas essenciais devem ocorrer mediante negociação, assegurando a participação dos entes em um sistema compartilhado de formação da vontade (*decision-making*) e execução (*executing processes*) (ELAZAR, 1991).

A análise do cenário brasileiro, pois, revela que o consenso e a pactuação funcionam como tecnologias políticas de governança[1], indispensáveis para a operacionalização do federalismo cooperativo desenhado pela Constituição de 1988, que estabeleceu um modelo de descentralização com competências compartilhadas, tornando a "tomada de decisão conjunta" um elemento crucial (TAVARES, 2025, p. 169).

Historicamente, malgrado os avanços trazidos pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a educação brasileira carecia da institucionalização de fóruns federativos aptos a operacionalizar o regime de colaboração.

Como lembram Abrucio, Franzese e Sano (2013, p. 157), essa ausência diferenciava a educação de áreas como saúde e assistência social, resultando em uma Federação menos equilibrada e com déficit de accountability[2], ante a escassez de arenas deliberativas adequadas. E o fortalecimento do federalismo cooperativo no Brasil depende de incentivos que promovam o entrelaçamento intergovernamental e garantam a capacidade de negociação dos entes.

A negociação interfederativa não é apenas um acessório, mas a essência do equilíbrio federativo: quanto maior a permeabilidade ao diálogo, mais simétricas tornam-se as relações institucionais. Trata-se de elemento intrínseco ao regime de colaboração e manifesta-se tanto nas dimensões horizontais quanto verticais, operando-se em múltiplos espaços de interlocução da esfera pública (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 9). No cenário educacional, embora existam instrumentos como consórcio e arranjo de desenvolvimento territorial (ADE), a Instância Permanente de Negociação Federativa exsurge como o mecanismo mais emblemático de concertação (TAVARES, 2025, p. 180).

O PNE (BRASIL, 2014), em seu art. 7º, § 5º, prevê a criação de instância permanente de negociação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Complementarmente, o § 6º determina a instituição de instâncias estaduais para fortalecer a cooperação entre estados e seus respectivos municípios.

No plano federal, a trajetória dessas instâncias reflete um esforço de amadurecimento institucional. A primeira composição foi estabelecida pela Portaria MEC nº 619/2015, com estrutura tripartite paritária (cinco representantes de cada nível federativo). Posteriormente, a Portaria nº 1.547/2016 (BRASIL, 2016) ajustou as formas de indicação, preservando a proporcionalidade.

Atualmente, a instância é regida pela Portaria nº 1.716/2019 (BRASIL, 2019), com regimento interno aprovado pela Portaria nº 201/2020 (BRASIL, 2020). Com as alterações promovidas pelas Portarias n. 552 e n. 553 de 2021, o colegiado passou a contar com 18 membros, mantendo a representatividade equilibrada entre os entes.

Como leciona Gabriela Azevedo Campos Sales (2023, p. 364), “a criação desses colegiados não é relevante apenas como medida subsequente à implantação de um sistema, mas também como precursora desse arranjo, por favorecer consensos em torno dos caminhos para a convergência federativa em políticas de alcance nacional”.

Nesse sentido, tais instâncias funcionam como antídotos à cultura centralizadora e verticalizada que historicamente marcou o setor educacional. Ao privilegiar a tomada conjunta de decisões, a pactuação e a negociação confere maior agilidade e eficiência à execução das políticas públicas (TAVARES, 2025, p. 180).

Destaque-se que a linguagem utilizada – pactuação e negociação – denota um processo de gestão de interesses divergentes, e não a busca por um acordo puramente racional. O consenso, nessa ótica, é o método institucionalizado para tornar o sistema federativo funcional, uma tecnologia para produzir governabilidade em um cenário político fragmentado.

Destarte, sob a atual sistemática, as decisões da instância pautam-se pelo consenso (Art. 11, Portaria nº 201/2020), exigindo-se quórum de 60% para garantir o caráter deliberativo (Art. 9º).

Nesse arranjo, a União e os entes subnacionais — representados pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) — atuam como legítimos *veto players*: atores cujas anuências são indispensáveis para qualquer alteração substantiva do status quo (TSEBELIS, 1995), tema que será pormenorizado nos tópicos subsequentes.

Com a sanção da Lei Complementar nº 220/2025 (BRASIL, 2025, b), o SNE consolidou uma estrutura de governança federativa análoga ao modelo do Sistema Único de Saúde (SUS)[3]. O novo marco legal instituiu a Comissão Intergestores Tripartite na Educação (Cite) e as Comissões Intergestores Bipartites (Cibes), cujas competências para a pactuação de políticas e distribuição de recursos estão delineadas, respectivamente, nos artigos 16 e 19 da referida Lei, como melhor abordaremos em item próprio.

## **A DECISÃO POR CONSENSO: ENTRE A LEGITIMIDADE E A PARALISIA**

Os textos estudados apresentam um panorama teórico sobre negociação, dividindo-se primordialmente entre o âmbito internacional, político e jurídico. Embora operem em contextos distintos, compartilham uma evolução paradigmática semelhante: a transição de modelos baseados em confronto e poder para modelos baseados em cooperação e resolução de problemas.

Apesar das distinções quanto aos atores envolvidos e à estrutura para a negociação, as abordagens convergem na identificação da dicotomia central entre duas questões fundamentais: a barganha distributiva x resolução de problemas.

O presente estudo adota este fundamento teórico compartilhado, porém, tem por foco a instância de negociação, cujos atores principais são entes autônomos (União, Estados/Distrito Federal e Municípios), diversamente da negociação internacional (Estados soberanos) e da negociação jurídica.

Além disso, a instância de negociação representa um arranjo institucional que garante certeza estrutural, diversamente dos acordos que ocorrem no âmbito internacional em que não existe um governo central para garantir o cumprimento das convenções. Nada obstante, a exemplo das negociações internacionais, as negociações interfederativas compartilham um problema, que não ocorre nas negociações jurídicas, ou seja, o risco da “armadilha da decisão conjunta” (Scharpf, 1986), em que a exigência do consenso pode levar à paralisia ou a decisões subótimas, como estudaremos ao longo deste artigo.

### **Consenso como Processo e Regra Decisória**

Regimento Interno da Instância Permanente, em seu artigo 11, estabelece que "as decisões da Instância Permanente se darão por consenso" (BRASIL, 2020).

É crucial distinguir o consenso da unanimidade. Enquanto a unanimidade implica que todos devem concordar com uma proposta como sua primeira escolha, o consenso é um processo cooperativo que busca uma decisão com a qual todos os participantes possam "viver com ela", mesmo que não seja a sua preferência inicial. Em outras palavras, a decisão final muitas vezes não é a primeira preferência de qualquer indivíduo do grupo, e muitos podem até não gostar do resultado. Mas é uma decisão com a qual todos consentem porque sabem que é a melhor para o grupo (SCHUTT, 2016).

O conceito de "consenso" no âmbito das políticas públicas brasileiras transcende a simples noção de acordo unânime, revelando-se um processo político complexo, multifacetado e, por vezes, contraditório. A literatura acadêmica e os documentos de gestão indicam que, em vez de um estado final de harmonia, o consenso é uma construção contínua, marcada por negociações, disputas de poder e a gestão de dissensos inerentes a um sistema democrático e federativo. A própria natureza da administração pública, confrontada com a escassez de recursos, impõe a necessidade de realizar escolhas e eleger prioridades. Dada a impossibilidade de alcançar a unanimidade em sociedades plurais, a negociação emerge como o instrumento fundamental para se obter o consenso necessário à formulação e implementação de políticas públicas eficientes (SILVA e DIAS, 2024).

O processo de consenso alinha-se ao paradigma da solução de problemas, sendo inerentemente (i) inclusivo e participativo, pois busca envolver todas as partes interessadas (HARTNETT, 2024); (ii) colaborativo, já que os participantes constroem a proposta conjuntamente (BUTLER; ROTHSTEIN, 1987, p. 11); e (iii) orientado à solução de problemas, na medida em que o conflito é visto como desejável e como motor para a melhoria (BUTLER; ROTHSTEIN, 1987, p. 24).

Para Craver (2011), as decisões devem, preferencialmente, privilegiar o consenso em detrimento da regra da maioria. Isso porque, mesmo que uma proposta conte com apoio majoritário, a oposição persistente de um grupo minoritário pode inviabilizar a implementação prática da medida ou retardar sua eficácia. Sob essa ótica, o processo decisório deve respeitar os direitos e interesses de todos os grupos representativos envolvidos.

Nesta linha, o método do consenso buscaria mitigar a imposição de vontades majoritárias, privilegiando um processo deliberativo em que a eficácia da decisão está vinculada à integração dos interesses de todos os envolvidos. Assim, a legitimação dos atos normativos decorre de um esforço de convergência, e não meramente de uma contagem de votos: em vez de uma disputa numérica onde o grupo maior impõe sua vontade ao menor, o processo exige o consentimento (ou a ausência de bloqueio) de todos os participantes para que uma decisão seja validada.

A principal ferramenta contra a imposição de vontades majoritárias no consenso é o poder de veto (ou bloqueio), distribuído entre todos os participantes.

Ao contrário da regra da maioria, que se restringe à mera quantificação de preferências, o consenso orienta-se pela construção dialógica da decisão. Sob a lógica majoritária, o processo deliberativo frequentemente estimula a polarização e o debate adversativo, uma vez que o êxito é medido pela vitória em um escrutínio numérico. Em contrapartida, o consenso configura-se como um rito inclusivo e paritário, no qual as dissidências não são reduzidas à condição de votos vencidos, mas integradas como preocupações legítimas que demandam resolução para o progresso do colegiado. Nesse paradigma, o objetivo primordial transcende a vitória de um grupo, voltando-se à preservação da unidade e da coesão do grupo (CRAVER, 2011).

Segundo a análise retrospectiva de Buchanan (1987a) sobre os fundamentos da Escolha Pública[4], a regra da unanimidade é a única alternativa institucional capaz de eliminar a coerção no processo político. Ao contrário da regra da maioria, que permite a imposição de vontade sobre grupos dissidentes, a unanimidade exige o consentimento de todos os participantes, funcionando como o "análogo político à liberdade de troca" observada nos mercados privados (BUCHANAN, 1987a, p. 248).

A exigência de consenso assegura a eficiência econômica no sentido de Pareto. Conforme explica Buchanan (1987b), se uma mudança no status quo (como um novo gasto

público) é realmente valorizada acima de seus custos, deve existir, teoricamente, um esquema de partilha de custos que obtenha a aprovação unânime de todos os constituintes. Se tal acordo não for possível, a proposta falha no teste de eficiência, pois implica que os custos impostos a alguns superam os benefícios percebidos, violando o critério de Pareto de que a mudança só é legítima se não prejudicar ninguém (BUCHANAN, 1987b, p. 307-308).

Por outro lado, a regra da maioria tende a produzir resultados ineficientes. Tullock (1959) demonstra que, sob o voto majoritário, uma coalizão vencedora pode aprovar projetos cujos benefícios totais são inferiores aos custos totais, simplesmente porque a maioria ignora os prejuízos (custos externos) impostos à minoria derrotada. O sistema de "compelir a minoria a aceitar a vontade da maioria" gera, portanto, uma alocação de recursos subótima, onde o indivíduo racional vota a favor de projetos que lhe trazem ganhos concentrados, diluindo os custos sobre os demais (TULLOCK, 1959, p. 576 e 579).

Mas, embora o consenso evite a imposição de vontade da maioria, os textos alertam que ele pode criar o problema oposto, como veremos a seguir.

### **O Poder de Veto e a "Armadilha da Decisão Conjunta"**

Como afirmado anteriormente, a consequência direta da regra do consenso é que cada participante detém um poder de veto, materializado na opção de "bloquear"[5] uma decisão.

A ética do consenso exige que o bloqueio seja utilizado apenas quando uma proposta viola os valores fundamentais do grupo (BRESSEN, 2006, p. 214). E é esta a principal tensão do modelo.

A estrutura de múltiplos *veto players* operando sob a regra do consenso cria as condições para o que Fritz W. Scharpf (1986, 2006) denominou "*joint-decision trap*".

Tal advertência é particularmente oportuna ao caso brasileiro, visto que o regime de colaboração impõe a negociação como rito essencial e obrigatório entre os entes federativos.

A teoria de Scharpf, desenvolvida a partir da análise do federalismo alemão e da integração europeia, defende que, em sistemas de negociação compulsória, em que as decisões exigem unanimidade ou consenso e a opção de "saída" é vedada ou muito custosa, a capacidade de inovação e adaptação política fica severamente comprometida. A regra padrão em caso de não acordo é a manutenção do status quo. Assim, qualquer *veto player* pode impedir a correção de políticas que se tornaram subótimas, levando à inércia, ao imobilismo e a resultados ineficientes (SCHARPF, 1986, p. 187-188).

Segundo o autor, em sistemas de negociação obrigatória[6], determinados objetivos só são atingíveis mediante acordo. O risco reside no fato de que, uma vez estabelecida uma regra vinculante, a ação individual é suprimida; conseqüentemente, o veto de um único ator imobiliza os demais. Com o passar do tempo, essa dinâmica pode exaurir a capacidade de inovação política, pois os entes passam a agir não apenas em prol do interesse público, mas em defesa de suas próprias prerrogativas institucionais, como autonomia e influência política (SCHARPF, 2006, 847).

Como solução, o autor propõe a transição do quórum de unanimidade ou consenso para o de maioria simples. Além disso, sugere a substituição de uma negociação estritamente baseada no interesse próprio (*self-interest*) por uma racionalidade voltada à resolução solidária de problemas, fundamentada no interesse comum em gerar ganhos de bem-estar social alcançáveis apenas via cooperação (SCHARPF, 2006, p. 847-849).

A teoria dos *veto players* de George Tsebelis (1995) corrobora e formaliza essa análise.

No contexto dos arranjos de governança federativa que operam sob a regra do consenso, cada ente participante é elevado à condição de *veto player* efetivo. Nesses cenários, a discordância de um único membro é suficiente para obstar a alteração normativa, garantindo a prevalência do *status quo*.

A dificuldade em promover reformas, de mudar o *status quo* — denominada "estabilidade da política" (*policy stability*) — é diretamente proporcional a três variáveis interconectadas. E Tsebelis (1995) demonstra que a referida estabilidade aumenta com: (i) o número de *veto players*; (ii) a incongruência (distância ideológica ou de interesses) entre eles; e (iii) a coesão interna de cada um.

A expansão do rol de atores necessários para a aprovação de uma medida reduz o *winsset* (o conjunto de alternativas capazes de substituir a norma vigente). A inclusão de novos agentes nunca amplia o espaço de decisão; na melhor das hipóteses, o mantém estático, aumentando a resistência à inovação legislativa (TSEBELIS, 1995, p. 296).

A estabilidade decisória acentua-se conforme diminui a congruência entre os atores. Em ambientes de alta heterogeneidade política ou assimetria de interesses, a interseção de preferências reduz-se drasticamente, paralisando o processo deliberativo.

Tratando-se de atores coletivos, a elevada coesão interna confere rigidez às posições defendidas, restringindo as janelas de negociação e dificultando a construção de consensos técnicos.

Na Instância Permanente, temos três atores coletivos (MEC, Consed, Undime), com alta coesão interna (representam seus segmentos) e interesses frequentemente contraditórios, especialmente em temas distributivos como o financiamento.

Sistemas estruturados com múltiplos atores de veto incongruentes tendem ao imobilismo. A incapacidade de processar mudanças diante de novas demandas sociais ou choques externos pode levar ao esvaziamento das instâncias de pactuação.

Essa configuração, segundo o modelo de Tsebelis, maximiza a estabilidade do *status quo* e minimiza a janela de oportunidade para mudanças substantivas, caracterizando um cenário de potencial *gridlock*, que é a incapacidade institucional de responder a choques ou demandas por mudança política devido ao excesso de bloqueios (vetos) exercidos por atores com interesses divergentes (TSEBELIS, 1995, p. 293).

Consequentemente, a aplicação desta teoria ao desenho do Sistema Nacional de Educação (SNE) sugere que a exigência de consenso absoluto, em um ambiente marcado por assimetrias estruturais, pode converter o imperativo da cooperação na "armadilha da decisão conjunta". Ao perpetuar políticas subótimas pela impossibilidade institucional de reforma, o sistema jurídico corre o risco de ver sua relevância política suplantada pela inércia.

Por essa razão, o exercício pleno da cooperação interfederativa transcende o plano normativo, pressupondo a estrita observância de princípios de governança notadamente a transparência, a ética, o acesso à informação e a responsabilidade, como pilares necessários à sustentação do pacto educacional (TAVARES, 2025, p. 182), como trataremos ao longo desta pesquisa.

## **Paradigmas da Negociação: Da Barganha Distributiva à Solução de Problemas**

A teoria da negociação distingue dois paradigmas centrais: a barganha distributiva e a negociação integrativa (ou de solução de problemas) (HOPMANN, 1995, p. 27).

A barganha distributiva, ou adversarial, opera em uma lógica de soma-zero, onde o ganho de uma parte representa a perda da outra (MENKEL-MEADOW, 1984, p. 911). É um processo competitivo de "dividir o bolo", caracterizado, segundo Carl M. Stevens, pela manipulação de informações, posições firmes e concessões relutantes como principal indicador de flexibilidade<sup>[7]</sup> (STEVENS, 1958, p. 82; 86; 90).

Em contraste, a negociação de solução de problemas busca "aumentar o bolo" antes de dividi-lo. É um processo colaborativo que se concentra nos interesses e necessidades subjacentes das partes, e não em suas posições iniciais, buscando criar valor e encontrar soluções de ganho mútuo. A comunicação honesta, a confiança e a preservação do relacionamento são elementos centrais para o sucesso (FISHER; URY; PATTON, 1991, apud MENKEL-MEADOW, 1983, p. 925).

| <b>Quadro 1: Comparativo dos Paradigmas de Negociação</b> |  |  |
|---|--|--|
| <b>Característica</b>                                     | <b>Barganha Distributiva (Adversarial)</b>     | <b>Negociação Integrativa (Solução de Problemas)</b> |
| <b>Objetivo</b>   | Maximizar ganhos individuais (dividir o bolo). | Maximizar ganhos conjuntos (aumentar o bolo).        |
| <b>Relação entre as Partes</b>                            | Adversários, competitiva.                      | Colaboradores, parceiros.                            |
| <b>Foco da Discussão</b>                                  | Posições.                                      | Interesses e necessidades.                           |
| <b>Dinâmica</b>   | Ocultação de informações, táticas de pressão.  | Compartilhamento de informações, brainstorming.      |
| <b>Resultado</b>  | Ganha-perde (soma-zero).                       | Ganha-ganha (soma-positiva).                         |

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Hopmann (1995) e Menkel-Meadow (1984).

Porém, na lição de David Luban, é preciso um olhar crítico sobre a abordagem de "resolução de problemas" na negociação, frequentemente associada ao que ele chama de "Paradigma PPP" (*positive-sum, Pareto-optimality, principled bargaining*) ou "ganha-ganha" (LUBAN, 1985, p. 400).

Para o autor, este modelo de resolução cooperativa de problemas (PPP) pressupõe um senso de comunidade, solidariedade ou normas compartilhadas entre as partes, o que muitas vezes não existe em disputas reais, especialmente em contextos adversariais. A "negociação baseada em princípios" (parte do modelo de resolução de problemas) exige acordo sobre critérios objetivos. No entanto, as partes frequentemente escolhem critérios que favorecem os seus próprios interesses (LUBAN, 1985, p. 415).

Tal crítica se soma à visão de Scharf (1986; 2006), a respeito da “armadilha da decisão conjunta”, que abordaremos nos itens seguintes.

### **Análise da Prática Deliberativa na Instância Permanente**

A análise das atas das reuniões da Instância revela um padrão que confirma os riscos da "armadilha da decisão conjunta". De dez reuniões analisadas, seis resultaram apenas em encaminhamentos. As decisões efetivamente tomadas, em sua maioria, possuem caráter procedimental. Temas substantivos e contenciosos, como a complementação do Piso Salarial do Magistério (ata de junho de 2022), são frequentemente tratados como "informes" ou

adiados para reuniões futuras. Este padrão de evitar o dissenso por meio do adiamento é um sintoma clássico da "armadilha da decisão conjunta".

| <b>Quadro 2 - Análise das Atas da Instância Federativa de Pactuação</b> |  |   |
|---|--|---|
| <b>Reunião/Data</b>   | <b>Resumo e Técnica de Negociação</b>  | <b>Caráter Deliberativo</b>                   |
| 1 <sup>a</sup> (10/12/2019)   | Consenso e adiamento: Regimento Interno aprovado. Tema divergente (formação de professores) retirado de pauta para discussão futura.                     | <b>Sim</b> (Aprovação do Regimento).          |
| 2 <sup>a</sup> (16/06/2020)   | Solução de problemas: Criação de Grupo de Trabalho para analisar experiências do PISA.   | <b>Sim</b> (Criação do GT).                   |
| 3 <sup>a</sup> (08/12/2020)   | Apresentação de informações e esclarecimentos sobre programas do MEC.  | <b>Sim</b> (Aprovação de proposta do CONSED). |
| 4 <sup>a</sup> (04/02/2021)   | Negociação baseada em interesses: Debate sobre ensino híbrido e remoção de "travas" no PAR, acatado pelo MEC.  | Não. Apenas encaminhamentos.                  |
| 5 <sup>a</sup> (15/07/2021)   | Negociação baseada em posições: Questionamentos sobre a condução do Novo Ensino Médio.   | Não. Apenas encaminhamentos.                  |
| 6 <sup>a</sup> (08/06/2022)   | Adiamento: O tema do Piso Salarial foi explicitamente colocado como "informe", não sendo "objeto de qualquer deliberação".                               | Não. Apenas encaminhamentos.                  |
| 7 <sup>a</sup> (14/12/2022)   | Apresentação de informações: Reunião de transição de governo, predominantemente informativa.   | Não. Apenas encaminhamentos.                  |
| 8 <sup>a</sup> (06/11/2023)   | Solução de problemas: Diante da falta de dados, propõe-se agendar reunião com IBGE e buscar articulação intersetorial.                                   | Não. Apenas encaminhamentos.                  |
| 10 <sup>a</sup> (11/12/2023)  | Adiamento e busca de consenso prévio: Discussão sobre SNE encaminhada para busca de consenso futuro.   | Não. Apenas encaminhamentos.                  |
| 11 <sup>a</sup> (24/06/2024)  | Consenso e solução de problemas: Regimento aprovado por consenso. Sugestão de envolver outras áreas para garantir exequibilidade dos Planos de Educação. | <b>Sim</b> (Aprovação do novo Regimento).     |

Fonte: Elaborado pela autora.

## Desconstruindo o "Consenso": do ideal à realidade política

As arenas de negociação, como se extrai da literatura estudada, em verdade, não são espaços harmoniosos, mas locais de disputa política onde o conflito é estrutural. O objetivo ideal é a pactuação[8], considerada o acordo político operacional para viabilizar a governança, dando força normativa às decisões.

As atas da Instância Permanente de Educação revelam uma dificuldade em atingir esse status de pactuação normativa.

Em diversas reuniões, a pauta concentrou-se em "informes gerais" e apresentações unilaterais do MEC sobre programas já desenhados (e.g. Programa Brasil na Escola, conforme atas de julho e dezembro de 2021).

A Undime, inclusive, criticou esse formato, solicitando que a Instância deixasse de ser "apenas homologadora" e se tornasse "mais propositiva", evitando que as reuniões fossem apenas relatos de ações já realizadas.

A Instância da Educação atual, muitas vezes, opera como um canal de comunicação unilateral do governo federal para os entes subnacionais, falhando em exercer o papel de "coordenador federativo" que gere interdependência real, conforme preconizado na teoria dos sistemas de políticas públicas.

Com base em Scharpf (1986; 2006), alertamos para a "armadilha da decisão conjunta": em sistemas onde o consenso é obrigatório e a saída é custosa, a tendência é a produção de políticas subótimas ou a paralisia. E, na prática, podemos notar que o MEC exerce forte poder de agenda. Na discussão sobre o Piso Salarial do Magistério, por exemplo, foi informado que o tema não seria objeto de deliberação, bloqueando a possibilidade de pactuação sobre um tema financeiro crucial para estados e municípios (conforme ata de junho de 2022).

Ainda, a busca pelo consenso muitas vezes resulta em "encaminhamentos" vagos ou na criação de Grupos de Trabalho para adiar decisões difíceis. Isso reflete a teoria de que, sem mecanismos claros de resolução de impasses, a negociação tende a produzir o "menor denominador comum".

A Educação sofre com a falta de clareza nas regras de decisão e ainda debate seu próprio Regimento Interno e a composição da mesa anos após sua criação. A exigência de consenso, num ambiente de alta assimetria de poder e recursos, favorece a manutenção do *status quo* ou a imposição da agenda federal.

A assimetria de informações técnicas e orçamentárias é apontada como um dos principais obstáculos ao consenso genuíno.

As atas mostram conflitos recorrentes sobre dados. Representantes municipais questionaram a fidedignidade dos dados do Censo e do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) sobre crianças fora da escola, argumentando que não condiziam com a realidade local e geravam punições pelo Ministério Público.

No mais, o MEC detém o controle dos sistemas estruturantes (e.g. Plataforma +PNE). Houve solicitações expressas dos entes subnacionais para capacitação no preenchimento desses sistemas, evidenciando a dependência técnica.

A falta de uma base de dados consensuada e a centralização das ferramentas de monitoramento na União (como o painel de monitoramento do PNE) criam um desequilíbrio na negociação. Sem nivelamento técnico, a "cooperação" torna-se uma adesão forçada às ferramentas federais, diferentemente do modelo de "cooperação técnica" idealizado.

As atas confirmam a fragmentação. A discussão sobre o SNE e o novo PNE (Plano Nacional de Educação) é recorrente, com a Undime e o Consed cobrando prioridade na pauta para tentar construir um modelo substitutivo conjunto.

Apenas em reuniões recentes (2024) observou-se uma tentativa mais estruturada de alinhar o cronograma da Instância com outras comissões (CIF) e aprovar propostas de análise de programas.

A Educação opera com um "déficit de articulação federativa". "A Instância da Educação ainda luta para se estabelecer como um espaço deliberativo real, oscilando entre reuniões esvaziadas de poder decisório e tentativas de retomada de protagonismo.

A análise das atas demonstra que a Instância Permanente da Educação sofre das patologias teóricas identificadas na literatura de negociação pública: Baixa Institucionalidade; Assimetria de Poder: A União controla a pauta e os recursos, transformando a "cooperação" em adesão a programas federais (e.g. Tempo de Aprender, conforme atas de dezembro de 2020 e fevereiro de 2021). A disputa sobre a veracidade dos dados do Inep (ata de novembro de 2023), por exemplo, corrói a base necessária para a "resolução de problemas" (*problem-solving*), empurrando a interação para uma barganha menos eficiente.

Para que a Instância da Educação evolua devem ser estabelecidos mecanismos claros de resolução de impasses (além do consenso puro), fortalecimento das instâncias estaduais e uma redução da assimetria informacional.

## **A LEI DO SNE: GOVERNANÇA, INSTÂNCIAS DE PACTUAÇÃO E A DUALIDADE DECISÓRIA**

A sanção da Lei Complementar nº 220, em 31 de outubro de 2025, encerra um ciclo de debates de dezesseis anos e inaugura um novo paradigma para a educação brasileira (BRASIL, 2025a). Originada do Projeto de Lei Complementar (PLP) 235/2019, a norma institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), cumprindo o mandamento constitucional de articular os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em regime de colaboração (BRASIL, 2025b). O objetivo central do SNE é superar a fragmentação histórica das políticas educacionais, garantindo equidade, qualidade e a harmonização das ações governamentais.

A arquitetura institucional do SNE fundamenta-se em instâncias de articulação, negociação e pactuação, as quais operam como os "centros nervosos do federalismo cooperativo na educação" (BRASIL, 2025a). A compreensão dessas instâncias, notadamente a Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite) e a Comissão Intergestores Bipartite da Educação (Cibe), exige um exame detalhado de suas competências e da natureza jurídica de seus atos (BRASIL, 2025b). A legislação estabelece uma distinção sofisticada entre decisões que apenas orientam a conduta dos entes federados e aquelas que possuem caráter deliberativo, exigindo a publicação de resoluções para sua efetivação (BRASIL, 2025b).

A criação do SNE responde a uma demanda histórica consolidada na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2025a). O texto constitucional prevê, no parágrafo único do artigo 23, que leis complementares devem fixar normas para a cooperação entre os entes federados (BRASIL, 1988). Ademais, os artigos 211 e 214 estabelecem a necessidade de organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração e a instituição de um plano nacional de educação com duração decenal (BRASIL, 2025b).

A trajetória do PLP 235/2019 reflete a complexidade do tema. Após tramitação bicameral, o texto foi objeto de profundas discussões que buscaram equilibrar a coordenação nacional com a autonomia federativa (BRASIL, 2025d). O SNE não visa anular a independência dos entes, mas integrá-los em um conjunto de relações que promovem a articulação das políticas educacionais em conformidade com o Plano Nacional de Educação (PNE).

O artigo 3º da Lei Complementar nº 220/2025[9] elenca os princípios que sustentam o sistema, destacando a autonomia e a interdependência dos entes, a organização federativa da educação escolar e a garantia do direito subjetivo à educação (BRASIL, 2025b).

### **As Instâncias de Negociação: A Estrutura da Cite e da Cibe**

A Lei do SNE institucionaliza a gestão compartilhada por meio de duas instâncias principais de pactuação (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021). Essas comissões

são inspiradas no modelo de gestão tripartite e bipartite já consolidado no SUS, adaptando-as às especificidades da educação (BRASIL, 2024).

A Cite constitui-se como a instância nacional de articulação entre os gestores das três esferas da Federação, sob coordenação do MEC (BRASIL, 2025a). Sua função primordial é traduzir as metas do PNE em ações pactuadas, definindo as responsabilidades de cada ente. Já a Cibe, em nível estadual, atua na pactuação entre o estado e seus respectivos municípios, visando regionalizar as diretrizes nacionais em temas como transporte escolar e zoneamento de vagas (BRASIL, 2025b).

Um dos aspectos mais inovadores da lei reside na tipificação das competências. A norma distingue claramente entre diretrizes voltadas à harmonização e decisões com força vinculante (BRASIL, 2025b).

A arquitetura decisória estabelecida pelo citado diploma legal fundamenta-se em uma dualidade funcional que distingue o alcance das deliberações nas instâncias de pactuação.

No âmbito do caráter orientativo, que abrange a maior parte das competências da Cite e da Cibe conforme o art. 13, § 2º, as comissões operam prioritariamente como fóruns de alinhamento técnico e harmonização de diretrizes. Esse modelo visa promover a coordenação federativa sem impor alterações compulsórias e imediatas na legislação local, salvaguardando a autonomia administrativa de governadores e prefeitos.

Em contrapartida, o caráter deliberativo é estritamente reservado a temas de alta sensibilidade que exigem padronização nacional e vinculação sistêmica, com destaque para a definição do Padrão Mínimo de Qualidade (PMQ) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Para estas matérias, a Cite possui a prerrogativa de editar resoluções que vinculam a transferência de recursos federais ao cumprimento das metas de qualidade pactuadas, conferindo força normativa e indutora às decisões coletivas.

## **O Método da Pactuação e o Papel do MEC**

O legislador optou pelo conceito jurídico-político de pactuação, que no direito administrativo de cooperação pressupõe um processo de negociação contínua visando ao consenso (BRASIL, 2024).

A perspectiva consensual e pragmática da Administração Pública contemporânea tem sido reconhecida inclusive pelo Supremo Tribunal Federal, que valida a utilização de instrumentos negociais para a racionalização e coordenação das atividades estatais (TAVARES, 2025, p. 194).

Em um sistema federativo complexo como o brasileiro, a "tomada de decisão conjunta" e a "pactuação" emergem como instrumentos fundamentais para viabilizar a gestão

pública e a implementação de políticas eficientes, superando a impossibilidade de unanimidade em sociedades plurais.

A consensualidade, assim, opera como uma tecnologia de governança na formulação de políticas públicas.

Os benefícios dessa abordagem são tangíveis. A composição consensual acarreta menor custo financeiro para os cofres públicos, maior rapidez no término dos processos e um implemento mais ágil das obrigações, além de conferir às partes um maior sentimento de justiça (FERNANDES, 2017, p. 9).

No caso do SNE, a lei não estipula um quórum numérico (se maioria simples ou maioria absoluta), nem mesmo prevê o modelo decisório, tal como previa o projeto original, mas vincula as decisões deliberativas a fundamentos técnicos, como os estudos elaborados pelo Inep (BRASIL, 2025b).

Na instância atual (regulada pela Portaria MEC nº 1.716/2019 e Portaria nº 201/2020), a regra é explícita: as deliberações devem ocorrer por consenso entre os membros presentes. A nova lei, embora omissa, ao institucionalizar a Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite), de certo modo, mantém essa lógica de que os acordos devem ser aceitáveis para as esferas de governo que os executarão, evitando a imposição de custos insustentáveis sem a devida concordância.

Ainda, ao vincular as decisões deliberativas a fundamentos técnicos, adota-se a negociação paritária baseada em evidências (estudos do Inep), em que o consenso é construído sobre bases técnicas, especialmente para temas sensíveis como o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), o que reflete um amadurecimento institucional, na medida em que não mais haveria espaço para o poder de veto absoluto e irrestrito.

O Ministério da Educação atua como o motor da assistência técnica e financeira, garantindo que as decisões tenham viabilidade prática (BRASIL, 2025a). A governança é apoiada pela Infraestrutura Nacional de Dados da Educação (Inde), permitindo que o monitoramento do CAQ ocorra em tempo real (BRASIL, 2025b).

## **ENGENHARIA INSTITUCIONAL PARA A MITIGAÇÃO DE VETOS ESTRATÉGICOS**

Afirmamos que o bloqueio estratégico por minorias — em que um indivíduo ou pequeno grupo paralisa a decisão coletiva para extrair benefícios ou manter o *status quo* — é um risco central em sistemas de consenso ou unanimidade. Agora, trataremos de possíveis soluções para o problema central desta pesquisa.

A implementação de processos decisórios baseados no consenso exige a adoção de mecanismos procedimentais, políticos e institucionais que impeçam a degeneração da busca pela unanimidade em um poder de veto paralisante.

No plano procedimental, a flexibilização do rigor decisório manifesta-se em institutos como a opção de abstenção construtiva (*stand aside*), na qual o membro dissidente registra suas reservas sem impedir a ação coletiva, configurando uma espécie de consentimento sem concordância plena (BUTLER; ROTHSTEIN, 1991, p. 21). Complementarmente, o modelo do Consenso Formal impõe que qualquer bloqueio seja fundamentado em princípios fundamentais do grupo, permitindo que a coletividade desconsidere vetos motivados por interesses meramente estratégicos ou egoístas. Em certas arquiteturas, estabelece-se ainda a obrigação de propor alternativas viáveis, vedando-se o veto puramente obstrutivo. Conforme observa Scharpf (2006, p. 847), a transição para regras de "consenso menos um" (U-1) ou maiorias qualificadas (75% ou 90%) constitui o remédio óbvio para evitar a defesa irracional do *status quo* em sistemas de decisão conjunta.

Sob a perspectiva política e das teorias de negociação, o impasse pode ser superado por meio do *logrolling* (voto de troca), conceito explorado por Tullock (1959, p. 576/577), que permite a troca de apoio entre atores com diferentes intensidades de preferência, viabilizando a aprovação de pacotes de medidas mediante compensações laterais. Esse comportamento cooperativo é reforçado pela "sombra do futuro", onde a perspectiva de interações repetidas e o temor de retaliações — lógica do *tit-for-tat* descrita por Axelrod (apud SCHARPF, 1986, p. 193) — desencorajam o oportunismo presente. Adicionalmente, a técnica de Harvard propõe a construção de "pontes douradas", reformulando propostas para atender a interesses básicos do dissidente, como a preservação de sua imagem ou autonomia, facilitando a convergência sem a sensação de derrota política.

No âmbito institucional, a estrutura do sistema jurídico e administrativo frequentemente prevê cláusulas de reversão, nas quais o método decisório reverte automaticamente para a maioria caso o consenso (SCHARPF, 1986, p. 187) não seja atingido em prazo determinado. O conceito é aplicado na análise do Projeto de Lei nº 2.570/2011 (sobre o SUS), já arquivado, em que o legislador propôs a maioria absoluta como solução para a falta de consenso.

Por fim, a gestão da informação e a transparência atuam como redutores de assimetria e desconfiança; o uso de critérios objetivos e dados compartilhados mitiga bloqueios irracionais, enquanto a accountability eleva o custo social do bloqueio abusivo, fortalecendo a integridade do processo deliberativo.

Nas negociações interfederativas brasileiras, especificamente no âmbito da Instância Permanente de Negociação e Cooperação da educação e do Sistema Nacional de Educação (SNE), a responsabilização por condutas obstrutivas (como o *holdout*) ou pelo descumprimento de pactos difere substancialmente das esferas civil e internacional.

Ao contrário do direito privado (onde há indenização por perdas e danos) ou do direito internacional (onde há retaliação comercial), a responsabilização no federalismo cooperativo é predominantemente política, administrativa e financeira, enfrentando, contudo, um cenário de fragilidade institucional.

Conquanto o regime de colaboração revista-se de natureza jurídica cogente, a sua exigibilidade e a consequente responsabilização em casos de descumprimento apresentam-se como desafios de elevada complexidade prática. De fato, a definição das responsabilidades políticas em sistemas federativos constitui tema clássico de preocupação entre juristas e gestores públicos.

No campo educacional, a efetividade do federalismo cooperativo reclama a participação ativa e coordenada de todos os entes. Conforme assevera Sari (2004, p. 102), incumbe a cada esfera pública o dever de impulsionar esse processo mediante iniciativas de planejamento integrado e a promoção de instâncias de negociação que, a um só tempo, preservem a autonomia dos parceiros e garantam o adimplemento dos compromissos pactuados. Sob essa ótica, a atuação isolada ou a omissão de qualquer das instâncias compromete, inexoravelmente, a harmonia e a funcionalidade do sistema.

Nesse cenário, o regime de colaboração não se afigura como faculdade, mas como um modelo de adesão obrigatória. Ele deve constituir o alicerce das complexas relações intergovernamentais, atuando como mecanismo de mediação das tensões federativas, vetor das diretrizes da política educacional e catalisador de inovações institucionais. Pretende-se, com isso, o fomento à accountability e a otimização dos resultados educacionais.

Atualmente, a responsabilização nas instâncias de negociação da educação é frágil.

A eficácia das decisões tomadas em instâncias de pactuação federativa enfrenta obstáculos estruturais relacionados à natureza jurídica de suas deliberações e à autonomia financeira dos entes. Historicamente, a implementação dessas decisões encontra-se subordinada à condicionalidade orçamentária, funcionando como uma "válvula de escape" que permite o descumprimento justificado pela escassez de recursos, sem a imposição de sanções imediatas. Essa fragilidade é acentuada pela inexistência de normas de responsabilização específicas para hipóteses de negligência no dever de colaboração, além do caráter predominantemente orientativo de muitas diretrizes, o que dificulta a subsunção de condutas não cooperativas a um regime de punição legal direta.

Entretanto, a evolução legislativa sinaliza uma transição para um modelo de responsabilização por indução financeira e administrativa (TAVARES, 2025, p. 190).

O SNE utiliza o Novo Fundeb como seu principal instrumento de financiamento. A responsabilização se dá pelo mecanismo do VAAR (Valor Aluno Ano por Resultados), em que o recebimento de uma parcela da complementação da União está

condicionado ao cumprimento de condicionalidades de melhoria de gestão (como a seleção técnica de diretores) e evolução de indicadores de aprendizagem.

A lei estabelece, ainda, o CAQ como referência de investimento. A metodologia de cálculo é uma decisão deliberativa baseada em estudos técnicos do Inep. O descumprimento dos padrões de qualidade definidos pelo CAQ pode implicar restrições ou redirecionamento na assistência técnica e financeira da União, uma vez que a transferência de recursos está vinculada ao cumprimento dessas metas, permitindo o controle de juridicidade pelos Tribunais de Contas e pelo Poder Judiciário.

O sistema opera sob a lógica de que o "preço" de não aderir às regras federais de descentralização e cooperação é deixar de receber transferências essenciais, criando um alto custo político e financeiro para o gestor que opta pelo isolamento (SALES, 2023).

Como leciona Winham (1997, p. 114), a responsabilização do negociador é complexificada pela exclusividade de sua função; sendo o único em posição de decidir, ele assume o ônus de processos muitas vezes opacos ao público. Essa lacuna de accountability nas democracias futuras coloca o negociador sob constante ameaça de desaprovação interna, tornando a coragem política um requisito tão essencial quanto a habilidade de barganha

É importante destacar que o Supremo Tribunal Federal (STF) é considerado como o árbitro final dos conflitos federativos. Em situações de ruptura do equilíbrio constitucional ou descumprimento de mínimos de investimento, a judicialização surge como instrumento de última instância, podendo resultar em ordens de intervenção federal ou no desbloqueio forçado de obrigações financeiras. O Judiciário atua, portanto, como um ponto de veto ou de coerção que busca garantir a integridade do pacto federativo quando os mecanismos de negociação e as sanções administrativas revelam-se insuficientes (TAVARES, 2025, p. 50).

Chegamos a defender que a relação direito/dever na educação estabelece um vínculo jurídico que torna o Estado sujeito passivo de uma obrigação de resultado. A privação desse direito, especialmente em sua dimensão qualitativa, implica a existência de responsáveis por atos e omissões que devem ser tipificados e sancionados (TAVARES; LUTAIF; MONTEIRO, 2019).

Nesse sentido, a responsabilidade educacional fundamenta-se na garantia constitucional da vedação ao retrocesso. Se a conduta de um gestor (ou ente federado) impede a implementação de parâmetros de qualidade já definidos legalmente — como o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) —, tal ato configura uma lesão ao direito fundamental, passível de responsabilização via Ação Civil Pública ou por improbidade administrativa (TAVARES; LUTAIF; MONTEIRO, 2019).

Destarte, a responsabilização na nova lei do SNE não se dá por "punição" direta (e.g. multas), mas pela perda de oportunidade de financiamento e pela obrigatoriedade jurídica de cumprir as Resoluções da Cite, sob pena de o ente federado incorrer em ilegalidade

e sofrer sanções dos órgãos de controle externo por descumprimento de norma legal vinculante.

Paralelamente, o controle social exercido por conselhos de educação e pelo Ministério Público atua como vigilância externa, podendo transmutar omissões em ações civis públicas por improbidade administrativa quando afetado o direito à educação básica obrigatória.

Por fim, ressalta-se a importância do Inep para tal controle. O monitoramento realizado pelo Inep constitui o alicerce técnico da accountability no cenário educacional brasileiro, transmutando dados brutos em evidências que pautam a responsabilidade política e administrativa. Ao conferir publicidade bianual aos relatórios de monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE), o Inep permite a verificação objetiva do nível de alcance e execução das metas pactuadas, fornecendo subsídios factuais para que a sociedade e órgãos de controle, notadamente o Tribunal de Contas da União (TCU), confrontem o discurso político com a realidade da gestão (Brasil, 2024)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme pudemos constatar a partir desta pesquisa, a busca pelo consenso puro tem gerado um padrão de adiamentos estratégicos e decisões meramente procedimentais. Temas de alta densidade substantiva — como, e.g. o Piso Salarial do Magistério e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) — permanecem bloqueados por assimetrias de informação e interesses incongruentes. Materializa-se, assim, a "armadilha da decisão conjunta" de Fritz Scharpf (1986), na qual a manutenção do *status quo* torna-se a única saída viável diante da ausência de mecanismos formais para a resolução de impasses.

A nova Lei do Sistema Nacional de Educação (SNE), embora avance ao instituir as Comissões Intergestores (Cite e Cibes), preservou uma dualidade preocupante ao classificar diversas competências como de "caráter orientativo". Esta opção legislativa ameaça esvaziar o poder de pactuação, tornando o regime de colaboração um arranjo dependente da voluntariedade orçamentária da União ou da constante judicialização perante o Supremo Tribunal Federal.

Referido diploma legal busca mitigar esse risco não pela eliminação do consenso, mas pela sua qualificação através da "pactuação baseada em evidências" técnicas do Inep e da indução financeira via Fundeb (VAAR), transformando o veto político em um alto custo de oportunidade para o ente que se recusa a cooperar com os padrões de qualidade estabelecidos.

Adicionalmente, para que o SNE supere a retórica e alcance efetividade, é imperativo que abandone a visão idealizada de harmonia e se assuma como uma tecnologia

política de gestão de conflitos. Propõe-se, para tanto: (i) a superação do consenso puro mediante regras de maioria qualificada em impasses prolongados; (ii) a institucionalização da abstenção construtiva, exigindo que o ente bloqueador proponha alternativas viáveis; (iii) o fortalecimento da autonomia técnica de entidades como Undime e Consed, visando equilibrar o poder de agenda do MEC.

É preciso reconhecer, contudo, as limitações metodológicas desta análise, centrada em atas que, por serem registros formais, muitas vezes omitem as nuances das negociações de bastidor e que, também, são inseridas nos sistemas de busca muito tempo após a efetiva realização da reunião. Estudos futuros devem priorizar exames qualitativos para capturar as dinâmicas de poder e o impacto real da nova legislação sobre a complexidade das deliberações.

Em última análise, e respondendo à indagação feita no início desta pesquisa, a exigência de consenso no Brasil oscila entre a paralisia (quando a União não financia a mudança e os entes vetam custos adicionais) e o mínimo denominador comum (acordos rebaixados para garantir a adesão de todos). A nova legislação do SNE tenta romper esse ciclo substituindo o veto político puro pela pactuação baseada em evidências (Inep), vinculando o consenso à viabilidade técnica e financeira comprovada, mas só a prática irá dizer se tal solução, de fato, será eficiente.

O sucesso do Sistema Nacional de Educação não dependerá de uma concordância absoluta, mas de sua capacidade de institucionalizar o dissenso. O conflito não deve ser visto como uma anomalia, mas como uma característica estrutural da Federação brasileira que, se bem gerida, pode ser transformada em pactuações vinculantes capazes de assegurar o padrão mínimo de qualidade exigido pela Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. *Sistemas de saúde e assistência social no Brasil: lições para a educação*. In: LOTTA, Gabriela (Org.). *Teoria e Práticas de Gestão Pública Contemporânea*. Rio de Janeiro: Enap, 2013.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. *Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração*. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, set. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Ata da 1ª Reunião da Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios*. Realizada em 10 de dezembro de 2019. Brasília: MEC, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Ata da 2ª Reunião da Instância Permanente de Negociação e Cooperação Federativa entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios*. Realizada em 26 de junho de 2020. Brasília: MEC, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Ata da 2ª Reunião da Instância Permanente de Negociação e Cooperação Federativa entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios de 2020*. Realizada em 10 de dezembro de 2020. Brasília: MEC, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Ata da 1ª Reunião da Instância Permanente de Negociação e Cooperação Federativa realizada em 2021 (4ª Reunião Ordinária)*. Realizada em 4 de fevereiro de 2021. Brasília: MEC, 2021a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Ata da Reunião Extraordinária da Instância Permanente de Negociação e Cooperação Federativa*. Realizada em 15 de julho de 2021. Brasília: MEC, 2021b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Ata da 2ª Reunião Ordinária da Instância Permanente de Negociação e Cooperação Federativa realizada em 21 de dezembro de 2021*. Brasília: MEC, 2021c.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Ata da 6ª Reunião Ordinária da Instância Permanente de Negociação e Cooperação Federativa (1ª Reunião Ordinária de 2022)*. Realizada em 8 de junho de 2022. Brasília: MEC, 2022a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Ata da 7ª Reunião Ordinária da Instância Permanente de Negociação e Cooperação Federativa (2ª Reunião Ordinária de 2022)*. Realizada em 14 de dezembro de 2022. Brasília: MEC, 2022b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Ata da 8ª Reunião da Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (1ª Reunião referente ao ano de 2023)*. Realizada em 6 de novembro de 2023. Brasília: MEC, 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Ata da 10ª Reunião da Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (1ª Reunião de 2024)*. Realizada em 29 e 30 de julho de 2024. Brasília: MEC, 2024a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Ata da 11ª Reunião da Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (2ª Reunião de 2024)*. Realizada em 11 de novembro de 2024. Brasília: MEC, 2024b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 2.570-A, de 2011*. Acrescenta artigos à Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a composição e forma de deliberação das comissões intergestores do Sistema Único de Saúde. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria nº 201, de 04 de fevereiro de 2020*. Publica o Regimento Interno da Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria n. 1.716, DE 3 DE OUTUBRO DE 2019*. Dispõe sobre a instituição, a organização e o funcionamento da Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de que trata o art. 7º, § 5º, da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria nº 201, de 4 de fevereiro de 2020*. Publica o Regimento Interno da Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de que trata o art. 7º, § 5º, da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria nº 1.547, de 28 de dezembro de 2016*. Altera a Portaria MEC nº 619, de 24 de junho de 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria nº 619, de 24 de junho de 2015*. Institui a Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei Complementar nº 235, de 2019*. Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 211 da Constituição Federal. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. *Governo do Brasil institui Sistema Nacional de Educação*. Brasília, DF: Portal Gov.br, out. 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/mec, 2025a>. Acesso em: jan. 2026.

BRASIL. *Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro* de 2025. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE). Brasília, DF: Presidência da República, 2025b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

BRASIL. Mensagem nº 1620-25. *Veto ao Projeto de Lei Complementar nº 235/2019*. Brasília, DF: Presidência da República, 2025c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: jan. 2026.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. *Entra em vigor a Lei que institui o Sistema Nacional de Educação*. Brasília, DF: Agência Câmara, 2025d.

BRESSEN, Tree. Consensus Decision Making. In: HOLMAN, Peggy; DEVANE, Tom; CADY, Steven (Ed.). *The Change Handbook*. 2. ed. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 2006.

BUCHANAN, James M. *The Constitution of Economic Policy*. *The American Economic Review*, v. 77, n. 3, p. 243-250, jun. 1987a.

BUCHANAN, James M. *Justification of the Compound Republic: The Calculus in Retrospect*. *Cato Journal*, v. 7, n. 2, p. 305-312, 1987b.

BUTLER, C.T.; ROTHSTEIN, Amy. *On Conflict and Consensus: a handbook on Formal Consensus decisionmaking*. Portland, 1991.

CRAVER, Charles B. *Effective legal negotiation and settlement*. 7. ed. Newark: LexisNexis, 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Sistema Nacional de Educação: Desafio para uma educação igualitária e federativa*. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187/1209, 2008.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. *A cooperação internacional para o desenvolvimento como uma expressão específica da cooperação internacional: um levantamento teórico*. OIKOS, Rio de Janeiro. Volume 13, n. 2, 2014, pgs 115-128.

DRUCKMAN, Daniel; MITCHELL, Christopher. *Flexibility in Negotiation and Mediation*. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Filadélfia, v. 542, p. 10-23, nov. 1995.

ELAZAR, Daniel Judah. *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, United States of America: The University of Alabama, ISBN 0-8173-075-0, 1991.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques. Introdução. In: ESCOLA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO MINISTRO VICTOR NUNES LEAL. Manual de Negociação Baseado na Teoria de Harvard. Brasília: EAGU, 2017.

HALBERSTAM, Daniel. Federalism: *A Constitutional Principle of Contentious Meaning*. In: TUSHNET, Mark; FLEISCHER, Sanford; LEVINSON, Vicki (Ed.). The Oxford Handbook of the U.S. Constitution. Oxford: Oxford University Press, 2015.

HARTNETT, Tim. *The Basics of Consensus Decision-Making*. Consensus Decision Making Education & Online Training. Disponível em: <https://www.consensusdecisionmaking.org>. Acesso em: 19 jan. 2024.

HOPMANN, P. Terrence. *Two Paradigms of Negotiation: Bargaining and Problem Solving*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Filadélfia, v. 542, p. 24-47, nov. 1995.

LIU, Leigh Anne et al. *The Dynamics of Consensus Building in Intracultural and Intercultural Negotiations*. Administrative Science Quarterly, v. 57, n. 2, p. 269–304, 2012.

LUBAN, David. *Bargaining and Compromise: Recent Work on Negotiation and Informal Justice*. Philosophy & Public Affairs, v. 14, n. 4, p. 397-416, 1985.

LUCE, Maria Beatriz e FARENZENA, Nalú. *O regime de colaboração intergovernamental*. Out. 2007. Disponível em <http://www.observatoriodaeducacao.org.br/images/publicacoes/pdfs/emquestao4/luce.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

MENKEL-MEADOW, Carrie. *Toward Another View of Legal Negotiation: The Structure of Problem Solving*. UCLA Law Review, v. 31, p. 754-842, 1984.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito*, Barueri: Manole, 2013.

SALES, Gabriela Azevedo Campos. *Estado social e federalismo: a institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SARI, Marisa Timm. *A organização da Educação Nacional*. In: LIBERATI, Wilson Donizeti (org.), Direito à Educação: Uma Questão De Justiça, São Paulo: Malheiros, 2004.

SCHARPF, Fritz W. *The Joint-Decision Trap Revisited*. Journal of Common Market Studies, Oxford, v. 44, n. 4, p. 845-864, nov. 2006.

SCHARPF, Fritz W.; GIULIANI, Marco. *La trappola della decisione congiunta: federalismo tedesco e integrazione europea*. Stato e mercato, Bolonha, n. 17, p. 175-216, ago. 1986.

SCHUTT, Randy. *Consensus Is Not Unanimity: Making Decisions Cooperatively*. The Vernal Project, 13 jun. 2016.

SILVA, Fabiola; DIAS, Monica Picanço. *A construção do consenso como instrumento democrático para a realização do direito humano à moradia*. Revista Direitos Humanos e Democracia, [S. l.], v. 12, n. 24, p. e15981, 2024. DOI: 10.21527/2317-5389.2024.24.15981. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/15981>. Acesso em: 28 jan. 2026.

STEVENS, Carl M. *On the Theory of Negotiation*. The Quarterly Journal of Economics, v. 72, n. 1, p. 77-97, 1958.

TAVARES, Letícia Antunes. *O Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Regime de Colaboração*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025. 288 p. ISBN 9788551933435.

TAVARES, Letícia Antunes; LUTAIF, Michel Kurdoglian; MONTEIRO, Mirella de Carvalho Bauzys. *O dever para com a educação, seus sujeitos, objeto e a sanção em caso de descumprimento: análise do Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 113, p. 149-175.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Nota Técnica: Instituição do Sistema Nacional de Educação*. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/>. Acesso em: 28 jan. 2026.

TSEBELIS, George. *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*. British Journal of Political Science, Cambridge, v. 25, n. 3, p. 289-325, jul. 1995.

TULLOCK, Gordon. *Problems of Majority Voting*. Journal of Political Economy, v. 67, n. 6, p. 571-579, dez. 1959.

VEIGA, Laura da. *O Consenso como Processo e como Regra de Decisão*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, v. 42, n. 168, p. 147-158, out./dez. 2005.

WHEELER, Michael. *The Theory and Practice of Negotiation*. In: MOFFITT, Michael L.; BORDONE, Robert C. (Ed.). *The Handbook of Dispute Resolution*. São Francisco: Jossey-Bass, 2005.

WINHAM, Gilbert R. *Negotiation as a Management Process*. *World Politics*, Cambridge, v. 30, n. 1, p. 87–114, 1977.

ZARTMAN, I. William. *Negotiation as a Joint Decision-Making Process*. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 21, n. 4, p. 619–38, 1977.

### **DECLARAÇÃO DE AUTORIA**

Letícia Antunes Tavares - Coordenadora do projeto, participação ativa na coleta e análise dos dados, na escrita e revisão final do texto.

### **DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE**

A autora declara que não há conflito de interesse com o presente artigo.

### **DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS**

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

[1] Na definição do Banco Mundial, governança é a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos sociais e econômicos de um País. Boa governança é fundamental para a criação e manutenção de um ambiente que promova desenvolvimento forte e equitativo e é um complemento essencial para políticas econômicas sólidas (BANCO, 1992, p. 1 – tradução livre).

[2] Nina Ranieri (2013, p. 312/313), afirma que o termo “accountability” não possui tradução literal para o português. “Fundamentalmente, a noção de *accountability* requer duas condições básicas – a obrigação de ser responsável, por parte dos agentes públicos, pelo que fazem e dizem, e a capacidade institucional de aplicar sanções por parte dos agentes controladores”.

[3] No âmbito do SUS, a negociação institucionalizada consolidou-se como pressuposto fundamental para a implementação da política pública. A Portaria nº 545/1993 do Ministério da Saúde, que já estabelecia o planejamento integrado e o diálogo intergovernamental como eixos da descentralização, elegendo as Comissões Intergestores (Tripartite e Bipartite) e os Conselhos de Saúde como foros primordiais de deliberação, que foram sedimentados com a inclusão do Artigo 14-A na Lei nº 8.080/1990 (TAVARES, 2025, p. 205).

[4] A Teoria da Escolha Pública (*PublicChoice*) consiste na aplicação dos métodos da ciência econômica para analisar o comportamento político e a tomada de decisões coletivas. A política é compreendida como um complexo processo de troca, no qual o desenho das regras institucionais e constitucionais é determinante para os resultados obtidos (BUCHANAN, 1975; BUCHANAN, 1987).

[5] Se um membro decide "Ficar à margem" (*stand aside*), também chamada de abstenção construtiva, a consequência imediata é que a proposta é aprovada e a decisão segue em frente, apesar da discordância desse membro. Esta opção funciona como uma válvula de escape fundamental no processo de consenso, permitindo a convivência entre a dissidência individual e o progresso coletivo. Ao contrário do "bloqueio" (que veta a proposta), quem decide ficar à margem permite que o grupo avance (BUTLER; ROTHSTEIN, 1991, p 21).

[6] No âmbito educacional brasileiro, o regime de colaboração previsto no art. 211 da Constituição Federal de 1988 não deixa margem à voluntariedade, configurando-se como um dever fundamental de adesão obrigatória para a organização dos sistemas de ensino. Nesse cenário, a negociação torna-se o rito compulsório necessário para conferir operacionalidade a esse dever de cooperação, visando superar a fragmentação sistêmica e alcançar a equalização da qualidade educacional (TAVARES, 2025, p. 23/29).

[7] A flexibilidade, na visão de Druckman e Mitchell (1995, p. 23) configura-se em elemento essencial para a resolução de disputas, pois envolve a disposição das partes em se afastar de posições preferidas ou encontrar novas formas de abordar problemas.

[8] Para que as decisões possuam a obrigatoriedade e a executividade que lhes são intrínsecas, é imperativo que o acordo de vontades seja garantido por instrumentos de garantia contratual ou administrativa (TAVARES, 2025, p. 209).

[9] Um ponto de inflexão foi o veto presidencial ao artigo 18, que previa composição paritária dos fóruns de educação com a sociedade civil. A justificativa residiu na necessidade de evitar "rigidez excessiva" que pudesse ferir a autonomia dos entes menores (BRASIL, 2025c).

## Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.