

**POLÍTICA EDUCACIONAL:
UMA ANÁLISE DO PROCESSO
DE GOVERNANÇA EDUCACIONAL
NO BRASIL***

Anderson Soares Furtado Oliveira**

André Nunes***



HTTP://DX.DOI.ORG/10.18224/EDUC.V23I1.7992

Resumo: *este artigo tem como objetivo investigar e problematizar os processos de governança educacional, com vistas a identificar os aspectos da governança que contribuem ou limitam a garantia ao direito à educação no Brasil. Utilizou-se uma abordagem qualitativa de pesquisa, a investigação se baseou em análise documental e adotou-se a metodologia Governance Analytical Framework (GAF). Dentre os resultados, destacam-se: as funções típicas da governança são direcionar e controlar a gestão educacional; o principal instrumento legal de governança em vigor é o Plano Nacional de Educação; os problemas delimitados predominantes no corpus analisado, referem-se ao financiamento e a qualidade da educação.*

Palavras-chave: *Brasil. Plano Nacional de Educação. Sistema Educacional. Governance Analytical Framework (GAF). Qualidade educacional.*

Introdução

A problemática da garantia de acesso à educação de qualidade para todos e para cada um, no Brasil, tem sido o foco de diversas pesqui-

* Recebido em: 22.01.2020. Aprovado em: 26.02.2020.

** Mestre em Gestão Pública pela Universidade de Brasília. Pesquisador no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).
E-mail: anderson12@live.com.

*** Doutor e Mestre em Economia pela Universidade de Brasília. Professor da Universidade de Brasília no Programa de Mestrado em Gestão Pública.
E-mail: andrenunes@unb.br.

sas em educação. Este assunto ganhou relevância na agenda educacional internacional, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e, também, na Declaração Mundial sobre a Educação para todos (1989) e nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Durante o Fórum Mundial de Educação, em 2015, na Coreia do Sul, a Declaração de Incheon (documento organizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO), ratificou o direito à aprendizagem equitativa de qualidade para todos ao longo da vida; e confirmou que educação é o principal instrumento para o desenvolvimento sustentável das nações (UNESCO, 2015; SAYED; AHMED, 2015).

No ano de 2015, as Nações Unidas em conjunto com governo e sociedade civil adotaram a nova agenda de desenvolvimento sustentável (social, econômico e proteção ambiental) estabelecendo os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que se baseiam nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Dentre os ODS, vale ressaltar o objetivo 4: assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos (ONU, 2017).

No Brasil, os principais marcos legais, que orientam o acesso à educação de qualidade para todos são: (i) a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); (ii) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996); e (iii) o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Pesquisas realizadas em diversos países como: Noruega, Suécia, Geórgia, Armênia, Alemanha, Suíça, Inglaterra, Holanda, Itália, Portugal, Estados Unidos, Hong Kong e Austrália demonstram a relevância da governança educacional como objeto de pesquisa que contribui para o alcance da qualidade da educação.

Os modelos de governança, sobretudo, da Austrália, da Noruega e da Suécia são os mais citados e avaliados em pesquisas científicas. Cumpre ressaltar, porém, que há uma distinção em relação ao Brasil, requerendo, assim, uma contextualização à realidade do país. Contudo, a análise desses modelos de referência se justifica em razão dos resultados obtidos.

No âmbito das discussões sobre governança educacional eficaz, indaga-se: Como é caracterizada a governança educacional existentes no Brasil? Quem são os principais atores envolvidos? Quais são os arranjos desta governança educacional, que restringem ou promovem a melhoria da educação? Como orquestrar a interrelação entre os níveis: federal, estadual e municipal no setor educacional? Assim, a partir desse contexto e dessas

questões, propõe-se, neste artigo, investigar e problematizar os processos da governança educacional, que contribuem ou limitam a garantia do direito à educação no Brasil.

Com base na análise a ser realizada no *corpus* documental, este trabalho tem como objetivos específicos: (i) localizar a principal legislação educacional sobre governança educacional; (ii) constatar quais são os principais atores da governança educacional; (iii) discriminar, à luz da legislação, os problemas prioritários da educação; (iv) categorizar as “regras do jogo” que norteiam o processo de governança; (v) propor os processos de governança educacional.

Este artigo apresenta a seguinte estrutura: inicialmente, explora-se o conceito de governança educacional. Na sequência, passa-se à análise dos processos de governança educacional no Brasil, com um enfoque nos modelos contemporâneos aplicados em outros países, a partir da análise dos documentos oficiais. Nas considerações finais, pretende-se distinguir as práticas de governança que promovem ou delimitam a garantia do direito à educação de qualidade para todos.

METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

Esta pesquisa possui abordagem qualitativa com enfoque exploratório e interpretativo (CRESWELL, 2010), uma vez que possui como objetivo analisar os processos de governança educacional no Brasil. Segundo (MARCONI; LAKATOS, 2003), para as pesquisas qualitativas, faz-se necessário analisar e interpretar minuciosamente o fenômeno a fim de que haja condições de descrever a complexidade do objeto analisado. Assim, é indispensável uma investigação profunda da governança educacional e de sua contribuição para a qualidade da educação.

Inicialmente, consoante os protocolos de Creswell (2010), foi realizada uma pesquisa bibliográfica para compreensão do tema abordado por este estudo, de forma a estruturar o problema de pesquisa a ser investigado; e, por intermédio de pesquisas em base de dados e periódicos, aprofundar no conhecimento científico sobre o tema governança educacional.

Por intermédio do Portal de Periódicos da Capes, foram realizadas buscas do tipo de material artigos científicos de periódicos revisados por pares, em idiomas português e inglês; e recorte temporal de cinco anos.

Da pesquisa realizada no referido portal de periódicos, a partir da análise dos títulos, resumos e palavras-chave, foram selecionados 34

artigos em razão da pertinência com o objeto deste estudo. Na análise final, realizou-se a leitura dos artigos, a fim de identificar o objetivo, metodologia, resultados e agendas de pesquisas. Na seleção dos artigos, adotou-se os seguintes critérios: (i) data de publicação; (ii) relevância para o contexto da educação; (iii) volume de citações; e (iv) conceito Qualis Capes.

Quanto aos artigos selecionados, registrou-se anotações, em categorias, para posterior classificação e codificação na estruturação da revisão de literatura. Dentre os artigos identificados, após a verificação do conceito Qualis Capes, priorizou-se aqueles com classificação a partir de B1.

Posteriormente, esta investigação utilizou-se a metodologia *Governance Analytical Framework* (GAF), cuja finalidade é observar e analisar os processos de governança. A metodologia referida possui as seguintes características: refere-se a uma metodologia realista, interdisciplinar, reflexivo, comparativo e genérico (HUFTY, 2011).

A metodologia GAF consiste em cinco ferramentas analíticas coeherentemente vinculadas, a saber: problemas, normas sociais, atores, espaços de convergência e processos (HUFTY, 2011).

Para a análise do processo de governança educacional no Brasil, a legislação em vigor no ordenamento jurídico que dispõe sobre planos e diretrizes da educação pátria são objetos de observação deste trabalho. A título de análise documental, valemo-nos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996); e do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), por entendermos que centraliza a discussão nos instrumentos de governança que tem por objetivo assegurar o acesso à educação de qualidade para todos no país.

Nosso estudo dos documentos oficiais foi fundamentado na análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), com o intuito de identificar os atores, processos, “regras do jogo” e práticas de governança educacional no Brasil. Nesse sentido, seguimos as três etapas sugeridas por Bardin (2011): (i) pré-análise; (ii) exploração do material; e (iii) tratamento dos dados e inferência dos resultados.

Para construir dados articulados aos problemas e à literatura especializada, utilizou-se o *NVivo 11*, software de análise de dados qualitativos, para auxiliar no processo de análise de conteúdo (FRANCO, 2008). O uso do software na abordagem qualitativa permitiu a configuração dos protocolos de análise de conteúdo, tais como a organização, armazenamento, categorização e interpretação dos dados produzidos.

Quanto à categorização, inicialmente, sob um sistema apriorístico, a codificação emergiu da metodologia GAF. Dessa forma, foram cola-

cionadas cinco categorias, sendo elas: problemas, normas sociais, atores, espaços de convergência e processos (HUFTY, 2011). Ao longo da análise, trabalhou-se com uma com a criação de subcategorias *a posteriori*, na busca de padrões e ideias emergentes do material de análise, para depois serem interpretadas à luz das teorias explicativas (FRANCO, 2008), conforme serão descritas na sessão três deste trabalho.

No tocante ao tratamento e a interpretação dos resultados, cujos achados significativos são analisados por intermédio de análise tipicamente estatísticas, tais como: cluster e coeficiente de correlação de Pearson, bem como as técnicas qualitativas de análise de conteúdo, como frequência de termos visualizados na forma de nuvem de palavras ou gráfico de hierarquia, todos sintetizados de forma a subsidiar a formulação de interpretações e inferências.

GOVERNANÇA EDUCACIONAL

Em Michel (2016), a ideia de governança diz respeito à combinação de regulações, normas, negociações e recomendações que influenciam as decisões de uma multiplicidade de atores a nível individual, local, regional e nacional.

A governança em sistemas educacionais, de crescente complexidade, não é realizada de forma singular e direta. A sua direção origina das atividades, tarefas e responsabilidades de atores estatais das três esferas de governo e não estatais, incluindo o mercado e o terceiro setor, que atuam em vários níveis e em diferentes posições. Para responder a esse contexto tão complexo, existem muitos modelos conceituais que o estruturam, quais sejam, os modelos multiníveis de rede (PIERRE; PETERS, 2005; RHODES, 2007; OSBORNE, 2010; THEISENS; HOOGE; WASLANDER, 2016).

Em todo o mundo, cresce a cada dia nos estudos acadêmicos e na agenda política internacional, o destaque dado aos sistemas públicos de ensino e o relacionamento do governo com os atores sociais e econômicos envolvidos na governança educacional (OSTROM, 2010; OSBORNE, 2010; HONIG, 2006; KOOIMAN, 2003; PETERS, 2011).

Nos Estados Unidos, durante as décadas de 1960 e 1970, surgiram os movimentos que demandaram maior eficácia e aprimoramento da escola, iniciando o que hoje denominamos governança educacional. A governança escolar pretendia aumentar a eficácia ao reunir a constelação de atores, dentre eles, pais, corpo docente e diretores e administradores locais (AMOS, 2010).

Tendo em vista os estudos de Coward (2010), registra-se que maior parte da literatura que dispõe sobre governança educacional, se relaciona com sistemas educacionais ou unidades educacionais, como escolas de ensino básico e instituições de ensino superior. Uma grande proporção deste referencial teórico é originária dos Estados Unidos e diz respeito às escolas do ensino básico e fundamental, ou à condução de sistemas educacionais estaduais e locais.

Segundo Coward (2010), a maior parte dos estudos indicam que os padrões educacionais satisfatórios e os processos de garantia de qualidade, decorrem de uma boa governança educacional. Ideia semelhante é defendida por outros autores como Sarrico, Veiga e Amaral (2013), Power (1997), Neave (1988) quando afirma que há relação entre governança e garantia ao direito à educação de qualidade nas instituições de ensino superior.

Para evidenciar a importância dos processos de governança educacional, vale destacar a Noruega, que após ser relacionada entre os países com “baixo desempenho” segundo o Pisa e outros testes internacionais, realizou uma reforma educacional, que resultou na igualdade e a justiça social, hoje, reconhecidas como características distintivas do modelo educacional norueguês (MØLLER; SKEDSMO, 2015).

Michel (2016), destaca algumas lições básicas de estratégias de para melhorar a governança na educação: (i) um pequeno conjunto de objetivos realistas e facilmente compreensíveis; (ii) a mobilização de professores que devem ser altamente motivados por esses objetivos; (iii) uma liderança compartilhada em todos os níveis de tomada de decisão, grande autonomia dos atores envolvidos no processo; e (iv) uma comunicação sustentável e consistente ao longo do tempo sobre os objetivos prioritários a serem alcançados (LEVIN; FULLAN, 2008).

A globalização tem impactado de forma significativa no sistema de governança educacional dos Estados nacionais, limitando a discricionariedade dos governos nacionais, regionais e locais (THEISENS; HOOGE; WASLANDER, 2016), requerendo, assim, um alinhamento multinível entre as diversas esferas de governo.

A expressão “governança multinível” foi utilizada pela primeira vez em 1992, para descrever a abordagem de tomada de decisão em vários níveis da política de coesão da União Europeia, cujo objetivo era promover a convergência entre atores supranacionais, nacionais, regionais e locais (SBRAGIA, 2010; HOOGE, 1996; LIESBET; GARY, 2003; BACHE, 2012).

Considerando a complexidade do pacto federativo do Brasil, que tem como fundamento a Constituição Federal de 1988, nota-se que a o modelo

Conforme a Figura 1, as palavras mais frequentes mencionadas no *corpus* objetos de análise são: ensino e educação.

A Figura 2 explicita que as categorias atores e problemas são as enfatizadas no conjunto de documentos submetidos aos procedimentos de análise.

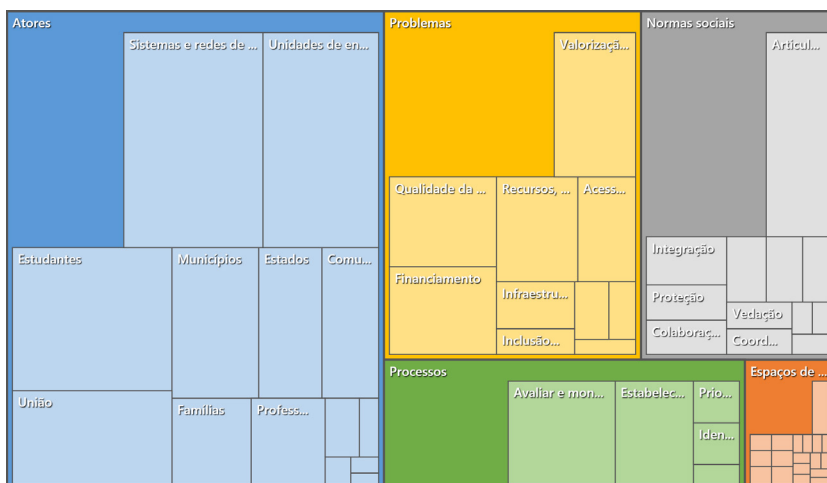


Figura 2 – Mapa de Hierarquia da frequência das categorias e subcategorias

Fonte: Elaborada pelos autores

Foi elaborada a Tabela 1 que explicita as fontes de conteúdo analisadas e o respectivo percentual de cobertura das categorias de estrutura e de funções da governança educacional brasileira.

Tabela 1 – Cobertura das categorias por fonte de conteúdo analisado

| Fonte do conteúdo | Referências (Qtd) | Cobertura (%) |
|---------------------------------------|-------------------|---------------|
| Constituição Federal | 129 | 5,93% |
| Lei de Diretrizes e Bases da Educação | 146 | 68,71% |
| Plano Nacional de Educação | 214 | 87,25% |

Fonte: Elaborada pelos autores.

Desse modo, há evidências na Tabela 1, que o conteúdo do Plano Nacional de Educação é quase todo coberto por categorias de

processos e de funções da governança educacional no Brasil, podendo inferir que é o principal instrumento de governança do sistema educacional pátrio.

Problemas

Na aplicação do GAF, a definição do problema consiste no entendimento das questões envolvidas em determinada situação. Por tratar-se de uma construção social, o problema para alguns são considerados vantagens para outros, conforme sua posição social e seu *habitus* (BOURDIEU, 1980). Nesse jogo de poder, cada ator tenta fazer prevalecer sua perspectiva, valendo-se de dois meios: (i) a natureza do problema; e (ii) as regras do jogo para o processo de negociação (HUFTY, 2011).

A fim de saber a intensidade do aparecimento das diferentes subcategorias de problemas, decidiu quantificá-los, valendo-se de frequências absolutas e relativas. A Tabela 2, a seguir, ilustra o resultado do sobredito procedimento.

Tabela 2 – Frequência absoluta e relativa por subcategorias de Problemas

| Problemas | Absoluta | Relativa |
|------------------------------------|----------|----------|
| Financiamento | 43 | 22,75% |
| Qualidade da educação | 42 | 22,22% |
| Recursos, materiais e equipamentos | 39 | 20,63% |
| Acesso e trajetória | 28 | 14,81% |
| Infraestrutura e espaços | 12 | 6,35% |
| Inclusão educacional | 9 | 4,76% |
| Erradicação da pobreza | 9 | 4,76% |
| Desigualdades sociais | 7 | 3,70% |

Fonte: Elaborada pelos autores.

Nota-se que mais de 65% dos problemas, necessidades ou oportunidades previstas na legislação educacional em análise relacionam-se à financiamento (22,75%); qualidade da educação (22,22%); e recursos, materiais e equipamentos adequados (20,63%) para o desenvolvimento da aprendizagem dos estudantes.

No tocante ao financiamento, um mecanismo que contribui para assegurar o direito à educação de qualidade, refere-se a previsão no PNE

de um percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento. Por outro lado, ainda é preciso avançar no debate público sobre o aprimoramento do Fundeb para reduzir as desigualdades regionais, promover a equidade e a qualidade educativa.

A respeito da importância dos recursos, materiais e equipamentos, tendo em vista os estudos de Møller e Skedsmo (2015) sobre a melhoria do sistema educacional norueguês, enfatizam que um dos indutores foram os instrumentos de políticas públicas orientadas tanto pelos resultados, quanto pelos insumos e processos de ensino-aprendizagem, para garantia ao direito à educação qualidade e da responsabilização *accountability*.

No tocante à formação de líderes (ou gestores) das escolas e secretarias regionais e locais de educação, Møller e Skedsmo (2015) ressalta a sua importância para assegurar o direito à educação de qualidade na Noruega. Nesse sentido, as ações de formação continuada de diretores e coordenadores pedagógicos devem visar o desenvolvimento dos estudantes para o pleno exercício da cidadania. Pois, é possível afirmar que a formação dos gestores educacionais favorece que a sociedade reconheça as unidades de ensino como verdadeiras organizações de aprendizagem.

Considerando o rol de problemas delimitados, sobretudo, no Plano Nacional de Educação, há um grande número de necessidades a serem atacadas. Pode-se inferir, assim, que a governança educacional no Brasil carece de uma etapa no processo para auxiliar o tomador de decisões através da priorização, a fim de melhorar o sistema educacional e tornar mais racional a tomada de decisão em razão da limitação de recursos disponíveis.

Normas Sociais

Quanto às normas sociais que são baseadas em valores ou crenças, incluem: o estabelecimento das “regras do jogo” e as regras que determinam como as “regras do jogo” (metagovernança) são firmadas, a fim de orientar e sancionar as ações dos indivíduos ou grupos, no âmbito dos espaços de poder de uma sociedade (HUFTY, 2011).

Hufty (2011) define que as normas envolvem elementos de prescrição, isto é, o que se deve ou não fazer, bem como elementos de sanção, sejam eles: (i) positivo, reforçando o comportamento; (ii) ou negativo, restringindo-o.

Tabela 3 – Frequência absoluta e relativa por subcategorias de Normas sociais

| Normas sociais | Absoluta | Relativa |
|--------------------|----------|----------|
| Integração | 3 | 11,11% |
| Gestão democrática | 3 | 11,11% |
| Cooperação | 3 | 11,11% |
| Autonomia | 3 | 11,11% |
| Articulação | 3 | 11,11% |
| Vedações | 2 | 7,41% |
| Proteção | 2 | 7,41% |
| Negociação | 2 | 7,41% |
| Coordenação | 2 | 7,41% |
| Colaboração | 2 | 7,41% |
| Transparência | 1 | 3,70% |
| Controle social | 1 | 3,70% |

Fonte: Elaborada pelos autores.

Observa-se na Tabela 3, que houve uma concentração de “normas sociais” relacionados às subcategorias *integração*, *gestão democrática*, *cooperação*, *autonomia* e *articulação*, cada um correspondendo a 11,11%. Contudo, cumpre destacar que há uma baixa ocorrência da categoria “normas sociais” no *corpus* analisado, ao considerar a frequência absoluta da categoria com tão-somente 27 unidades de registro.

Quanto às normas sociais encontradas na Tabela 3, Schiersmann (2014) exaltou a *cooperação* e os *arranjos* entre os sistemas e as redes de ensino como uma estratégia em ascensão para resolver problemas estruturais e melhorar as condições para a aprendizagem ao longo do ciclo de vida do cidadão.

No que diz respeito a norma social *cooperação*, entende-se como uma relação entre organizações ou indivíduos. No que se refere ao termo “rede”, este designa um meio de consolidação relativamente reforçadora para perseguir objetivos e projetos comuns (SCHIERSMANN, 2014).

Ainda sobre as normas sociais, torna-se necessário o estabelecimento de dois instrumentos que influenciam a cultura da tomada de decisão em busca da excelência no processo ensino-aprendizagem, quais sejam: (i) a metagovernança (espécie de metanorma), considerando o êxito da Austrália e União Europeia em sua aplicação; e (ii) a cadeia normativa organizacional (LIMA-MARQUES, 2013; SIQUEIRA, 2013; DUARTE,

2012; OLIVEIRA. 2016), haja vista a necessidade de institucionalizar uma “cascata de normas”, sobretudo na governança multinível.

Por fim, Møller e Skedsmo (2015) ensinam que a melhoria da qualidade educacional da Noruega originou da divisão de tarefas e responsabilidades, para os vários níveis do sistema educacional, demonstrando, assim, a necessidade de aperfeiçoar o divisão de responsabilidades, para garantir ao direito à educação de qualidade para todos os brasileiros.

Atores

A metodologia *Governance Analytical Framework* é focada nos atores, sejam eles individuais, cujas condutas são orientadas pela respectiva natureza, poder, interesses, ideias e história (HUFTY, 2011).

A Tabela 4 que dispõe sobre a categoria “atores”, explicita a relevância dada pelo legislador às partes interessadas envolvidas na governança educacional brasileira.

Tabela 4 – Frequência absoluta e relativa por subcategorias de Atores

| Atores | Absoluta | Relativa |
|-------------------------------|----------|----------|
| Sistemas e redes de ensino | 132 | 21,29% |
| Unidades de ensino | 109 | 17,58% |
| Estudantes | 101 | 16,69% |
| União | 65 | 10,48% |
| Municípios | 58 | 9,35% |
| Estados | 42 | 6,77% |
| Comunidade local | 37 | 5,97% |
| Famílias | 30 | 4,84% |
| Professores | 28 | 4,52% |
| Conselho Nacional de Educação | 9 | 1,75% |
| Órgãos de educação | 5 | 0,81% |
| Conselho do Fundeb | 2 | 0,32% |
| Conselho Estadual de Educação | 2 | 0,32% |
| Diretores e gestores | 1 | 0,21% |

Fonte: Elaborada pelos autores.

Como pode ser observado na Tabela 4, em sua maioria, os “sistemas e redes de ensino”, com 21,29%, são os atores mencionados com maior frequência, seguidos das “unidades de ensino” (17,58%) e “estudantes” (16,69%).

Por outro lado, cumpre destacar que a “família” está em apenas 6,45% das menções totais. Esta constatação pode, a princípio e erroneamente, levar a inferir que tanto a “família” (4,84%), quanto os “professores” (6,02%) não possuem relevância entre os atores da governança educacional. No entanto, acredita-se que por se referir a instrumentos legais (CF/1988, LDB e PNE), salvo os “estudantes”, os atores mais mencionados são aqueles ligados ao poder governamental.

Sobre a importância da “comunidade local”, conselhos municipais e conselhos escolares, a revisão do sistema educacional na Noruega destaca que ao invés de centralizar a decisão no secretário de educação ou diretor, a reestruturação implicou a responsabilidade conjunta na governança educacional local. A análise é baseada na teoria agente-principal, que assume que os agentes são auto interessados e racionais (MØLLER; SKEDSMO, 2015).

Segundo Møller e Skedsmo (2015), o reconhecimento da “unidade de ensino” como organizações de aprendizagem (local onde se ensina a aprender) e como instrumentos de mudança econômica e social noruegueses são imprescindíveis para a garantir uma educação equitativa, inclusiva e de qualidade.

A relevância dos “sistemas e redes de ensino”, caracterizam-se como um ator estratégico responsável pela gestão educacional, alocação de recursos, avaliação educacional, formação de professores e interação entre o governo e a sociedade civil.

Cumpre enaltecer, também, a importância da União como ator estratégico na articulação, coordenação e colaboração entre as partes interessadas: governo e sociedade civil; União, Estados, Distrito Federal e Municípios; no estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, além do controle do alcance dos resultados pretendidos a partir do monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino.

De acordo com Theisens, Hooge e Waslander (2016), o primeiro pressuposto da pesquisas sobre direção em sistemas educacionais complexos é quanto à necessidade de começar a partir de uma perspectiva de ator, ou seja, a direção é uma consequência da atuação das partes interessadas e a interação entre atores.

Chou et al. (2017) abordam o fato de que os atores envolvidos na concepção, implementação, monitoramento e avaliação da política de educação superior (GORNITZKA; MAASSEN, 2000; CAMPBELL; PETERS, 1988), frequentemente atuam em vários níveis de governança, na apoio de políticas públicas efetivas. Segundo os autores, essa dimensão

de vários níveis da coordenação das políticas precisa ser melhor explorado pela comunidade acadêmica.

Na ensino superior da Austrália, a nível das instituições de ensino, diferentes grupos de partes interessadas são representados por órgãos formais de reitores e professores universitários, bem como funcionários acadêmicos e sindicatos estudantis. Os protocolos nacionais de governança introduzidos pelo governo australiano desencadearam aumento da frequência e intensidade das interações entre essas partes sobre a questão da governança (VIDOVICH; CURRIE, 2011).

A reforma do sistema de ensino na Noruega fundamentou-se no redesenho dos processos de governança, que enfatizam o papel das autoridades do governo central quanto à *direção* do currículo nacional e à *avaliação e monitoramento* nacional da qualidade educativa; e empoderaram os líderes comunitários, gestores de redes municipais de ensino e políticos eleitos, aumentando a responsabilidade da governança e liderança locais (MØLLER; SKEDSMO, 2015).

Espaços de Convergência

Ainda sobre a metodologia GAF, verifica-se que os locais de interação (físicos ou virtuais) entre os atores no processo de governança e as decisões são tomadas, são denominados de espaços de convergência (HUFTY, 2011).

Considerando a necessidade identificação dos espaços de convergência onde os atores se reúnem para identificar e priorizar necessidades, estabelecer as normas sociais e executar os processos pactuados, é possível compreender os dados categorizados na Tabela 5.

De acordo com os dados apresentados na Tabela 5, evidencia-se que, os “espaços de convergência” possuem uma baixa frequência absoluta na CF/1988, PNE e LDB, correspondente ao total de 25 unidades de registro, havendo uma concentração na subcategoria Fórum Nacional de Educação.

Sobre os locais de interação entre os atores envolvidos no sistema educacional do Brasil, vale ressaltar a meta 19 do PNE:

assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Nesse contexto, a estratégia 19.2 do plano em comento estabelece a diretriz de ampliar os programas de apoio e formação aos conselheiros de acompanhamento de políticas educacionais. Nesse sentido, reiteramos a importância de se ampliar este apoio e formação dos atores para os membros dos espaços de convergência listados na Tabela 5, a fim de promover, de fato, a participação e controle social, considerando a assimetria de informações existente entre as partes interessadas.

Tabela 5 – Frequência absoluta e relativa por subcategorias de Espaços de Convergência

| Espaços de convergência | Absoluta | Relativa |
|--|----------|----------|
| Fórum Nacional de Educação | 6 | 23,08% |
| Instância de negociação e colaboração das UFs | 2 | 7,69% |
| Reunião dos Conselhos Escolares | 2 | 7,69% |
| Conferências municipais | 2 | 7,69% |
| Fórum permanente do piso salarial | 1 | 3,85% |
| Fórum Municipal de Educação | 1 | 3,85% |
| Fórum Estadual de Educação | 1 | 3,85% |
| Reunião do Conselho Municipal de Educação | 1 | 3,85% |
| Reunião do CONAES | 1 | 3,85% |
| Reunião do Conselho do Fundeb | 1 | 3,85% |
| Reunião dos Órgãos colegiados de educação superior | 1 | 3,85% |
| Reunião do Conselho Nacional de Educação | 1 | 3,85% |
| Conferências regionais | 1 | 3,85% |
| Conferências estaduais | 1 | 3,85% |
| Reunião do Conselho de alimentação escolar | 1 | 3,85% |
| Audiência da comissão de educação do Senado | 1 | 3,85% |
| Audiência da comissão de educação da Câmara | 1 | 3,85% |

Fonte: Elaborada pelos autores.

Pode-se concluir que, há uma grande quantidade de “espaços de convergência”, distribuídos nas esferas de governo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, diluindo o poder dos atores em espaços caracterizados pela ausência de poder direção e controle e baixa participação social.

Processos

Para Hufty (2011), os processos decorrem do conjunto de atividades de interações dos atores nos espaços de convergência ao longo do tempo, iniciando-se na identificação e delimitação do problema em análise e concluindo-se quando uma decisão é tomada para resolução do problema em voga.

A Tabela 6 apresenta a frequência absoluta e relativa das subcategorias de processos obtidas *a posteriori* em decorrência da análise do *corpus* investigado.

Observa-se na Tabela 6 que os subprocessos “avaliar e monitorar” e “estabelecer diretrizes, objetivos e metas” correspondem a 80% da frequência relativa da categoria “processos”, cujos dados sinalizam a relevância dada pelo legislador no processo de governança educacional.

Analisando a lógica de governança e gestão educacional da Noruega, constatamos que a implementação da base nacional comum curricular formulados por objetivos de aprendizagem, para facilitar a mensuração decorrente do processo “avaliar e monitorar”, são indispensáveis para o êxito de um sistema nacional de ensino.

Tabela 6 – Frequência absoluta e relativa por subcategorias de Processos

| Processos | Absoluta | Relativa |
|---|----------|----------|
| Avaliar e monitorar | 58 | 46,40% |
| Estabelecer diretrizes, objetivos e metas | 42 | 33,60% |
| Priorizar necessidades | 10 | 8,00% |
| Identificar necessidades | 10 | 8,00% |
| Articular partes interessadas | 5 | 4,00% |

Fonte: Elaborada pelos autores.

Ao estudar os processos de governança, Coward (2010) destaca que a literatura especializada aponta que eles existem para identificação das necessidades educacionais, contudo, sugere que os processos devem também promover o monitoramento e a avaliação da garantia à educação de qualidade requerida para atender as necessidades apresentadas pelas partes interessadas.

Portanto, fundamentado na teoria abordada e na análise da legislação educacional, propõe-se os seguintes processos de governança

educacional: (i) articular partes interessadas; (ii) identificar necessidades; (iii) priorizar necessidades; (iv) estabelecer diretrizes, objetivos e metas; e (v) avaliar e monitorar consecução dos objetivos.

Em vista disso, com base na literatura especializada, governança educacional pode ser compreendida como o conjunto de atores; identificação e priorização de necessidades; espaços de convergência; normas sociais; todos integrados por intermédio de processos logicamente organizados, que visam dirigir e controlar a gestão educacional.

Considerações finais

O presente artigo teve como principal objetivo investigar e problematizar os processos de governança educacional que contribuem ou limitam a garantia ao direito à educação de qualidade no Brasil.

Se, por um lado, foram encontradas características do processo de governança que restringem a garantia ao direito à educação no país, por outro, a dinâmica dos processos de governança educacional podem determinar o êxito de um sistema nacional de educação.

Um aspecto relevante a ser destacado, é o desafio do Brasil em conceber um modelo de governança educacional que considere as peculiaridades do contexto que estamos inseridos, tais como: desigualdades sociais, complexidade do pacto federativo, aumento da violência das instituições de ensino, baixa adesão da comunidade local ao controle social.

Sobre o objetivo desta pesquisa, *relacionar os principais atores da governança educacional*, os resultados apontam que os atores mencionados com maior frequência, são: os sistemas e redes de ensino, as unidades de ensino (creches, escolas e universidades), os estudantes, como o foco de todo sistema educativo.

É importante salientar que a formação dos atores da governança educacional para a efetivação da gestão democrática, bem como sujeitá-los ao monitoramento e à avaliação externos, auxiliam na identificação e disseminação das boas práticas de governança e gestão educacional.

Tratando-se, ainda, dos aspectos da governança educacional que criam obstáculos a assegurar o direito à educação, sobressaem: a assimetria de informação entre os atores educacionais; e a ausência de um sistema nacional de avaliação educacional, instrumentos indispensáveis para efetivação da função da governança de controle do alcance das diretrizes pactuadas.

No tocante ao objetivo do estudo, *discriminar, à luz da legislação, os problemas prioritários da educação*, os dados coletados mostram que as principais necessidades a serem atendidas, referem-se: ao financiamento; à qualidade; e a disponibilidade dos recursos, materiais e equipamentos adequados, tais como, merenda, transporte, tecnologias, acesso à internet, para o desenvolvimento da aprendizagem dos estudantes.

A respeito do objetivo deste trabalho, *categorizar as “regras do jogo” que norteiam o processo de governança educacional brasileira*, houve uma baixa frequência absoluta de sua ocorrência. As referidas normas sociais foram classificadas em: integração, gestão democrática, cooperação, autonomia, articulação, vedações, proteção, negociação, coordenação, colaboração, transparência e controle social.

Um problema da governança educacional, relaciona-se a omissão da legislação brasileira (regras do jogo) quanto: à articulação dos entes federados, a gestão democrática dos espaços de convergência, tais como, conselhos municipais e estaduais de educação, sem um efetivo poder de deliberação da direção e do controle.

Do ponto de vista dos fatores da governança que promovem a qualidade educativa, é possível afirmar que o uso de instrumentos de políticas públicas orientadas tanto pelos resultados, quanto pelos insumos e processos de ensino-aprendizagem, para garantia da qualidade e da responsabilização *accountability*.

Conforme mencionado, o Estado brasileiro tem o papel precípua de promover o desenvolvimento nacional. Nesse sentido, faz-se mister fortalecer a governança pública, a fim de fomentar uma atuação coordenada entre os entes federativos na formulação e implantação das políticas públicas.

A articulação da inter-relação entre os níveis: federal, estadual e municipal no setor educacional, pode ser promovida com a implementação da governança multinível, a regulamentação da metagovernança, o estabelecimento da cadeia normativa organizacional, a definição de uma matriz de responsabilidades e o cascadeamento de objetivos e metas.

Considerando que o conteúdo do Plano Nacional de Educação é quase todo coberto por categorias de processos e de funções da governança educacional no Brasil, há evidências que o PNE é o principal instrumento de governança do sistema educacional pátrio.

Quando se observam as principais referências legais utilizadas como parâmetros para fundamentar as análises apresentadas neste trabalho, a saber: a CF/1988, a LDB e o PNE, nota-se a previsão de res-

pensabilidades em alto nível, contudo, não há normas de cooperação suficientemente regulamentadas, por exemplo, o estabelecimento da metagovernança (regras para a definição das “regras do jogo”) do sistema nacional de educação e a definição de uma cadeia normativa organizacional que promova o cascadeamento de metas, objetivos.

No tocante ao objetivo, *propor os processos de governança educacional*, estes se iniciam na identificação e delimitação do problema em análise, passando pela etapa em que a decisão é tomada para resolução do problema em voga (direção), e conclui-se com a avaliação e monitoramento da consecução dos objetivos (controle) das políticas públicas e das organizações.

Nesse contexto, com base na literatura especializada e na análise da legislação educacional, propomos os seguintes processos de governança educacional: (i) articular partes interessadas; (ii) identificar necessidades; (iii) priorizar necessidades; (iv) estabelecer diretrizes, objetivos e metas; e (v) avaliar e monitorar consecução dos objetivos.

Como foi indicado ao longo deste artigo, a forma pelo qual um sistema estrutura seus processos, determina seu nível de complexidade, em resposta a obscuridade indeterminada do meio ambiente, configurando funções específicas, distinguindo um subsistema de outro.

Um aspecto relevante a ser destacado, diz respeito à modelagem dos processos, os quais decorrem do conjunto de atividades de interações dos atores nos espaços de convergência ao longo do tempo. O presente estudo apresenta evidências teóricas e práticas de que o “desenho” dos processos de governança educacional devem ser iniciados na identificação dos atores impactados pela educação, passando pela delimitação do problema em análise, posteriormente culminando na tomada de decisão para resolução do problema em voga e terminando-se na avaliação e monitoramento dos resultados, conforme preconize Hufty (2011).

Acredita-se, a partir da literatura especializada abordada neste artigo, que a análise dos processos de governança educacional com base na legislação, apenas sinaliza alguns fatores que promovem a qualidade da educação no Brasil. As *normas sociais formais* explicam, ao menos parcialmente, a dinâmica do processo de governança no país. É necessária a realização de pesquisas que analisem as *normas sociais informais*. Parece urgente discutir, também, as dimensões da governança que asseguram direito à educação de qualidade, e construção de instrumentos que visem aferir a adoção de “boas práticas” de governança nos sistemas educacionais nacionais, regionais e locais.

Conclui-se, portanto, ao final deste artigo, que a governança orientada à garantia do direito à educação de qualidade para todos, conforme preconizado nos Objetivos de Desenvolvimento Social e legislação educacional brasileira, deve: (i) promover o acesso igualitário à educação independentemente da localização geográfica, do gênero, do contexto social, cultural ou habilidade; (ii) preparar os estudantes para desempenhar papéis construtivos em uma sociedade democrática; e (iii) reduzir as desigualdades sociais.

EDUCATIONAL POLICY: AN ANALYSIS OF THE EDUCATIONAL GOVERNANCE PROCESS IN BRAZIL

Abstract: *This article aims to investigate and problematize educational governance processes, with a view to identifying the aspects of governance that contribute to or limit the guarantee of the right to education in Brazil. It used a qualitative research approach, an investigation based on documentary analysis and adopted the Governance Analytical Framework (GAF) methodology. Among the results, highlighted: if the typical functions of governance are directed and control educational management; the main legal instrument of governance in force is the National Education Plan; the delimited problems prevalent in the analyzed corpus, refer to the financing and quality of education.*

Keywords: *Brazil. National Education Plan. Educational system. Analytical Governance Framework (GAF). Educational quality.*

Referências

AMOS, K. Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. *Educação e Pesquisa*, Universidade de São Paulo, v. 36, 2010.

BACHE, I. Multi-level governance in the european union. In: BACHE, I. *The Oxford handbook of governance*. [S.l.]: Oxford University Press London, 2012. p. 580-592.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. [S.l.: s.n.], 2011.

BOURDIEU, P. *Questions de sociologie*. [S.l.]: Minuit Paris, 1980.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www->

planalto.gov.br/ccivil/03/constituicao/constituicaocompilado.htm.
Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. *Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014* : Plano nacional de educação. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. *Lei nº 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996*: Lei de diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 24 jul 2017.

CAMPBELL, C.; PETERS, B. G. *Organizing governance, governing organizations*. [S.l.]: University of Pittsburgh Pre, 1988.

CHOU, M.-H. et al. *Higher education governance and policy: an introduction to multi-issue, multi-level and multi-actor dynamics*. [S.l.]: Taylor & Francis, 2017.

COWARD, R. Educational governance in the nhs: a literature review. *International journal of health care quality assurance*, Emerald Group Publishing Limited, v. 23, n. 8, p. 708-717, 2010.

CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto. In: *Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto*. [S.l.]: Artmed, 2010.

DUARTE, J. C. Uma arquitetura ágil da informação organizacional. 2012.

FRANCO, M. L. P. B. *Análise de conteúdo*. [S.l.]: Líber Livro, 2008.

GORNITZKA, Å.; MAASSEN, P. Hybrid steering approaches with respect to european higher education. *Higher education policy*, Springer, v. 13, n. 3, p. 267-285, 2000.

HONIG, M. Complexity and policy implementation. *New directions in education policy implementation: Confronting complexity*, State University of New York Press Albany, p. 1-25, 2006.

HOOGHE, L. *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*. [S.l.]: Oxford University Press on Demand, 1996.

HUFTY, M. Investigating policy processes: the governance analytical framework (gaf). 2011.

KOOIMAN, J. *Governing as governance*. [S.l.]: Sage, 2003.

LEVIN, B.; FULLAN, M. Learning about system renewal. *Educational management administration & leadership*, Sage Publications Sage UK: London, England, v. 36, n. 2, p. 289-303, 2008.

- LIESBET, H.; GARY, M. Unraveling the central state, but how? types of multi-level governance. *American political science review*, Cambridge University Press, v. 97, n. 2, p. 233-243, 2003.
- LIMA-MARQUES, M. Outline of a theoretical framework of architecture of information: a school of brasilia proposal. *Investigación en información, documentación y sociedad. Diálogos entre Brasil y España*, p. 153, 2013.
- MARCONI, M. d. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. [S.l.]: 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MICHEL, A. Complex education systems: from steering change to governance. *European journal of education*, Wiley Online Library, v. 51, n. 4, p. 513–521, 2016.
- MØLLER, J.; SKEDSMO, G. Nova gestão pública na noruega: O papel do contexto nacional na mediação da reforma educacional. *Educação & Sociedade*, Centro de Estudos Educação e Sociedade, v. 36, n. 132, p. 779-800, 2015.
- NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo. A agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: objetivos do desenvolvimento sustentável*. [S.l.], 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 25 set. 2017.
- NEAVE, G. On the cultivation of quality. *Efficiency and Enterprise: an*, 1988.
- OLIVEIRA, A. S. F. A relação entre cadeia de valor e cadeia normativa organizacional: Estudo de caso do inep. In: ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS BRAZIL CHAPTER. 2ª Coletânea de Casos em Gerenciamento de Processos na Administração Pública. Rio de Janeiro, RJ, 2016.
- ORGANIZATION. *Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action: towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all*. 2015. UNESCO. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002456/245656e.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- OSBORNE, S. P. *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. [S.l.]: Routledge, 2010.
- OSTROM, E. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *Transnational Corporations Review*, Taylor & Francis, v. 2, n. 2, p. 1-12, 2010.
- PETERS, B. G. Governance as political theory. In: PETERS, B. G. *The SAGE handbook of governance*. London: [s.n.], 2011.
- PIERRE, J.; PETERS, B. *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. [S.l.]: Springer, 2005.

- POWER, M. *The audit society: Rituals of verification*. [S.l.]: OUP Oxford, 1997.
- RHODES, R. A. Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, Sage Publications Sage UK: London, England, v. 28, n. 8, p. 1243–1264, 2007.
- SARRICO, C. S.; VEIGA, A.; AMARAL, A. The long road—how evolving institutional governance mechanisms are changing the face of quality in portuguese higher education. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, Springer, v. 25, n. 4, p. 375-391, 2013.
- SAYED, Y.; AHMED, R. Education quality, and teaching and learning in the post-2015 education agenda. *International Journal of Educational Development*, Elsevier, v. 40, p. 330-338, 2015.
- SBRAGIA, A. *Euro-politics: Institutions and Policymaking in the "new" European Community*. [S.l.]: Brookings Institution Press, 2010.
- SCHIERSMANN, C. Hybridity and governance changes in continuing education. *American Behavioral Scientist*, Sage Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 58, n. 11, p. 1464-1474, 2014.
- SIQUEIRA, A. H. d. *Arquitetura da informação: uma proposta para fundamentação e caracterização da disciplina científica*. 2013.
- THEISENS, H.; HOOGE, E.; WASLANDER, S. Steering dynamics in complex education systems. an agenda for empirical research. *European Journal of Education*, Wiley Online Library, v. 51, n. 4, p. 463-477, 2016.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL
VIDOVICH, L.; CURRIE, J. Governance and trust in higher education. *Studies in Higher Education*, Routledge, v. 36, n. 1, p. 43-56, 2011.