



Desafíos de la difusión interestatal de políticas educativas en la Federación Brasileña

Challenges of interstate dissemination of educational policies in the Brazilian Federation

ID **Dra. Gilda Cardoso de Araujo** es profesora en la Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil (gildacardoso38@gmail.com) (<http://orcid.org/0000-0002-3562-9779>)

ID **Saulo Andreon**, maestría en Educación de la Universidad Federal de Espírito Santo, Brasil (sauloandreon@gmail.com) (<https://orcid.org/0009-0002-3275-7481>)

Recibido: 2024-05-25 / **Revisado:** 2024-12-13 / **Aceptado:** 2024-12-16 / **Publicado:** 2025-01-01

Resumen

Partiendo del escenario de un bajo grado de coordinación nacional en la política educativa de la federación brasileña, el artículo tiene como objetivo identificar y discutir los desafíos, mecanismos y contextos que motivaron, en 2016, la decisión del gobierno de Espírito Santo de adoptar e institucionalizar el Pacto por el Aprendizaje (PAES) inspirado en el programa esquema de colaboración en el estado de Ceará. Para lograr el objetivo propuesto, este estudio de caso se basó en una investigación exploratoria con estudios bibliográficos y documentales cualitativos, vinculados al concepto de difusión de políticas públicas. Los resultados mostraron que la adopción del programa se consolidó a través de mecanismos de cooperación y aprendizaje y que la política adoptada tuvo, en su concepción, cierta rigidez estructural que desconocía los contextos y factores locales. Las discusiones enfatizaron el papel central desempeñado por el Consejo Nacional de Secretarios de Educación y las instituciones del tercer sector en el fomento de una red de interacción horizontal que estimuló la propagación de ideas y modelos exitosos de políticas públicas. Se concluyó que la adopción del programa fue una decisión gubernamental aislada y que el protagonismo social no fue considerado en las etapas de formulación y construcción de políticas y, finalmente, se infirió que la falta de un Sistema Educativo Nacional compromete la articulación y cooperación entre la educación. sistemas.

Palabras clave: federalismo, política educativa, articulación de la educación, innovación educativa, cooperación educativa, coordinación de educación.

Abstract

Based on the scenario of a low degree of national coordination in the educational policy of the Brazilian federation, the article aims to identify and discuss the challenges, mechanisms and contexts that motivated, in 2016, the decision by the government of Espírito Santo to adopt and institutionalize the Pact for Learning (PAES) inspired by the collaborative regime program of the state of Ceará. To achieve the proposed objective, this case study was based on exploratory research with qualitative bibliographic and documentary studies, linked to the concept of public policy diffusion. The results showed that the adoption of the program was consolidated through cooperation and learning mechanisms and that the policy adopted had, in its conception, a certain structural rigidity that disregarded local contexts and factors. The discussions emphasized the central role played by the National Council of Education Secretaries and third sector institutions in fostering a network of horizontal interaction that encouraged the spread of ideas and successful public policy models. It was concluded that the adoption of the program was an isolated government decision and that social protagonism was not taken into account in the policy formulation and construction stages. Finally, it was inferred that the lack of a National Education System compromises articulation and cooperation between education systems.

Keywords: federalism, educational policy, articulation of education, educational innovation, educational cooperation, education coordination.

1. Introducción

La cooperación entre entidades federadas se considera desafiante para los Estados Nacionales que se estructuran según el modelo federativo, ya que requiere de una ingeniería político-institucional sumamente compleja para promover la integración entre el gobierno federal y las entidades subnacionales y entre los gobiernos subnacionales entre sí, que tenga en cuenta los principios constitucionales fundamentales de democracia y autonomía. Además, en el caso de la educación brasileña, esta complejidad se incrementa debido al involucramiento activo y acentuado de actores no estatales en las fases de concepción, implementación y estructuración de las políticas públicas en los últimos años.

En cuanto al sistema federativo de Brasil y a las responsabilidades de cada nivel gubernamental, la Constitución Federal del Ciudadano de 1988 presentó importantes novedades. Entre las principales particularidades destacan los fuertes lineamientos descentralizadores a favor de los gobiernos municipales y la superposición de atribuciones y competencias comunes Araujo (2010) requiriendo una coordinación efectiva para lograr objetivos comunes (Abrucio y Segatto, 2016). Esta acción conjunta se detalla en el artículo 23, que trata de las competencias comunes de las entidades federadas, en el artículo 211 que prescribe el régimen de colaboración entre sistemas educativos y en el artículo 214, que trata de la creación del Sistema Nacional de Educación (SNE) mediante la implementación del Plan Nacional de Educación (PNE). Sin embargo, las competencias comunes en materia educativa, el régimen de colaboración y el SNE no están regulados constitucionalmente y el PNE (2014-2024) vio incumplidos la mayoría de sus objetivos, debido a restricciones presupuestarias resultantes de la aprobación de la Enmienda Constitucional 95, en 2016, limitando el techo del gasto público durante 20 años.

El Pacto por el Aprendizaje en Espírito Santo (PAES) fue institucionalizado, como política pública, en marzo de 2017, mediante la Ley n.º 10.637, con el objetivo de desarrollar, en colaboración con las redes municipales, estrategias para incrementar los indicadores de aprendizaje de los estudiantes de educación básica, años iniciales, en Espírito Santo, con énfasis en lectura, escritura y numeración. Con ese objetivo, el programa brinda a los municipios apoyo técnico,

pedagógico, estructural, administrativo-financiero y de gestión (Espírito Santo, 2017). El programa que inspiró y desencadenó el proceso de creación del PAES fue el Programa de Alfabetización en la Edad Correcta (PAIC), una política pública de colaboración educativa establecida en 2007 por el gobierno de Ceará.

A través de este estudio de caso, buscamos comprender cómo el bajo grado de coordinación nacional en política educativa abrió ventanas para la difusión de políticas entre Ceará y Espírito Santo y en qué medida la confluencia de estos factores propició, a partir de las interacciones, la implementación de los Propuesta de pacto de Espírito Santo.

Desde este escenario, creemos que los estudios sobre los desafíos en el proceso de difusión de modelos en el federalismo brasileño son relevantes y, utilizando los aportes teóricos de Farah (2006 y 2008), Abrucio et al. (2016) y Segatto et al. (2023), este artículo describe y analiza el conjunto de factores y dimensiones que llevaron, en 2016, a la decisión de institucionalizar el Pacto por el Aprendizaje, y promovió cambios en la política de colaboración en el Estado de Espírito Santo, pasando de acciones específicas y limitadas a una coordinación más institucionalizada y sistematizada.

Farah (2008) sostiene que la dinámica de difusión o propagación de políticas requiere inicialmente una discusión sobre la definición de mejores prácticas e innovación, que son elementos fundamentales de la teoría del proceso de difusión. A diferencia de la replicación, que sugiere una mera reproducción de modelos, la difusión implica una horizontalidad que conlleva una elección activa y la adopción de ideas y prácticas innovadoras por parte de la entidad receptora. Segatto et al. (2023) registran una peculiaridad inherente a la política educativa en el contexto del federalismo brasileño. En educación, en comparación con las políticas de asistencia social y salud, existe un reducido grado de coordinación nacional, consolidándola como una política descentralizada, otorgando a los estados y municipios una razonable autonomía en la toma de decisiones, brindando espacio para la difusión de las políticas. Lo cierto es que las unidades federativas se caracterizan por tener autonomía en la toma de decisiones y esto implica que pueden tanto implementar políticas innovadoras como también promover la difusión de estas inicia-

tivas, como “receptoras” o “proveedoras” de programas y acciones educativas en sus territorios.

Considerando que el PAES fue resultado de un proceso de difusión de políticas entre Ceará y Espírito Santo, el artículo cubrirá los factores y desafíos actuales de la difusión horizontal, entre estados, abordando no solo aspectos del federalismo y factores institucionales, sino también profundizando la discusión sobre el papel de los actores y las ideas en este proceso y en qué medida el bajo grado de coordinación nacional en política educativa afectó este proceso de difusión interestatal.

Además de esta introducción, el artículo se divide en cuatro secciones. La primera aborda la organización de Brasil y del estado de Espírito Santo en sus aspectos político-administrativo, geográfico y educativo para situar el contexto analizado. La segunda trata sobre la metodología utilizada para realizar la investigación que dio origen a este artículo. En la tercera parte, se presentaron los resultados sobre la identificación de los factores y dimensiones presentes en la difusión interestatal del programa de colaboración en alfabetización entre Ceará y Espírito Santo y, finalmente, las discusiones y conclusiones expusieron los diversos elementos, facilitadores y

obstáculos presentes en este proceso de adopción de políticas horizontales.

1.1 Organización político-administrativa, geográfica y educativa de Brasil y Espírito Santo

Brasil se caracteriza por una población étnica y culturalmente diversa. Con una superficie territorial de aproximadamente 8,5 millones de km², el país es el más grande de América del Sur y el quinto más grande del mundo. Administrativamente, Brasil está dividido en cinco macrorregiones: Norte, Noreste, Sureste, Sur y Centro-Oeste. La organización político-administrativa del Estado brasileño adopta el sistema federativo, donde el poder es compartido y distribuido entre entidades políticas autónomas e interdependientes. El país, soberano e independiente, está formado por 26 estados y el Distrito Federal, que alberga la capital. La Constitución de 1988 amplió las competencias de los estados miembros y dio un papel destacado a los 5568 municipios, que fueron elevados a la categoría de entidades federadas con legislación propia, aunque subordinadas a las leyes federales. La figura 1 ilustra la división político-administrativa de Brasil.

Figura 1. División política-administrativa de Brasil

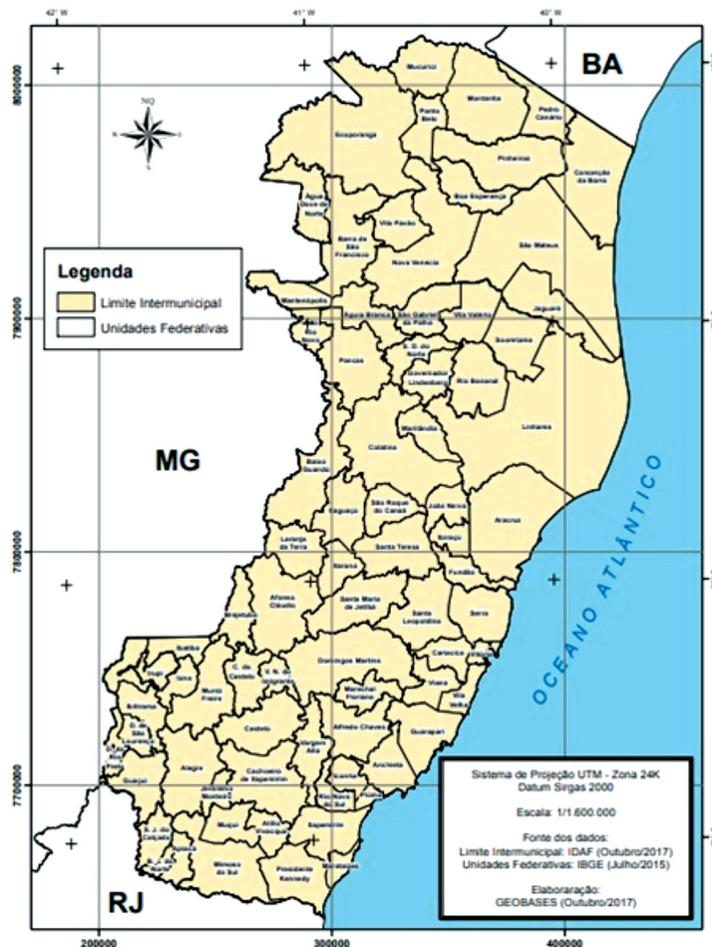


Una de las características esenciales del Estado brasileño, protegida en el artículo 1 de la Constitución Federal de 1988, es su indivisibilidad. Esto implica que la unidad entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios sellada por el pacto federativo es inmutable y no puede ser deshecha por una decisión unilateral. Esta garantía promueve la estabilidad y la seguridad jurídica tanto de la población como de las entidades de la federación, garantizando al mismo tiempo la autonomía y representatividad de cada unidad política en el ámbito del Estado brasileño.

En el contexto brasileño, la educación es un derecho social fundamental y se rige por los precep-

tos contenidos en la Constitución Federal (artículos 205 a 214). La educación en Brasil es obligatoria y gratuita para niños y jóvenes entre 4 y 17 años. La Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB) garantiza una estructura para el sistema educativo brasileño, dividiéndolo en educación básica y educación superior. La educación básica comprende la educación infantil (guardería y preescolar), la educación primaria y la educación secundaria. En términos de responsabilidades, los municipios son los principales responsables de la educación infantil y la educación primaria. Los Estados son responsables de ofrecer educación primaria y secundaria, mientras que la Unión es responsable de la educación superior.

Figura 2. División política-administrativa del Estado do Espírito Santo



Nota. <https://bit.ly/4goK6dI>

El Estado de Espírito Santo tiene una superficie de aproximadamente 46,5 mil km² y una pobla-

ción de aproximadamente 4,1 millones de habitantes. Geográficamente se ubica en la Región Sureste del país.

Administrativamente, el estado está compuesto por 78 municipios, como se ilustra en la figura 2. La capital de Espírito Santo es la ciudad de Vitória. La longitud de la costa es de 400 km y el clima es tropical húmedo. La economía se basa principalmente en la industria y la agricultura, destacando la producción de café. El gobierno de Espírito Santo, alineado con la estructura federal, está compuesto por el Poder Ejecutivo, encabezado por el gobernador, el Poder Legislativo, formado por 30 diputados estatales, y el Poder Judicial, con sus diversas instancias organizativas de justicia.

En relación con la organización educativa de Espírito Santo, el Censo Escolar (2023) indicó que el Estado cuenta con 3019 escuelas de Educación Básica, de las cuales 2659 son públicas (QEdU, 2023). Estos colegios, distribuidos en 78 municipios, ofrecen Educación Infantil, Educación Primaria en los años inicial y final, Bachillerato, así como Educación Profesional, Educación de Jóvenes y Adultos y Educación Especial. El Censo arrojó un total de 870 274 matrículas de Educación Básica, de las cuales el 86,47 % se encuentra en la red pública. La Educación Infantil está garantizada básicamente por redes municipales (91,6 %) y en parte por redes privadas (8,4 %). El Censo mostró que solo el 37,7 % de los niños de 0 a 3 años tienen acceso a guarderías. Con relación al preescolar, se observó que el 96,1 % de los niños de 4 a 5 años están matriculados en escuelas públicas municipales. De las matrículas de Educación Primaria, de 6 a 14 años, el Censo reveló que el 18,5 % se encuentra en redes estatales, el 68,7 % en redes municipales y el 13,4 % en redes privadas. En educación secundaria, la red pública estatal concentra el 82,3 % de la matrícula, la red federal el 7 % y la red privada el 11 % en promedio.

2. Metodología

Se adoptó un enfoque esencialmente cualitativo, considerado el más adecuado para comprender los contextos educativos involucrados en el Pacto por el Aprendizaje. Esta es una pesquisa exploratoria y la técnica de investigación fue el estudio de caso. Esta investigación también puede definirse como analítica descriptiva (Gil, 2002), incluyendo la observación, el análisis y el registro de los elementos determinantes en el proceso de difusión y en el constructo de la política educativa en el Estado de Espírito Santo.

Como procedimientos de recolección de datos, con el propósito de cumplir con el objetivo de este estudio, se adoptó una investigación bibliográfica que involucró un conjunto de materiales escritos, fuentes secundarias, con información elaborada y publicada por otros autores en artículos científicos, tesis y disertaciones (Rosa et al., 2018); con base en fuentes primarias derivadas de información extraída de documentos oficiales como informes de gestión, legislación y regulaciones que permitieron capturar diferentes perspectivas sobre el programa de colaboración.

La estructuración de contenidos y procesamiento de la información se realizaron a la luz de la propuesta de Bardin (1970). En la fase de investigación material se categorizaron los contenidos, los cuales fueron organizados en dos líneas que estructuran el artículo: 1) documentos y textos que abordaron el proceso de difusión de la política en Espírito Santo; 2) documentos que describieran la fase inicial de implementación del programa. El siguiente paso implicó una lectura más detallada de la documentación para identificar la presencia de contextos desafiantes en el proceso de difusión interestatal. El siguiente cuadro recoge la legislación analizada.

Tabla 1. *Marcos legales del PAES*

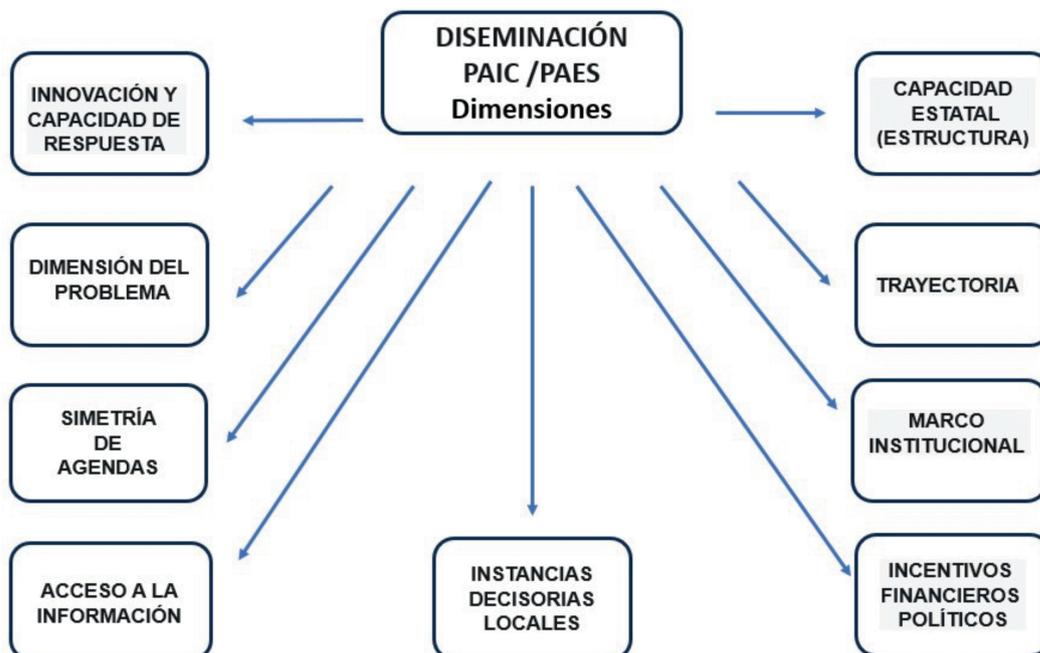
Dispositivo legal	Objetivo
Ley n.º 10.631/2017 de 28/03/2017	Establece el Pacto para el Aprendizaje de Espírito Santo.
Ordenanza n.º 152-R/2017 de 01/11/2017	Constituye el Comité Ejecutivo del PAES.
Ley n.º 10.787/2017 de 19/12/2017	Crea FUNPAES – Fondo Estatal de Apoyo a la Ampliación y Mejoramiento de las Condiciones de Ofrecimiento de Educación Infantil y Educación Primaria en Espírito Santo.
Decreto n.º 4.217-R de 08/02/2017	Regula el FUNPAES.
Ley n.º 10.880/2018 de 19/07/2018	Establece la Coordinadora Municipal de Acciones del PAES, el Premio Escuela Colaboradora y el Otorgamiento de Becas.

Dispositivo legal	Objetivo
Decreto n.º 4.346-R/2018 de 31/12/2018	Regula el Programa de Becas.
Decreto n.º 4.347-R/2018 de 28/12/2018	Crea el Consejo Consultivo del PAES.
Ordenanza n.º 090-R de 11/10/2019	Reestructura el funcionamiento de las SREs.
Ley n.º 11.227/2020 de 30/12/2020	Establece el ICMS educativo.
Ley n.º 11.257 de 30/04/2021	Modifica la Ley N.º 10.787 FUNPAES.
Decreto n.º 4.907-R de 16/06/2021	Reglamenta la nueva legislación del FUNPAES.
Ley n.º 11.378/2021 de 31/08/2021	Introduce modificaciones a la Ley N.º 11.227 relativas al Nuevo ICMS.
Decreto N.º 5.410-R/2023	Regula el Premio Escuela Colaboradora.
Ordenanza n.º 121-R/2022 de 31/05/2022	Establece los Centros Regionales del Pacto por el Aprendizaje en Espíritu Santo – NUPAES.
Ley n.º 5.474/1996	Establece el Programa de Municipalización del Estado.
Ordenanza n.º 090-R/2022 de 14/04/2022	Reestructura el funcionamiento de las SREs.
Decreto n.º 5.332-R de 13/03/2023	Cambia la estructura organizacional de la SEDU.

De esta manera, el análisis comprendió no solo los factores y contextos institucionales, sino también las ideas que se articularon y validaron a partir de las interacciones entre ellos. Los factores considerados y abordados en el análisis del proceso de difusión PAIC x PAES involucraron: a) los elementos de innovación y su potencial para dar respuestas, b) la naturaleza del problema a superar, c) la convergencia con la agenda

de diferentes contextos, d) el acceso a la información, e) la elección de innovaciones por parte de los agentes de los órganos de toma de decisiones en los lugares receptores, f) los incentivos políticos y financieros, g) el marco institucional nacional y local, h) la dependencia de la trayectoria e i) la características estructurales de la localidad receptor, como se muestra en el siguiente diagrama.

Figura 3. Dimensiones analizadas en el proceso de difusión del PAIC/PAES



3. Resultados

Los resultados fueron organizados teniendo en cuenta los factores y dimensiones que contribuyeron, o no, a la viabilidad e implementación de la difusión de la política de colaboración educativa cearense con foco en el ciclo de alfabetización de los niños en la edad adecuada. El carácter vanguardista del programa de Ceará y los buenos resultados alcanzados hicieron del PAIC una alternativa exitosa para mitigar los desafíos del aprendizaje de la alfabetización, por lo que su adopción fue considerada por el Gobierno de Espírito Santo, ya que también enfrentaba desafíos similares relacionados con indicadores de aprendizaje y nivel educativo.

3.1 Capacidad para dar respuestas

Al discutir las características intrínsecas de la innovación, Farah (2006) destaca que las peculiaridades de una política innovadora, en términos de su capacidad de respuesta y su eficacia para mitigar los desafíos de gestión, contribuyen significativamente a su difusión y adopción por otras entidades.

El carácter pionero del programa cearense se explica por el hecho de ser, en el país, el primer programa institucionalizado de colaboración entre Estados y municipios, Ley n.º 14.026, de 17/12/07 (Ceará, 2007). El foco del PAIC/Ceará es la alfabetización de todos los niños hasta el segundo año a través de acciones sistémicas coordinadas con los municipios. Mejorar los indicadores educativos en la Educación Primaria es un desafío común para todas las entidades federativas. Uno de los aspectos que caracterizó el régimen de colaboración cearense fue la estructuración de la gobernanza participativa con órganos, actores y formas de integración entre el Estado y los municipios.

Los resultados positivos alcanzados por PAIC/Ceará lo convirtieron en una alternativa a ser considerada para su adopción por otros estados. Según datos del Sistema Permanente de Evaluación de la Educación Básica (SPAECE) de Ceará de 2017, el 88,2 % de los estudiantes del 2º año de la Enseñanza Primaria alcanzó el nivel deseable de alfabetización, un aumento significativo frente al 39,9 % registrado en 2007. Corroborando estos datos, en 2017, el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones

Educativas Anísio Teixeira (INEP) destacó que 77 escuelas públicas cearense estuvieron entre las 100 mejores de Brasil (Faheina, 2018).

3.2 Problemas y desafíos de la misma naturaleza

Otra dimensión relevante está relacionada con la naturaleza del desafío que debe superar la innovación. Si es común a otros lugares, la innovación pasa a ser potencialmente considerada (Paulics, 2003; Farah, 2006). Ceará vivía con bajos indicadores de aprendizaje (Brasil, 2005) y una falta de colaboración más estructurada entre el Estado y los municipios. Históricamente, Ceará siempre ha estado por debajo del promedio nacional en los índices que miden la calidad de la educación (Faheina, 2018).

El desafío de Espírito Santo en 2017, similar al de Ceará en 2007, era elevar, con equidad, el nivel educativo, mejorando los índices de competencia y erradicando el analfabetismo. El modesto desempeño de la red educativa pública de Espírito Santo en 2015 se puede comprobar al analizar los resultados nacionales: décimo puesto en el país en primaria 1; 12.º puesto entre los estados de la federación en Fundamental 2, con 0,6 puntos por debajo del objetivo establecido; el flujo de aprobación en la edad adecuada en la Escuela Primaria fue del 79 % y la asistencia a las guarderías de 0 a 3 años fue del 32 % de los niños, porcentaje inferior a la meta establecida del 50 % por el Plan Nacional de Educación (PNAD/IBGE, 2015).

En relación con el grado de colaboración entre el Estado y los municipios, la educación en Espírito Santo estuvo entre los estados que desarrollaron “acciones conjuntas” específicas, sin institucionalización y con débil asistencia (Segatto, 2015). Al igual que en Ceará, la falta de institucionalización de la política de colaboración entre el estado y los municipios y los bajos indicadores de aprendizaje educativo motivaron la creación del PAES en Espírito Santo.

3.3 Convergencia de agendas de políticas públicas en diferentes territorios

La simple identificación de desafíos similares no es suficiente para que se produzca la difusión de políticas. La innovación tendrá más sentido si

los desafíos que aborda son realmente relevantes y requieren una solución eficaz y una respuesta innovadora (Fuks, 2000). Las características de las innovaciones deben converger con las agendas y contextos de las localidades receptoras de la política innovadora, ya que el desajuste entre ellas hace que su difusión pierda interés, no responda a una prioridad social y política de la entidad local y movilice recursos sin compensación del resultado esperado. En definitiva, la innovación debe vincularse a las necesidades prioritarias, consideradas como un objeto de la agenda y acción del gobierno (Farah, 2008). La política innovadora de Ceará responde al contexto y a la agenda del gobierno de Espírito Santo: institucionalización reducida de las acciones cooperativas y resultados de aprendizaje desafiantes. La Ley N.º 13.005 de 2014 (Brasil, 2014) reforzó la colaboración entre las entidades federativas como estrategia central para el logro de los objetivos educativos. Esta discusión se fortaleció en los estados y municipios cuando se aprobaron sus respectivos planes estatales y municipales y contribuyó para la inclusión del Pacto por el Aprendizaje en la agenda de toma de decisiones de los actores gubernamentales en Espírito Santo.

3.4 Acceso a la información

Según Segatto et al. (2023) la circulación de conocimiento a través de eventos y publicaciones conduce a la creación de redes interconectadas de emprendedores que operan en la propuesta y difusión de determinadas acciones y programas innovadores. Shipan y Volden (2012), al explicar los procesos de difusión, señalan diferentes factores, en particular la función de las ideas y las redes y sus respectivas intersecciones. El amplio repertorio de estudios científicos sobre la experiencia de Sobral, el PAIC y su influencia en la creación del Programa Nacional de Alfabetización en la Edad Correcta (PNAIC), contribuyó a la difusión de importantes informaciones y datos sobre el programa. (Brasil, 2005; Costa y Carnoy, 2015; Costa, 2016; Cruz et al., 2020; Marques et al., 2009; Sumiya, 2015; Fonseca, 2013; Sumiya et al., 2017; Ribeiro, 2011).

En este contexto, el espacio del Consejo Nacional de Secretarios de Estado de Educación (Consed), como red de circulación de múltiples actores, fue fundamental para el proceso de apropiación

de informaciones sobre la política de colaboración del PAIC por parte de los actores políticos de Espírito Santo. Respecto al papel del Consed, Segatto et al. (2023) llaman la atención sobre esta postura articuladora y movilizadora, que ha permitido la difusión horizontal de políticas públicas consideradas exitosas entre los estados como, por ejemplo, la institucionalización de programas de colaboración entre gobiernos estatales y municipales. El secretario de educación de Espírito Santo tuvo amplia presencia en la comunidad de políticas públicas educativas, ya sea por su cargo y actuación en la Secretaría de Educación del Estado (SEDU) o por su rol protagónico como vicepresidente del Consed.

Vale resaltar que en el proceso de difusión horizontal de políticas entre los estados, siguiendo el ejemplo de la exitosa experiencia de Ceará, el tercer sector jugó un papel central: ya sea como grupo de presión, produciendo conocimiento y promoviendo temas complejos, o como apoyo de la implementación de innovaciones, como en el caso del PAES, que llevó a la formalización de un Acuerdo de Cooperación Técnica entre la SEDU y los institutos Natura, Lemann y Associação Bem Comum. En este proceso de toma de decisiones e implementación también estuvieron presentes el Movimiento Colabora, el Banco Interamericano de Desarrollo y Espírito Santo em Ação, institución representante del tejido empresarial de Espírito Santo que tiene la educación como eje prioritario.

3.5 Acción de actores sociales locales y políticos internos

Además de las condiciones ya mencionadas, en el proceso de difusión de innovaciones en la esfera pública se destaca el activismo y la actuación de agentes sociales y políticos. Actúan influyendo, en los lugares receptores, en el proceso de difusión encaminado a la incorporación de una determinada innovación o su rechazo (Kingdon, 2011; Evans, 2009). Es necesario tener en cuenta la posición del ciudadano a la hora de planificar su territorio. Se trata de un derecho legítimo y no solamente de un deseo político (Buele Nugra y Vidueira Mera, 2018).

En este aspecto, se observa que el proceso de concepción e institucionalización del PAES no presentó los elementos singulares observados en el proceso de creación del programa de Ceará,

en 2007. La concepción del PAIC resultó de un extenso debate, incluyendo seminarios y reuniones públicas, audiencias, realizados por la Asamblea Legislativa a través de un comité multi representativo centrado en la erradicación del analfabetismo en Ceará. Este proceso, iniciado en 2004, involucró a varias instituciones, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Asociación de Municipios de Ceará, la Unión de Directores Municipales de Educación de Ceará, la Universidad Estatal de Ceará, la Universidad Federal de Ceará, la Universidad de Vale do Acaraú, la Universidad Regional de Cariri y la Universidad de Fortaleza (Costa, 2016).

En Espírito Santo, el rápido proceso entre la decisión de incluirlo en la agenda, en diciembre de 2016, y la aprobación del proyecto de ley por la Asamblea Legislativa, en marzo de 2017 (Tete y Borgo, 2017) ilustra la reducida movilización de las organizaciones sociales y de los agentes políticos en el proceso de formulación y construcción de la política de colaboración de Espírito Santo. El proyecto fue votado en sesión extraordinaria y bajo régimen de emergencia.

La no inclusión de actores de la sociedad civil y la falta de un debate amplio llevaron a análisis críticos sobre el modelo de política adoptado, como se observa en los estudios de Schwartz et al. (2021) y Rosa et al. (2018).

3.6 La influencia de los incentivos políticos y la motivación financiera

Los incentivos políticos, según Farah (2008), pueden influir en la difusión de una determinada innovación debido a los posibles beneficios políticos derivados del proceso de adopción. Afirma que la innovación tiende a adoptarse si aumenta las posibilidades de reelección.

Es un hecho que el PAIC en Ceará está plagado de ejemplos de cómo el éxito de esta iniciativa proyectó exponentes para la política local y nacional, sea para el ejecutivo o para el legislativo: Cid Gomes fue Gobernador en 2007, año de creación del PAIC, fue reelegido en 2010 y actualmente es senador de la república (Brasil, 2024); la profesora Izolda Cela fue Secretaria de Estado de Educación (2007-2014), pero antes fue Secretaria de Educación del municipio de Sobral (2005-2006), luego fue vicegobernadora (2015-2022), gobernadora (2022) y se desempeñó

(2023/2024) como Secretaria Ejecutiva del MEC; Camilo Santana fue elegido gobernador, con Izolda Cela como vicegobernadora y posteriormente reelegidos (2015-2022). En 2023 asumió el cargo de Ministro de Educación con la profesora Izolda como Secretaria Ejecutiva (Brasil, 2024). Estos datos presentan matices de vincular estos aumentos con los buenos resultados de la política educativa innovadora y su gran repercusión.

La adopción de la política de colaboración por parte de Espírito Santo y su desarrollo en el período 2017-2024 no proporciona ejemplos directos de proyección y retorno político electoral vinculados específicamente al PAES. Sin embargo, al pensar en el retorno político como fortalecimiento de los principios federativos, consolidación de la base de apoyo institucional y como una gestión municipalista anclada en las relaciones republicanas entre administraciones locales, es innegable que el conjunto de acciones financieras y de apoyo estructural a los municipios ha fortalecido la gobernabilidad y estabilidad política en Espírito Santo.

Farah (2008) escribe que la presencia de recursos e incentivos financieros para la implementación de la innovación, ya sea del Gobierno Federal o de agencias multilaterales u organizaciones no gubernamentales, influyen drásticamente en la decisión de adoptar la política.

3.7 Dependencia del camino y capacidad del estado

El contexto de la dependencia de la trayectoria está respaldado por los escritos de Abrucio et al. (2016). Los resultados obtenidos se atribuyen a la continuidad de las políticas en el tiempo, es decir, al mantenimiento de un continuo de acciones que paulatinamente allana el camino a nuevos cambios y mejoras. La larga trayectoria de cooperación entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales de Espírito Santo, ya sea apoyo técnico o recursos financieros, fue fundamental para la institucionalización del PAES. Freitas (2019) destacó en su estudio que, desde 1974, la SEDU había desarrollado mecanismos para la transferencia gradual de responsabilidades de la educación rural a los municipios. Destaca la creación de una unidad organizativa específica, el “Departamento de Orientación para Municipios y Entidades Privadas”, diseñada para coordinar y

ejecutar acciones con los municipios. Además, destacó iniciativas como el Proyecto de Cooperación Técnica y Financiera en los años 80 y el Programa de Municipalización de la Educación Infantil y de los Primeros Años de la Educación Primaria. Esta lista también incluye el Programa de Evaluación de la Educación Básica de Espírito Santo, establecido en 2000, la firma de convenios, reglamentada por el Decreto n.º 2.737-R/2011 y el Programa de Transporte Escolar Rural, creado en 2013.

La adopción de una nueva política está condicionada a la existencia, por parte del destinatario de esa política, de capacidad estructural, administrativa y financiera, que son decisivas para su implementación y su adaptación a las condiciones locales. La ausencia de esta capacidad limita a la entidad a aceptar políticas innovadoras (Farah, 2008). En el proceso de integración de políticas, el marco institucional, tanto en el país como en el lugar, ejerce una influencia relevante, facilitando o dificultando la elección del programa, ya que la presencia de un acuerdo de gobernanza multinivel es decisiva en este proceso, porque facilita el tránsito de información y soluciones entre los protagonistas políticos locales.

El gobierno del estado de Espírito Santo demostró que tiene la capacidad estatal para adoptar e implementar el programa de colaboración con los municipios. Tras su implementación, en 2017, se creó la Unidad de Colaboración Espírito Santo para el Aprendizaje, liderada por la Coordinación PAES integrada en la Secretaría de Educación del Estado. La presencia de una estructura de gobernanza en las regiones educativas de la SEDU y la institución de una Coordinación del programa en cada municipio favoreció y optimizó la organización, articulación y participación de las entidades municipales en torno a los ejes y acciones estructurantes del programa. Desde su implementación, el régimen de colaboración de Espírito Santo ha realizado inversiones en educación continua, en la impresión y distribución de material didáctico complementario para todos los estudiantes y profesores del 1.º al 4.º año de EF, en transporte escolar, en el pago de becas técnicas, en adjudicaciones de escuelas y el otorgamiento de recursos para la construcción, remodelación y ampliación de unidades escolares y la adquisición de bienes de capital.

4. Discusión y conclusiones

Este estudio contribuyó a identificar, por un lado, las razones por las que la política de colaboración cearense se diseminó y, por el otro, las motivaciones que llevaron al Estado de Espírito Santo a adoptarla. El Estado de Ceará se destacó al poner en práctica una iniciativa innovadora cuya eficacia puede ser comprobada por el aumento de los resultados de aprendizaje en los últimos 17 años, teniendo la mejor tasa de alfabetización del país. Espírito Santo, al adoptar la solución colaborativa de Ceará, buscó mejorar los resultados de alfabetización y la gestión educativa de las redes municipales. Los resultados actuales de la educación pública en Espírito Santo apuntan a avances significativos, no ideales, pero sí prometedores. En 2024, el Ministerio de Educación (MEC) publicó la tasa de alfabetización de los estados brasileños. Espírito Santo estaba entre los tres estados con las tasas de alfabetización más altas. El resultado confirmó que el 68 % de los estudiantes del sistema escolar público de Espírito Santo estaba completamente alfabetizado en el segundo año de la escuela primaria, indicador superior al promedio nacional del 56 %. La publicación de los resultados de la SAEB, en 2024, otorgó a Espírito Santo la 5.ª posición nacional en la Educación Primaria I, etapa prioritaria del régimen de colaboración. También en 2024, el Estado de Espírito Santo fue reconocido, por el MEC, con el Sello de Oro destinado a Estados que presenten acciones institucionalizadas y avances en la alfabetización infantil en su territorio. Aquí también observamos la influencia que tienen las clasificaciones de resultados en los procesos de adopción de políticas con miras a la “competencia entre estados” (Baybeck et al., 2011).

El proceso de difusión puede entenderse por las trayectorias que siguen las políticas y por la articulación de ideas y personas entre entidades subnacionales. El mecanismo de aprendizaje que condujo a la difusión de políticas públicas de Ceará a Espírito Santo se proporcionó a través del uso de una red de interacción liderada por el Consed y a través del diálogo, negociado y consentido, con socios del tercer sector. Segatto et al. (2023) explican que el mecanismo de aprendizaje se basa en el principio de que la decisión de un gobierno de adoptar una nueva política permea la racionalidad en la que es necesario evaluar los potenciales beneficios y daños de la

adopción, además de hacer una comparación con el éxito (o fracaso) de experiencias de otros gobiernos, es decir, aprendemos de lo que ya han hecho otros.

Este estudio constató el papel activo desempeñado por la localidad “receptora”, en este caso Espíritu Santo, en el proceso de adopción del programa de Ceará. Se confirmó la influencia de actores internos en el proceso de toma de decisiones, impulsados por las características innovadoras del PAIC, especialmente por el entendimiento de que la política de colaboración ayudaría al estado y a los municipios a alcanzar las metas establecidas en las pruebas estandarizadas.

Otro aspecto verificado se refiere a la influencia de actores e instituciones empresariales externos, como el Consed y el Movimiento Colabora, que desempeñaron el papel de inductores y difusores de información (proceso cognitivo), haciendo relevante el tema del régimen de colaboración y componiendo la agenda política del gobierno de Espírito Santo.

Se observó que en el caso de Brasil donde la política educativa está marcada por una muy baja coordinación nacional y la ausencia de instancias institucionalizadas de articulación e interconexión federativa, se producen episodios de difusión de políticas como resultado de presiones políticas en función de las condiciones económicas y sociales, los aspectos ideológicos, la capacidad institucional y la circulación de información e ideas a través de redes e instancias formales e informales. En el caso del PAES, también se encontró que la proximidad geográfica no fue un factor influyente en la adopción de la política por parte de Espírito Santo, considerando que son estados de diferentes regiones, separados por más de 2000 kilómetros. El caso del PAES se revela como un episodio importante de adopción horizontal entre Estados por los elementos que estaban presentes en el contexto del Estado “oferente”, origen de la política, y del Estado “receptor”, destino de la política.

Analizar cómo se cruzan los diferentes contextos explicativos en los eventos de difusión de políticas es sumamente relevante para comprender las dinámicas actuales y sus variaciones en función de las especificidades de los territorios que “proveen” y “reciben” la política innovadora. Si bien son cercanos, los procesos de difusión difieren dependiendo del perfil de los actores internos y externos involucrados, la forma e intensidad con la que circulan

información e ideas, los matices relacionales entre las partes involucradas, la presencia de espacios y foros de discusión y acuerdo, intereses y alineamientos políticos presentes, entre otros. Sin embargo, la prevalencia de las relaciones republicanas y de los intereses sociales y la convicción de que una cierta “adopción” es esencial para calificar y ampliar las entregas a la sociedad pueden garantizar los arreglos necesarios para hacer viable esta difusión. Comprender los posibles efectos de los contextos y factores locales es relevante para los tomadores de decisiones al momento de definir ideas y políticas públicas que pueden ingresar a la agenda política. En este sentido, los hallazgos de este artículo pretenden estimular discusiones sobre las dimensiones que permean el tema de la difusión interestatal y que favorecen, limitan o incluso hacen inviable su implementación.

Referencias bibliográficas

- Abrucio, F. L., Pereira, M. C. G. y Segatto, C. I. (2016). *Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo*. Instituto Natura. <https://bit.ly/4c2Shd2>
- Abrucio, F. L., Segatto, C. I. (2016). A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na Educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, 21(65), 411-429, abr./jun. <https://doi.org/10.1590/s1413-24782016216522>
- Araujo, G. C. de. (2010). Constituição, Federação e Propostas para o Novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da Educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, set., p. 749-768. <https://doi.org/10.1590/s0101-73302010000300006>
- Baybeck, B., Berry, W. D. y Siegel, D. A. (2011). A strategic theory of policy diffusion via intergovernmental competition. *The Journal of Politics*, 73(1), 232-247. <https://doi.org/10.1017/s0022381610000988>
- Bardin, L. (1977). Análise de conteúdo. Edições 70. <https://bit.ly/3x7307d>
- Brasil. (2014). Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União - Edição Extra*, Brasília, DF, 26 jun. <https://bit.ly/3VqWtOl>
- Brasil. (2024). Senado Federal. Página Portal Senadores. Camilo Santana. <https://bit.ly/4aEcaG8>

- Brasil. (2024). Senado Federal. Página Portal Senadores. Cid Gomes. <https://bit.ly/45dTAN9>
- Brasil (2024). Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Portal gov.br. Maria Izolda Cela de Arruda Coelho <https://bit.ly/3V20GXj>
- Brasil. (2005) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral/CE. Brasília, DF. <https://bit.ly/4bGT6sc>
- Buele Nugra, I. G. y Vidueira Mera, P. (2018). Orçamento Participativo: uma revisão da investigação científica e das suas implicações democráticas de 2000 a 2016. *Universitas*, 28, 159-176. <https://doi.org/10.17163/uni.n28.2018.08>
- Ceará. (2007). Lei n.º 14.026, de 17 de dezembro de 2007. Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, de cooperação técnica e incentivo para melhoria dos indicadores de aprendizagem nos municípios cearenses e dá outras providências. *Diário Oficial do Ceará*. 19 dez. <https://bit.ly/453gVYJ>
- Costa, D. M. V. (2016). O Programa de Alfabetização do Estado do Ceará que inspirou o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e o seu ideário político de avaliação externa. *Revista Brasileira de Alfabetização*, 1(3). <https://doi.org/10.47249/rba.2016.v1.111>
- Costa, L. y Carnoy, M. (2015). *A eficácia de uma intervenção de alfabetização nas séries iniciais no desempenho cognitivo de estudantes brasileiros*. <https://doi.org/10.3102/0162373715571437>
- Cruz, M. C. M. T., Farah, M. F. S. y Ribeiro, V. M. (2020). Estratégias de gestão da educação e equidade: o caso do programa aprendizagem na idade certa (mais PAIC). *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, [S.l.]. <https://doi.org/10.22633/rpge.v24i3.13904>
- Espírito Santo. (2017). Lei n.º 10.631, de 28 de março de 2017. Institui o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo e dá outras providências. *Diário Oficial do Espírito Santo*, Vitória, ES, 29 mar. <https://bit.ly/454KatY>
- Evans, M. (2009) Policy transfer in critical perspective. *Policy Studies*, 30(3), 243-268. <https://doi.org/10.1080/01442870902863828>
- Faheina, C. (2018, 22 de fevereiro). *Ceará tem o melhor índice de alfabetização dos últimos dez anos*. Portal do Governo. Seduc. Ceará. <https://bit.ly/454XBdw>
- Farah, M. F. S. (2006). Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. En Pedro Jacobi, José Antonio Pinho (orgs.), *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novas metas* (pp. 41-76). 1ed. FGV Editora. <https://bit.ly/4fiFXqk>
- Farah, M. F. S. (2008). Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Organizações & Sociedade*, 15(45), 121-126. <https://doi.org/10.1590/s1984-92302008000200009>
- Fonseca, A. S. A. (2013). *Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC: Reflexos no planejamento e prática escolar*. (Tese de Doutorado, Universidade Federal do Ceará), Repositório Institucional Universidade Federal do Ceará. <https://bit.ly/4aShTII>
- Freitas, A. P. de. (2019). *Desafios da implantação de um regime de colaboração: o caso do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – PAES*. (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Espírito Santo). Repositório Universidade Federal do Espírito Santo. <https://bit.ly/4hM0Xs2>
- Fuks, M. (2000). Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *Bib*, 49, 1º sem., 79-94. <https://bit.ly/3VE2bvT>
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª ed. Atlas. <https://bit.ly/3WZfUPn>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Geral. IBGE. (2015). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, Rio de Janeiro. <https://bit.ly/3Vmxsnh>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Geral. IBGE. (2023). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, Rio de Janeiro. <https://bit.ly/3wYFzwS>
- Kingdon, J. W. (2011) *Agendas, alternatives, and public policies*. 3. ed. Longman (Classics in Political Science). <https://doi.org/10.3886/icpsr28024>
- Lacerda, G. A. (2018). *Políticas públicas interfederativas como alternativas frente a desregulamentação da educação no Brasil: o pacto pela aprendizagem no Espírito Santo*. (Monografia, Universidade Federal do Paraná). Repositório Institucional-Rede Paraná Acervo. <https://bit.ly/3CzIIWg>
- Machado, M. A. D. M. (2021). *Tecendo palavras e contrapalavras sobre o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES): por uma alfabetização dialógica*. (Dissertação de mestrado, Instituto Federal do Espírito Santo). Repositório Institucional do Instituto Federal do Espírito Santo. <https://bit.ly/4e4J45z>
- Marques, C., Aguiar, R. y Campos, M. (2009). Programa Alfabetização na Idade Certa: concepções, primeiros resultados e perspectivas. *Estudos em Avaliação Educacional*, 20(43), 275-291. <https://dx.doi.org/10.18222/ea204320092049>

- Paulics, V. A. T. (2003). *Disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil (1991-1997)*. (Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo). São Paulo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas.
<https://doi.org/10.12660/cgpc.v9n34.43853>
- QEDu (2024, 15 de maio). Censo Escolar.
<https://bit.ly/4c4BDJN>
- Ribeiro, A. P. M. (2011). *A avaliação diagnóstica da alfabetização norteando os caminhos para o êxito do processo de alfabetizar crianças*. (Tese de Doutorado, Universidade Federal do Ceará). Repositório Institucional da Universidade Federal do Ceará.
<https://bit.ly/3yCS69I>
- Rosa, J. A. V., da Rola, U. C., Scárdua, M. y Amorim, E. (2018). *Política educacional de Cariacica: A implementação do PAES e o esvaziamento da autonomia do município*. Anais do III Seminário Federalismo e Políticas Educacionais. UFES.
<https://bit.ly/3R9q9gf>
- Schwartz, C. M., Oliveira, G. L. A. y Becalli, F. Z. (2021). Regime De Colaboração na Política de Formação de Professores Alfabetizadores: limites para a gestão democrática. *Cadernos De Pesquisa*, 27(2).
<https://doi.org/10.18764/2178-2229.v28n2-2020-08>
- Segatto, C. I. (2015). *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*. (Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas). Repositório Fundação Getúlio Vargas.
<https://bit.ly/3CnFmpu>
- Segatto, C. I., Silva, A. L. N. y Abrucio, F. L. (2023) Difusão federativa na educação brasileira: a atuação vertical e horizontal dos Estados. En Palotti, Pedro, Licio, Elaine Cristina, Gomes, Sandra, Segatto, Catarina Ianni, Silva, André Luis Nogueira da (orgs.), *E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo* (pp. 265-284). Ipea.
<http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap9>
- Shipan, C. R. y Volden, C. (2012) Policy diffusion: seven lessons for scholars and practitioners. *Public Administration Review*, 72(6), 788-796.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02610.x>
- Sumiya, L. A. (2015). *A Hora da Alfabetização: atores, ideias e instituições na construção do PAIC-Ceará*. (Tese de Doutorado em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte). Repositório Institucional Universidade Federal do Rio Grande do Norte. <https://bit.ly/3CrpC4Y>
- Sumiya, L. A., Araujo, M. A. D. y Sano, H. (2017). A hora da alfabetização no Ceará: O PAIC e suas múltiplas dinâmicas. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(36).
<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.2641>
- Tete, G. y Borgo, K. (2017, 21 de março) Assembleia aprova “Pacto da Aprendizagem”. Web ALES.
<https://bit.ly/3UX2HE4>