

arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



aape | **epaa**

Arizona State University

Volume 26 Número 131

15 de octubre 2018

ISSN 1068-2341

A Interface Público-Privada na Governança Educacional Brasileira: Considerações a Partir de uma Análise Subnacional

Helena Hinke Dobrochinski Candido
University of Helsinki
Finlândia

Citação: Candido, H. H. D. (2018). A interface público-privada na governança educacional brasileira: Considerações a partir de uma análise subnacional. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(131). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3604> Este artigo faz parte do dossiê especial, *Políticas de administração e gestão em países da Lusofonia: Perspectivas críticas sobre a nova gestão pública e a pós-burocracia em educação*, editada por Almerindo Janela Afonso e Geovana Mendonça Lunardi Mendes.

Resumo: Este artigo investiga as mudanças nas formas de ingerência do setor privado na educação pública brasileira, concentrando-se no período que vai desde o final da ditadura militar ao momento atual, com foco nas políticas de avaliação, que introduzem o uso dos dados para a governança educacional, e na gestão por resultados. Observa-se a transformação das políticas e práticas educacionais sob influência de modelos gerenciais e procura-se mostrar a progressiva descaracterização do sentido de público nas instituições educacionais. Utiliza-se o contexto político-educacional do estado de Santa Catarina e da sua capital, Florianópolis, como caso empírico e a análise qualitativa de conteúdo como método de pesquisa para explorar como se deu a inserção de ideias da esfera privada na educação pública brasileira e de que forma a avaliação e o uso de dados segundo a lógica dessa esfera contribuem para a incorporação de práticas gerenciais na governança educacional. Apresentam-se alguns desenvolvimentos políticos

na educação catarinense baseados na gestão privada, a partir de entrevistas com atores-chave no campo educacional de Santa Catarina. A análise indica que a governança educacional no estado segue os preceitos do *New Public Management*, com presença de interações público-privadas que visam dar um caráter racional ao campo da educação em Santa Catarina.

Palavras-chave: governança educacional; política; interface público-privada; Brasil; Santa Catarina; nível subnacional; *New Public Management*

Public–private interface in Brazilian education governance: Reflections from a subnational analysis

Abstract: This article investigates changes in the interference of the private sector in Brazilian public education, following the military dictatorship through today, focusing on evaluation policies that introduce data for education governance and results-based management. This research identifies changes related to educational policies and practices influenced by managerial models, showing the progressive disconnection of the public character from educational institutions. The political–educational context of the Brazilian state of Santa Catarina and its capital, Florianópolis, serves as the empirical case. Qualitative content analysis explores how ideas from the private sector have been integrated into Brazilian public education and how evaluation and the use of data according to the logic of that sector contribute to incorporating managerial practices into public education governance. Interviews with key actors in the field of education in Santa Catarina and Florianópolis reveal how the private sector influenced political developments in education. The analysis indicates that education governance in that context follows the principles of New Public Management, associated with public–private interactions, providing a specific type of rationality to the field of education.

Keywords: education governance; politics; public–private interface; Brazil; Santa Catarina; subnational level; New Public Management

La interface público-privada en la gobernanza educacional brasileña: Consideraciones desde un análisis subnacional

Resumen: Este artículo investiga los cambios en las formas de interferencia del sector privado en la educación pública brasileña, concentrándose en el período desde el final de la dictadura militar al momento actual, con foco en las políticas de evaluación, que introducen el uso de datos para la gobernanza educacional, y en la gestión por resultados. Se observa la transformación de las políticas y prácticas educacionales bajo la influencia de modelos gerenciales y se procura mostrar la progresiva modificación del sentido de público en las instituciones educacionales. Utilizase el contexto político-educacional del estado de Santa Catarina y de su capital, Florianópolis, como caso empírico y el análisis cualitativo de contenido como método de investigación para explorar como ocurre la inserción de ideas desde la esfera privada en la educación pública brasileña y de qué forma la evaluación y el uso de datos segundo la lógica de esa esfera contribuyen para la incorporación de prácticas gerenciales en la gobernanza educacional. Presentase algunos desarrollos políticos en la educación catarinense basados en la gestión privada, a partir de entrevistas con actores-clave en el campo educacional de Santa Catarina. El análisis indica que la gobernanza educacional en el estado sigue los preceptos del *New Public Management*, con presencia de interacciones público-privadas que visan dar un carácter racional al campo educacional en Santa Catarina.

Palabras-clave: gobernanza educacional; política; interface público-privada; Brasil; Santa Catarina; nivel subnacional; *New Public Management*

Introdução

Este artigo parte da premissa de que a política é uma construção social. Entende-se que a política não está envolvida somente em poder, mas também em incerteza (Hecló, 1974), de modo que governar significa enfrentar contingências. Palonen (2008) associa contingência com o conceito weberiano de *chance*, que denota possibilidade, ocasião, oportunidade, “realizabilidade”, e difere de probabilidade. Assim, há possibilidades de mudanças, embora as mudanças não sejam necessariamente esperadas e nem sempre aconteçam. Hall (1993) sugere a compreensão das mudanças políticas através de processos aprendizagem social.

A aprendizagem social não se limita à assimilação de novas informações, mas também à acomodação de novas ideias que transformam as maneiras de agir, à proposição de correntes paralelas de ação, à rejeição das novas informações de modo que a reflexão gerada transforma as ideias vigentes, e à mudança simbólica, que produz políticas ‘de fachada’¹. O processo de aprendizagem é dinâmico e cíclico: as novas ideias produzem um novo conceito, que é constantemente avaliado e retroalimentado. Assim a aprendizagem social ocorre quando a política se altera como resultado do próprio processo de aprendizagem (Hall, 1993).

Ao considerar política como aprendizagem, pressupõe-se a constância da mudança tanto no desenvolvimento e ciclo políticos, como no decorrer da história política de um determinado espaço. Dentro desta ótica, os efeitos das políticas e experiências anteriores tendem a ser bastante relevantes nos processos de construção política, assim como as condições sociais e econômicas do ambiente no qual as políticas se desenvolvem (Hall, 1993, p. 277), e a aprendizagem é comumente fomentada por experts que podem tanto trabalhar para o Estado como estar em posições privilegiadas na interface entre a burocracia estatal e a esfera privada.

Hall (1993) descreve três principais tipos de mudanças políticas. O primeiro é marcado pela permanência dos mesmos objetivos e instrumentos políticos; somente o contexto é alterado com base nas experiências anteriores e nas projeções futuras sob influência de novos conhecimentos disponíveis. O segundo tipo de mudança política compreende a manutenção dos mesmos objetivos, porém os instrumentos para atingi-los são alterados em consequência da insatisfação com as experiências anteriores. O terceiro tipo relatado por Hall (1993) consiste na mudança de objetivos e instrumentos políticos. O autor compara tais mudanças a paradigmas, afirmando que o primeiro e segundo tipos de mudanças políticas corresponderiam a um processo político ordinário, ao passo que o terceiro seria uma mudança de paradigma devido às alterações radicais que encerra. O terceiro tipo de mudança política remete a descontinuidades políticas, tal como descrito por Thomas Kuhn a respeito da ruptura de paradigmas científicos (Hall, 1993). As mudanças políticas radicais refletem a ausência de autonomia do Estado frente às diferentes demandas sociais e à influência do desenvolvimento socioeconômico, eleições, partidos políticos e outros interesses.

Com isso em mente, investigam-se, neste artigo, as mudanças nas formas de ingerência do setor privado na educação pública brasileira, que têm se intensificado desde o início do século XX. Seu escopo concentra-se, no entanto, no período mais recente deste paradigma, desde a redemocratização do Brasil com o término da ditadura militar ao momento atual. A pesquisa se situa no campo da educação, no qual se observa a transformação das políticas e práticas educacionais com influência de modelos gerenciais. Enfoca-se, mais especificamente, a avaliação que introduz a gestão por resultados na educação, e procura-se mostrar a progressiva descaracterização do sentido de público nas instituições educacionais.

¹ Estas ideias foram inspiradas na análise da relação entre o ambiente institucional e às práticas de sala de aula realizada por Coburn (2004).

Esta pesquisa toma por caso empírico o contexto político-educacional de Santa Catarina, um estado brasileiro que possui em torno de 6,2 milhões de habitantes e está localizado na região Sul do Brasil, e de sua capital, Florianópolis (aproximadamente 400.000 habitantes). Além de ser o único estado da federação a solicitar à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) um relatório a respeito da sua educação², Santa Catarina foi reconhecido como pioneiro nas políticas de qualidade e avaliação no PISA³ 2010. Desde 2005, o estado tem conquistado o mais alto IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) no contexto nacional. O governo municipal de Florianópolis tem desenvolvido ativamente políticas educacionais com ênfase em avaliação e desempenho. A Prova Floripa, avaliação em larga escala no nível municipal introduzida em 2007⁴ que conta com suporte de um financiamento obtido junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ilustra esta questão.

Analisaram-se informações sobre educação provenientes de 34 entrevistas temáticas semiestruturadas com atores-chave no campo educacional subnacional. Entre os entrevistados figuram representantes do governo estadual e municipal, dos conselhos de educação, de fundações e associações, e de empresas privadas. As entrevistas foram orientadas segundo quatro objetivos principais: 1) compreender a visão dos respondentes a respeito da qualidade e da avaliação na educação básica, seu envolvimento concreto e seu impacto percebido nas políticas e práticas de qualidade e avaliação; 2) identificar quais são os principais atores (individuais e coletivos) no campo educacional e quais os seus papéis, ações e impactos nas políticas e práticas de qualidade e avaliação, e compreender a posição do entrevistado no campo, bem como suas conexões e interações com os demais atores; 3) compreender as mudanças nas relações entre atores e que tipo de papel as políticas e práticas de qualidade e avaliação exerceram nestas mudanças, entender como os respondentes definem as relações entre os atores, e identificar as conexões transnacionais e seus impactos nas políticas e práticas nacionais e subnacionais; 4) compreender a percepção dos atores com relação às expectativas e possibilidades acerca do futuro. O material foi coletado em 2015 e 2016 no âmbito do projeto “*Transnational Dynamics in Quality Assurance and Evaluation Politics of Basic Education in Brazil, China and Russia*”, coordenado pelo Professor Jaakko Kauko da Universidade de Tampere e financiado pela *Academy of Finland*⁵. O projeto também contou com análise de documentos nacionais, estaduais (Santa Catarina) e municipais (Florianópolis), de organizações domésticas e transnacionais, e da observação de atividades desempenhadas por organizações governamentais estaduais e municipais (em torno de 50 horas) que, embora não sejam os dados predominantemente analisados neste artigo, oferecem suporte na interpretação das entrevistas.

Este artigo emprega a análise qualitativa de conteúdo (Schreier, 2012) como método de pesquisa para responder às seguintes questões: 1) como se deu a inserção de ideias privadas na educação brasileira? 2) de que forma a avaliação e o uso de dados contribuem para a incorporação de práticas gerenciais nas instituições educacionais brasileiras? e 3) quais os desenvolvimentos das políticas baseadas na gestão privada no campo educacional em Santa Catarina?

² Ver: OCDE, 2010. Avaliações de Políticas Nacionais de Educação: Estado de Santa Catarina, Brasil. (online).

³ PISA é o acrônimo para o *Programme for International Student Assessment* da OCDE. O Brasil participa no PISA desde o ano 2000.

⁴ A última edição da Prova Floripa ocorreu em 2016. A avaliação não foi aplicada após a posse do novo governo municipal em janeiro de 2017.

⁵ Informações sobre o projeto estão descritas em Kauko et al. (2018) e nos seguintes websites: <https://blogs.helsinki.fi/kupoli-unit/research/bcr/>, <http://www.uta.fi/edu/en/research/projects/evalpolitics.html> e <https://research.uta.fi/eduknow/bcr/> (Acesso em: 27 de dez. 2017).

Recorre-se a teorias da governança e abordagens baseadas em teorias organizacionais para desenvolver um referencial teórico que oferece sustentação à análise. Este marco teórico está organizado na próxima seção. Em seguida, apresenta-se uma reflexão acerca da penetração das ideias advindas da gestão privada na esfera pública brasileira. Mais adiante, descreve-se o caso subnacional, analisando os dados coletados nas entrevistas com representantes de instituições públicas e privadas em nível estadual e municipal. Por fim, listam-se algumas considerações sobre a análise, indicando implicações para pesquisas futuras.

Do Governo à Governança e da Incerteza à Previsibilidade

O século XX viu a transmutação do modelo de Estado-nação e a consequente interferência de outros setores na autoridade pública; a autonomia do Estado foi reduzida frente à ascensão de estruturas supranacionais e infranacionais (Bonnafous-Boucher, 2005). Muitos assumem que estas mudanças são decorrentes da globalização, embora a mera referência a este fenômeno não necessariamente explique os processos, interações e efeitos associados às transformações do Estado-nação (Dale, 1999). Este artigo não entrará nesta discussão, mas argumenta que esta onda de mudanças modificou os centros institucionais de legitimidade: os governos.

Os governos passaram a ser incorporados à ideia de governança (Bonnafous-Boucher, 2005), e esta última prevaleceu tanto no discurso como na prática. A reorientação em favor da governança foi possibilitada pelas reformas neoliberais e construída sob duas prerrogativas: a aparência de desregulação e um forte poder central facilitado por diversas tecnologias políticas (Ozga, 2009). A governança privilegia as regras que guiam a ação e a interação ou compromisso entre as diferentes instâncias, em detrimento da identificação da entidade que governa (Bonnafous-Boucher, 2005). Este novo modo de governar tanto resulta da competição entre diferentes domínios e instituições quanto a impulsiona. A competição, associada aos processos de interação e à busca de regras norteadoras, constitui o que Foucault (1997, p. 74) denominou racionalidade governamental do liberalismo.

Há diversas teorias ou modelos de governança, que servem de referências cognitivas e normativas para orientar os gestores públicos (Maroy, 2009). Por limitações de tempo e espaço, este artigo concentra-se em quatro modelos, que são também mais alinhados com o escopo desta pesquisa. A ordem em que são apresentados estes quatro modelos não está relacionada com o momento histórico no qual cada um deles surgiu e nem com ideias de linearidade, progresso ou evolução. Os quatro modelos podem existir simultaneamente em diferentes contextos como também coexistir em modelos híbridos de governança.

O primeiro modelo é denominado “burocrático-profissional” (Maroy, 2008) e se refere a práticas tradicionais de governança, como comunicação formal, divisão do trabalho, posições hierárquicas, padronização, qualificação, especialização e profissionalização, que são comumente relacionadas às ideias de Weber no que tange ao uso de processos eficientes e racionais para organizar e manter a ordem social (Weber, 2015 [1921]). A característica mais marcante deste modelo é a conformidade com as regras, que se manifestam através de normas, regulamentos e padrões na educação, cuja adesão se monitora por meio de fiscalização e inspeção.

O segundo modelo de governança é o *New Public Management* (NPM), inspirado na racionalização econômica em teorias e práticas gerenciais (Hood & Jackson, 1991). Este modelo adiciona um espírito empreendedor ao setor público, reforçando a descentralização, encorajando o uso de estruturas de quase-mercado nas instituições governamentais e enfatizando o controle de resultados. O NPM cria novas relações na arena política e na esfera pública, que são reguladas por regimes de responsabilização (*accountability*), comparação e gestão de desempenho, padrões, *best practices* e avaliação. Na educação, os “fornecedores” (escolas e professores) tornam-se responsáveis

pelos resultados educacionais, enquanto os incentivos do governo fomentam a competitividade dentro das escolas e entre instituições de ensino. Além disso, o NPM estimula os estudantes, suas famílias e a sociedade como um todo a monitorar a qualidade da educação, através da ênfase na transparência dos serviços públicos, na publicação dos resultados educacionais, na participação da comunidade escolar e no envolvimento da sociedade nos processos políticos, no empoderamento dos indivíduos com liberdade de escolha e outros mecanismos, via ampliação de direitos.

O modelo pós-burocrático é a terceira caracterização de governança. Além da autonomia para gerenciar escolas autogovernadas, do equilíbrio entre centralização-descentralização, da introdução de avaliações externas nos sistemas educacionais, da promoção do livre-arbítrio, do paradoxo entre diversificação e padronização das políticas (currículo, por exemplo) e serviços oferecidos, da regulação controlada da formação profissional (dos professores, por exemplo), o modelo pós-burocrático acrescenta características que superam a governança considerada burocrática (Maroy, 2009). Estas características, relacionadas ao mercado—regulação quase-mercado—e ao “Estado-avaliador” (Neave, 1988), visam suplantar as ineficiências do sistema burocrático ao adotar a premissa do melhoramento contínuo para fazer frente à competitividade (Maroy, 2009). O Estado segue definindo os objetivos, mas a operacionalização das políticas se dá pelo mercado: as escolas competem para atingir os objetivos propostos pelo governo central; são submetidas a avaliação externa; recebem incentivos simbólicos ou materiais, ou sanções; são encorajadas a manter os “clientes” informados sobre o seu desempenho; e a escolha “racional” da “clientela” pressiona as escolas a aprimorar as suas operações (Maroy, 2009). O objetivo anunciado de tal modelo, decorrente de processos de aprendizagem social, é uma educação de mais qualidade. Porém, este objetivo serve a uma racionalidade instrumental em contraposição a uma ação racional orientada por um valor ou crença.

A governança à distância constitui o quarto modelo de governança. Os princípios que regem este modelo partem dos métodos de governança tradicionais (legislação, proibições e regulações), porém a governança à distância adota maior autonomia e auto-responsabilidade (Kickert, 1995). Estas ideias estão sustentadas pela confiança no poder da expertise (Latour, 1987) e implicam que os atores compartilham uma autonomia significativa baseada na sua vontade de engajar-se no processo e na conduta (Miller & Rose, 1990, p. 14). Neste paradigma, os processos não são sempre impulsionados pelo centro (ou governo), mas por uma rede inter-relacionada de atores mais ou menos autônomos. A vantagem mais aparente de tal modelo de governança é que o foco na agência individual diminui a probabilidade de resistência a medidas de governança (Kickert, 1995). Os dados são utilizados como uma tecnologia de governança (Rose & Miller, 1992), na qual os instrumentos de regulação e avaliação são ferramentas que reforçam o controle central à distância. A alocação de mais autonomia para os atores locais cria simultaneamente demanda por novos especialistas e infraestruturas de dados e dependência destes expertos e dos dados (Lawn & Segerholm, 2011).

Além da ideia de governança, convém destacar a expansão da organização racional sobre a organização burocrática. A racionalização a que Bromley & Meyer (2015) se referem supera o que foi previsto por Weber, incorporando um viés cultural que se manifesta pela expansão da influência da ciência em diferentes domínios, pela relevância dada ao empoderamento numa perspectiva ligada ao capital humano, e pela crença na educação como indutora de progresso. A organização racional, ou “hiper-organização” (Bromley & Meyer, 2015), compreende funções que vão além da produção, formando fronteiras indefinidas entre a sua própria definição e os seus objetivos. Esta nova organização é racionalizada e atribuída de agência, que lhe garantem responsabilidade soberana, e tanto refletem modelos culturais institucionalizados como são mediadas por pressões ambientais diretas (Bromley & Meyer, 2015, p. 23).

As teorias de governança e a expansão da organização racional nas esferas pública e privada estão imbuídas de quebras de paradigmas, tal qual o terceiro tipo de mudança política proposto por

Hall (1993). O novo paradigma emergente está alinhado ao sistema de produção e consumo dominante, denominado Pós-Fordismo, que enfatiza a especialização, a diferenciação e a flexibilização à luz das novas tecnologias da informação, e está associado a diferentes fenômenos e denominações: gerencialismo, reformas hiperliberais (Touraine, 1992), Estado pós-burocrático (Bromley & Meyer, 2015; Maroy, 2008), entre outros. As ideias neoliberais que predominam nestes regimes são regidas por contratos, nos quais a questão financeira assume papel preponderante, que não se restringem somente aos atores governamentais, uma vez que os atores privados estão progressivamente alçando responsabilidades e deveres que antes eram exclusivos da esfera pública. As mudanças incluem a reorganização da gestão pública por projetos, separando o desenvolvimento e a gestão das políticas da sua implementação através da criação de agências independentes; o rigor nos gastos públicos, efetivado com cortes orçamentários, redução de recursos (inclusive humanos) e redefinição de metas; o desenvolvimento de parcerias público-privadas com a intenção de assegurar a eficiência da esfera pública; a quantificação do desempenho, de modo gerar prestação de contas, porém aumentando o senso de responsabilização; e a intensificação da avaliação de resultados, via esquemas que associam o salário ao desempenho, sistemas de bonificação e premiação etc.

A alta velocidade, o ritmo e a intensidade das mudanças eleva as incertezas e riscos que, por sua vez, produzem transformações culturais, conforme demonstrado na Figura 1. Estas clamam por ação racional e demandam profissionalização, que reforça as doutrinas de empoderamento humano e científico. Novas regras, leis e regulamentos (tanto nos modos *hard* como *soft*, e advindos tanto do Estado como de organizações colaterais) são criadas para definir “o que torna uma entidade uma organização” (Bromley & Meyer, 2015, p. 101) e para orientar as ações sociais. A fim de assegurar a conformidade com tais regulamentos e garantir o controle social, são tomadas medidas mensuráveis e contabilizáveis (Bromley & Meyer, 2015). Estas medidas proporcionam uma definição de valor que conecta o contexto local com um contexto mais amplo (Bromley & Meyer, 2015, p. 118), permitindo a comparação entre diferentes organizações, eventualmente demandando mais profissionalização e reiniciando o ciclo. O espaço social torna-se mais controlável e controlado (área em verde na Figura 1) através da conversão de incertezas em racionalização. Isso ocorre via profissionalização e especialização, quando os indivíduos são socializados pelo ensino para gerir as incertezas (Bromley & Meyer, 2015, p. 103) e cujo enfoque é principalmente a tomada de decisões. O papel de gestores é destacado nestas circunstâncias e o profissionalismo é certificado pelas bases científicas que empoderam os indivíduos. A racionalidade científica do profissionalismo é sujeita à regulação *hard* e, mais frequentemente, à regulação *soft*, como no caso das certificações, credenciamentos, padronizações, planos de ação. A certeza e a segurança transmitidas pelas pontuações, índices, indicadores, classificações, rankings e resultados contribuem para tornar o espaço social mais objetivo e previsível.

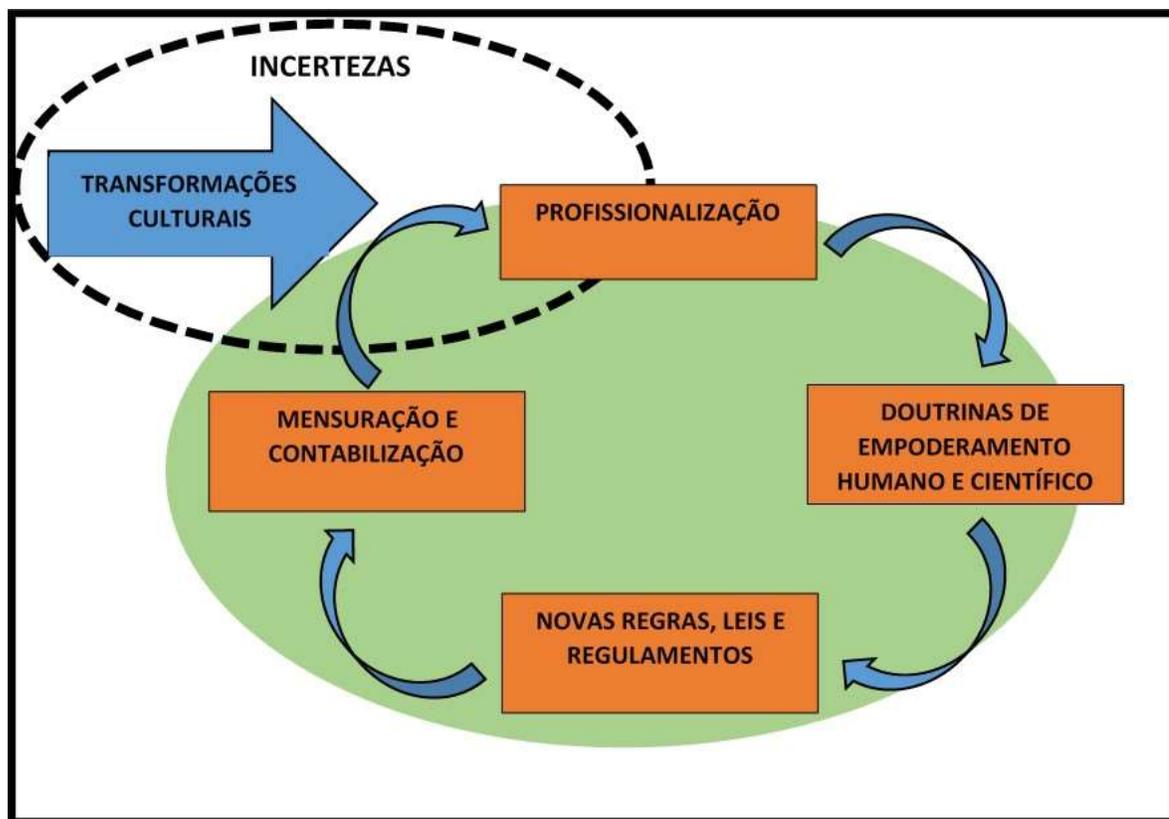


Figura 1. Expansão da racionalização

Lawn (2011) afirma que os dados são peças-chave na governança atual. A governança através dos dados (*governance through data*), decorrente do aumento da produção de dados e do uso dos dados para auditar o desempenho, tornou-se indispensável para a governabilidade (*soft-governance*) da educação. A lógica do uso de dados para governar está inserida em uma “racionalidade calculativa” (Bauman, 1992) e os dados contribuem para a categorização dos indivíduos, facilitando a governabilidade (Lawn, 2011). Classificação, quantificação e ranking dão às políticas uma aparência de objetividade científica e rigor metodológico. Adicionalmente, esta lógica pode ser utilizada para disciplinar e governar as condutas individuais através da construção de discursos de legitimidade que podem ser usados para moldar e orientar os indivíduos, criando uma mentalidade (ou crença) racional (Löwenheim, 2008, p. 258), baseada na noção de *governmentality* (Foucault, 1991). Esta mentalidade provoca a naturalização de certos conceitos, ações e condutas, que são percebidos como livre-arbítrio ao invés de imposição ou processo disciplinador. Além disso, esta mentalidade faz com que os atores se sintam responsáveis por seus resultados. Estes processos desenvolvem a auto-regulação e a auto-avaliação entre os indivíduos, ao mesmo tempo em que provocam responsabilização e culpabilização.

A Penetração do Privado na Educação Pública Brasileira

Segundo Coelho (2008), o discurso político brasileiro decorre de recomendações das organizações internacionais, que enfatizam que o Brasil deve superar a crise de eficiência, eficácia e produtividade entre a educação e as demandas do mercado de trabalho. As organizações

internacionais frequentemente relacionam a educação e o desenvolvimento econômico do país. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) da Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, sugerem que a educação e o conhecimento são os pilares da mudança produtiva, constituindo vantagens competitivas para qualquer país (CEPAL-UNESCO, 1996).

Rappleye (2012) afirma que o debate internacional acerca das transferências políticas se divide em duas vertentes: a teoria da cultura global, que se baseia na convergência global das estruturas que definem os sistemas educacionais, e a teoria dos sistemas, que analisa a influência da globalização especificamente do ponto de vista local.

A abordagem da cultura global investiga a convergência e o isomorfismo das instituições, práticas e crenças através de “*scripts*” que são disseminados por “*international carriers*” (Meyer & Ramirez, 2003; Ramirez, 2012). Esta linha teórica adota uma perspectiva macrosociológica para pesquisar os padrões de ação comuns que são legitimados por “mitos” (modelos de realidade ou sistemas de crenças) racionais e institucionalizados (Meyer & Rowan, 1977; Ramirez, 2012). Segundo esta perspectiva, os “mitos” não são necessariamente transferidos de um contexto a outro por coerção ou mimetismo, mas através de difusão: quanto mais um ator (ou organização) adota uma política, maior a probabilidade que outros farão o mesmo, uma vez que quanto mais integrado o mundo, maior a influência dos países uns sobre os outros (Ramirez, 2012). Este processo leva ao isomorfismo institucional, no qual as escolas não somente têm a mesma aparência, como possuem objetivos similares e adotam políticas semelhantes. Ao contrário, quando há uma divergência entre o “mito” (esperado) e a realidade, justifica-se a necessidade de reformas educacionais para alinhar o “acoplamento fraco” institucional (Ramirez, 2012). A institucionalização e o desejo de seguir as “estruturas formais” estão relacionados à legitimidade na construção da identidade dos atores (ou organizações, ou países; Ramirez, 2012). A teoria da cultura global, no entanto, tem sido criticada por conta da ausência de componentes históricos (o papel do capitalismo nos processos de difusão, por exemplo), indiferença acerca dos processos locais, e pressupostos estritamente ocidentais (Rappleye, 2015; Schriewer & Martinez, 2004; Steiner-Khamsi, 2012; Waldow, 2012).

A teoria dos sistemas é representada pelos processos de empréstimo de políticas (*borrowing and lending*) (ver Steiner-Khamsi, 2004), que assumem que o empréstimo de políticas (ideias, conceitos, *best-practices*) é seletivo e ressoa diferentemente em contextos diversos (Steiner-Khamsi, 2012). Este argumento contesta a convergência política e o isomorfismo institucional enfatizados pela abordagem da cultura global. A apropriação do conceito de “externalização” dentro de uma noção de sistemas sociais auto-referenciais explica como as políticas educacionais são transferidas (Schriewer & Martinez, 2004; Steiner-Khamsi, 2014). De forma sucinta, esta teoria descreve o mundo constituído por diferentes sistemas sociais, cujas funções e organização são baseados em comunicações ligadas a cada sistema. Cada sistema utiliza referências de outros sistemas, ou “externaliza” comunicações de outros sistemas, que são adaptadas de acordo com a sua lógica interna, para legitimar suas decisões e ações políticas (Steiner-Khamsi, 2012). A lógica interna é refratada pelos limites locais e necessidades de interpretação, que são produtos das tradições culturais, mentalidade coletiva, forças políticas e ideologias dominantes (Schriewer & Martinez, 2004, p. 50).

Tal qual Kauko et al. (2016) e Centeno et al. (2017), este artigo interpreta as transferências políticas que contemplam o Brasil segundo a teoria dos sistemas, assumindo uma certa agência local para selecionar, adaptar e implementar as políticas internacionais. Algumas políticas estão vinculadas a empréstimos financeiros internacionais, como aqueles oriundos do Banco Mundial (BM) ou do BID. As reformas educacionais propostas pelo BM, por exemplo, são justificadas pelo que o banco considera como falta de qualidade e produtividade do sistema educacional brasileiro (Figueiredo, 2009), e os projetos educacionais que o banco financia seguem uma lógica gerencial de buscar o

melhor custo-benefício para sanar os problemas educacionais, adotando mecanismos derivados da administração privada para a gestão da educação pública.

Esta influência internacional (particularmente do BM), somada a desenvolvimentos anteriores ou paralelos—perspectivas econômicas e técnicas derivadas das ideias gerencialistas, a promulgação do *Primary and Secondary Education Act* (1965) e a publicação do Relatório Coleman (1966) nos Estados Unidos, a criação de uma associação internacional para avaliar o rendimento escolar (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement - IEA*) e a elaboração de indicadores internacionais de qualidade na educação pela OCDE nos anos 1970 (Coelho, 2008)—nutriram o crescimento dos mecanismos de avaliação na educação brasileira, implicando que o uso de dados não é somente uma prática social ou uma forma de conhecimento, mas um novo modo de governança.

A avaliação tornou-se um eixo estruturante das políticas brasileiras (Coelho, 2008), em resposta à crise do Estado Desenvolvimentista (Freitas, 2005), e particularmente das políticas educacionais, como um mecanismo central de controle educacional. Sua legitimação e institucionalização levaram-na ao patamar de instrumento de regulação do Estado. O “Estado-Executor” (Coelho, 2008) e o “Estado-Educador” (Machado & Alavarse, 2014) são substituídos pelo “Estado-Avaliador” (Afonso, 2013; Freitas, 2005; Neave, 1988) no Brasil, como parte de um processo que Correia (2010) denomina “avaliocracia”⁶ e Coelho (2008) entende como uma radicalização do papel intervencionista do Estado brasileiro. Segundo Freitas (2005), esta foi uma tentativa de recuperar o poder político, simbólico e executivo do Estado, aliada às restrições impostas ao setor social pelas reformas estruturais. Através da avaliação, o Estado aumenta seu controle (neoconservador) sobre o currículo, a gestão escolar, o trabalho dos professores, ao mesmo tempo em que os mecanismos (neoliberais) do mercado são implementados nos espaços educacionais públicos (Coelho, 2008).

O clima de democratização e reorganização estatal ao fim do regime ditatorial promoveu novos movimentos sociais e oportunidades de participação política, como observado nas Conferências Nacionais de Educação e no Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública (Saviani, 2007). A Constituição de 1988 representa um novo marco no contexto político brasileiro, tanto por refletir os princípios do *New Public Management* (NPM), quanto por criar possibilidades para uma participação política plural e democrática. A carta constitucional traz importantes considerações a respeito da educação: é a primeira legislação de alto nível que prevê a garantia de uma educação de qualidade; a obrigatoriedade e a gratuidade da educação básica são mantidas, assegurando-a “inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;” reconhece o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo; e declara que “compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola” (Brasil, 1988). Outro importante aspecto desta carta constitucional com relação à educação básica é a descentralização formal da educação brasileira, delegando obrigações e responsabilidades aos respectivos sistemas de ensino federal, estaduais e municipais, articulando e integrando planos e políticas educacionais entre os diferentes níveis governamentais (Durham, 2010). Porém, este é um tipo particular de federalismo, pois a descentralização implantada não distribui poder uniformemente entre os estados e municípios. Ao contrário, ela cria um jogo político extra-constitucional, que reflete o poder relativo de distintos atores políticos—governadores e prefeitos, por exemplo—e a sua influência sobre os representantes do legislativo e executivo estadual e nacional. As arenas políticas desempenham um papel crítico

⁶ Trabalho simbólico que une novos atores e mecanismos institucionais na reconstrução do campo da educação (Correia, 2010).

neste cenário, onde o tradicional clientelismo permanece lado-a-lado com a democracia (Souza, 1997).

A euforia democrática foi seguida por diversas reformas estruturais nos anos 1990, que causaram desregulação econômica, privatização, abertura de mercado, reformas nos sistemas de seguridade social, saúde e educação (Chossudovsky, 1999). Avaliações de desempenho e de resultados foram apresentadas como instrumentos para obtenção de eficiência e qualidade nas políticas públicas. As reformas no campo educacional foram legitimadas pela “crise da escola” (Oliveira, 2011) e pela “crise de ineficácia do sistema brasileiro de educação” (Coelho, 2008), e criaram um ambiente fértil para mudanças e inovações. Entretanto, elas também representaram a negação de valores, culturas e tradições presentes nas escolas e comprometeram a profissão docente (Oliveira, 2011). Oliveira (2011) sustenta que as reformas educacionais focaram a gestão e utilizaram-se da descentralização administrativa, financeira e pedagógica para promover a ampliação do acesso à educação básica no Brasil a partir de uma lógica que segue princípios da economia privada (racionalização, flexibilidade e modernização), resultando no repasse de responsabilidades para o nível local.

Em meio às reformas setoriais, surgiram novas abordagens para tratar as políticas sociais, baseadas em assistencialismo, voluntarismo e caridade, e gerenciadas segundo a lógica do setor privado, ou focadas na transferência do papel estatal para o mercado, em que oportunidades de lucro se sobrepõem ao social (ver Ball, 2012). Na visão de Wacquant (1999), abordagens como estas fazem parte de um processo maior e subliminar de difusão de *doxa* neoliberal. Na educação, isso significa criar fortes vínculos e parcerias público-privadas, para auxiliar o processo político (desde a criação até a implementação e avaliação de políticas públicas; Ball, 2012), e delegar responsabilidades a empresas privadas, fundações, organizações não-governamentais e comunidade escolar via voluntarismo, filantropia ou outros interesses diversos, quanto à gestão e manutenção das instituições educacionais, aspectos pedagógicos e relacionados ao corpo docente (Saviani, 2003). De acordo com Azevedo (2007), isso significou transferir as responsabilidades do Estado para a sociedade, transformando a “educação como direito” em uma “educação como mercadoria.” As políticas educacionais tornaram-se instrumentos de mudança cultural para adaptar os indivíduos aos novos requisitos da agenda econômica neoliberal.

A Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), promulgada em 1996, retoma e amplia alguns princípios detalhados na Constituição Federal de 1988, por exemplo, reforçando a descentralização da educação brasileira. Suas influências remontam a alguns organismos internacionais, especialmente o BM e a UNESCO, como a eventos, dentre os quais destacam-se a “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”, realizada em Jomtien, em 1990 e o Relatório Delors, da UNESCO (Coelho, 2008). A LDBEN promoveu a redefinição dos papéis desempenhados pelas esferas governamentais nas políticas educacionais, entendendo que a educação é uma responsabilidade igualmente compartilhada entre os governos subnacionais e que deve contar com a participação ativa da sociedade (Castro, 1999). Ademais, a LDBEN assinalou ao Estado a competência para coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação brasileira, assegurando a aplicação de um processo nacional de avaliação do desempenho escolar em todos os níveis de ensino, em colaboração com os demais sistemas educacionais, de modo a definir prioridades para a educação nacional e melhorar a sua qualidade (Brasil, 1996).

O ímpeto pela descentralização—flexibilização, diferenciação e diversificação—da educação brasileira se mostra controverso com o controle centralizado dos resultados educacionais (Saviani, 2003). Segundo Freitas (2008), as políticas nacionais, centralmente definidas e operacionalizadas via planejamento estratégico, definem as regras do jogo para os governos subnacionais através de “medida-avaliação-informação” e “assistência técnica.” O resultado é uma autonomia enfraquecida nas entidades federativas por conta de uma forte intervenção reguladora centralizada. A autonomia é

mais retórica que real; é uma justificativa para a avaliação e para *accountability* (Coelho, 2008), responsabilizando escolas e professores pelos resultados no desempenho dos estudantes e da escola, especialmente quando os resultados têm viés negativo (Machado & Alavarse, 2014). Em vez de competências técnicas e burocráticas serem promovidas nos espaços subnacionais, há concentração destas competências no nível nacional, onde as novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) figuram como os principais recursos para regulação federal (Freitas, 2008).

A avaliação é o instrumento gerencial para coleta de dados alinhado a processos de controle e tomada de decisão. A avaliação de políticas públicas intensificou-se a partir da década de 1990 (Faria, 2005), visando oferecer visibilidade e transparência aos processos políticos, prestando contas acerca do serviço público e demonstrando “boa governança.” A avaliação vem ao encontro da necessidade de “modernização” da gestão pública e busca dinamizar e legitimar os processos de reforma do Estado⁷. Entretanto, a avaliação também preconiza ideias de punição, competitividade, coerção e centralização (Ribeiro & Gusmão, 2010). Como mecanismo quantitativo, tecnocrático e baseado nos resultados, ignora os processos de aprendizagem, transformando o conhecimento em produto ao quantificá-lo, mensurá-lo, padronizá-lo e compará-lo em escalas competitivas (Azevedo, 2007). A avaliação levou mecanismos de vigilância (nos termos de Foucault, 2014) para dentro do sistema escolar, juntamente com processos meritocráticos de seleção, classificação, ordenação (rankings) e compensação. As escolas passaram a ser classificadas segundo o desempenho dos estudantes em testes padronizados e o governo passou a estabelecer metas baseadas em indicadores para orientar as políticas de incentivo, alocação de recursos, assistência, compensação e sanção às escolas, conforme o que ocorre no Chile e nos Estados Unidos (Franco & Menezes Filho, 2012).

Na Terceira Reunião de Ministros da Educação da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizada no México, em 2003, o Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL) foi designado para promover o envolvimento da sociedade civil frente às reformas educacionais, e prontamente convocou a *Red Latinoamericana de Empresarios por la Educación* (REDUCA) para esta tarefa (Shiroma & Santos, 2012). As reuniões organizadas pela REDUCA contribuíram para criar e fortalecer o *networking* no âmbito da sociedade civil no Brasil. Em 2006, o Grupo Gerdau, a Fundação Lemann e a Fundação Jacobs organizaram, em parceria com o PREAL, uma conferência sobre ações de responsabilidade social na área da educação, onde foram apresentadas as “*best-practices*” latino-americanas (Shiroma & Santos, 2012). Shiroma & Santos (2012) observam que a conferência foi claramente uma reunião de negócios, onde representantes corporativos se reuniram com celebridades do campo educacional. Os compromissos firmados naquele evento deram origem ao documento “Compromisso Todos Pela Educação”⁸ (Shiroma & Santos, 2012). O movimento “Todos Pela Educação” foi uma consequência natural da disseminação de uma agenda internacional alinhada a interesses corporativos, que usou (e continua a usar) a responsabilidade social corporativa como um meio de influenciar as políticas educacionais.

O documento “Compromisso Todos Pela Educação”, que contou com participação da UNESCO e da UNICEF, além de intensa presença do movimento “Todos Pela Educação,” contribuiu para a elaboração do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” (Camini, 2010), também conhecido como Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), promulgado via decreto pelo Presidente da República, em 2007 (Brasil, 2007). As discussões acerca do PDE foram

⁷ Para uma discussão mais aprofundada das reformas de Estado ocorridas nas décadas de 1960 e 1970 na Europa e somente a partir de 1990 no Brasil, ver Offe (1984), que afirma que essas mudanças são tentativas de respostas à crise de legitimidade e à ingovernabilidade do Estado capitalista.

⁸ É interessante notar o trocadilho proposto: em vez “educação para todos” (*Education for All*), que guiava o discurso internacional, ousou-se criar o “todos pela educação” (*All for Education*). O foco passa a ser nos atores envolvidos no processo de definição da agenda política em vez de nos usuários do sistema educativo.

menos centradas em educadores, pesquisadores e sindicatos e mais em representantes políticos e corporativos (Camini, 2010; Saviani, 2007). Os governos subnacionais meramente aderiram ao plano, deixando o protagonismo para outras entidades e adotando uma participação orientada para o consenso, que Camini (2010) descreve como democracia consentida ou induzida, pois implica permeabilidade político-administrativa, ou seja, um misto de passividade por parte das instâncias inferiores e fácil penetração das intenções das instâncias superiores (via condicionantes técnico-financeiros).

Embora considere o PDE como uma política educacional audaciosa, promissora e polêmica, Saviani (2007) argumenta que ele poderia ser denominado como uma “pedagogia de resultados,” que transforma as escolas em unidades de negócio, onde os professores e os funcionários são os trabalhadores, o mercado compõe o grupo de clientes e os estudantes são os produtos comercializados. Estas ideias retomam os princípios defendidos nas reformas dos anos 1990, que pretendiam alinhar as finanças públicas aos objetivos estratégicos do Estado (Abrucio, 1997) e descentralizar o controle de resultados (Camini, 2010). O controle, neste caso, é baseado em confiança limitada (por resultados), embora suficiente para delegar responsabilidades (*accountability*), permitindo autonomia somente no que concerne a escolha dos meios mais apropriados para atingir os resultados esperados (Camini, 2010). A operacionalização ocorre via compromisso, enquanto os resultados são as conexões entre o governo central e as instâncias operacionais (Camini, 2010).

Adrião & Garcia (2008) verificam um novo esforço de regulação no PDE, através do desenvolvimento e da implementação de programas que visam oferecer suporte técnico e financeiro aos municípios com baixo IDEB, desde que acatem as condições do governo federal que, por sua vez, estão alinhadas a princípios do NPM: divulgação de informações, participação em avaliações externas, compromisso com as metas do PDE etc. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que oferece incentivos monetários a escolas que atingem as metas do IDEB, é um exemplo de tal regulação. De fato, a *accountability*, especialmente relacionada aos atores políticos, é um dos pilares do PDE, juntamente com a mobilização social anteriormente discutida (MEC, 2008).

As reformas da educação brasileira nos últimos anos contribuíram para transformar a educação em consumo individual, que varia segundo o mérito e a capacidade dos consumidores, diminuindo o seu papel como direito social (Coelho, 2008). McNamara et al. (2000) frisam que as recentes mudanças no conceito de educação reposicionam os diversos *stakeholders* do campo educacional como “parceiros” no empreendimento da educação. A proximidade entre os objetivos das reformas educacionais e as prioridades econômicas determinaram o embasamento da qualidade da educação dentro do modelo de eficiência gerencial: a competição por recursos públicos levou à promoção de alguns níveis educacionais em prejuízo de outros; terceirização e privatização tornaram-se mecanismos cada vez mais frequentes; a preferência pela focalização em vez da universalização; a descentralização dos serviços educacionais sem que estejam assegurados os recursos materiais e humanos necessários e, às vezes, sem condições políticas de controle social (Campos, 2013).

Os Desenvolvimentos Privados na Educação Pública em Santa Catarina

Conforme apresentado anteriormente, a educação foi oficialmente descentralizada a partir da redemocratização do Brasil, com consequente delegação de responsabilidade aos estados e municípios brasileiros. Os sistemas de ensino estaduais são responsáveis por organizar e desenvolver as instituições de educação básica⁹ mantidas pelo Poder Público estadual e também as instituições de

⁹ A LDBEN institui que a educação básica compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que correspondem à educação obrigatória (Brasil, 1996).

ensino fundamental e médio mantidas pela iniciativa privada. Os estados elaboram e executam políticas educacionais em consonância com as diretrizes nacionais, coordenando e integrando suas ações com aquelas praticadas nos seus municípios. Os municípios, por sua vez, exercem o mesmo tipo de responsabilidade sobre as instituições de educação básica dos sistemas de ensino municipais. Além das redes estaduais, municipais e privadas, há ainda um sistema de ensino federal, que abrange uma quantidade menor de estabelecimentos de educação básica, quase sempre associados a universidades federais ou institutos federais de ensino. Este artigo concentra-se na interface público-privada na rede de ensino estadual de Santa Catarina e na rede de ensino municipal da capital do estado, Florianópolis.

Em Santa Catarina, a educação escolar remonta ao período em que o Brasil ainda era uma colônia de Portugal, quando foram organizadas as primeiras escolas jesuítas. O poder eclesiástico ocupava uma posição estratégica na sociedade luso-brasileira e a educação ficou a cargo das congregações religiosas até o início do século XIX (Valle et al., 2006). A rede pública foi instituída a partir da criação das primeiras escolas públicas pelo governo do estado (então denominado província). A construção das escolas públicas decorreu da delegação de responsabilidade pelo ensino elementar—instrução primária e secundária—do governo federal para as províncias logo após a independência política do país em 1822 (Schmidt, 2012). Entre 1834, ano em que as decisões e políticas referentes à educação pública passaram ao poder executivo provincial, e 1860, o número de escolas públicas aumentou de 13 para 56 instituições, porém menos de 2% da população de Santa Catarina frequentava tanto as escolas públicas como as privadas (Schmidt, 2012).

O período da história brasileira denominado Império compreendeu diversos conflitos e alianças entre diferentes correntes político-ideológicas, possibilitando a emergência de novos atores sociais na arena política e gerando novas demandas educacionais no estado (Valle et al., 2006). A separação entre a Igreja e o Estado, prevista na orientação federalista da época, entretanto, não rompeu com a hegemonia do setor religioso/privado presente no país desde a colonização (Valle et al., 2006). Em Santa Catarina, houve reações dos poderes religiosos estaduais, que buscavam manter tanto os seus espaços de poder como os privilégios adquiridos na educação catarinense (Valle et al., 2006). É importante notar que o setor religioso no estado contava com forte presença local tanto da Igreja Católica como da Igreja Luterana (Dallabrida, 2006). As estratégias destas entidades foram apoiadas pelos “novos grupos sociais que emergiram na sociedade da capital do estado e do seu interior no período republicano – a elite política do Partido Republicano Catarinense e o clero romanizado da Igreja Católica” (Dallabrida, 2001, p. 39, apud Valle et al., 2006, p. 38).

Em decorrência da Constituição Federal de 1934, que declarou a obrigatoriedade do ensino primário com duração de quatro anos, a Constituição Estadual de 1935 determinou que o estado de Santa Catarina e os seus municípios deveriam assegurar o acesso ao ensino gratuito aos “indivíduos economicamente necessitados”, competindo ao estado o financiamento do ensino primário (Valle et al., 2006). O direito à educação, no entanto, continuava circunscrito a uma pequena parcela da população, predominantemente em áreas urbanas. As Constituições Estaduais de 1945 e 1947 reafirmaram a prerrogativa de acesso ao ensino aos “indivíduos economicamente necessitados”, mas desde que eles “revelassem vocação e capacidade para os cursos profissionais, técnicos ou superiores” (Valle et al., 2006, p. 43). Havia preocupação com a formação de trabalhadores para suprir as demandas regionais. Estas questões vão ao encontro das premissas do desenvolvimentismo da década de 1950, que elencou a educação como propulsora do desenvolvimento e solução para a superação das desigualdades.

O prolongamento dos anos de estudo foi ampliado pela Constituição Federal de 1967, que instituiu a obrigatoriedade da educação dos 7 aos 14 anos de idade. Entretanto, a consequente expansão do ensino em Santa Catarina deu-se principalmente pela iniciativa privada—redes

particulares e escolas comunitárias da rede cenequista¹⁰—com apoio das instâncias governamentais (Valle et al., 2006). A Constituição Estadual de 1989 reafirma os preceitos da Constituição Federal de 1988, ao garantir a gratuidade e obrigatoriedade do Ensino Fundamental para todos, na rede estadual (que inclui escolas estaduais, municipais e privadas), inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade própria, destinando recursos estaduais e municipais prioritariamente para o ensino obrigatório nas escolas públicas (Valle et al., 2006).

Em 2017, havia 6.266 instituições de educação básica em Santa Catarina (INEP, 2018), apenas 3% do número de instituições de educação básica estabelecidas em todo o Brasil¹¹. Dentre as instituições localizadas no estado, 62,32% pertenciam a redes municipais, 20,52% à rede estadual, 16,53% eram privadas e havia 39 instituições federais (INEP, 2018). As matrículas na educação básica em Santa Catarina totalizaram 1.532.825 em 2017 (INEP, 2018), também correspondendo a 3% do total de matrículas nesta etapa de ensino no Brasil. A maioria dos estudantes estuda em escolas municipais (48,89%); as instituições estaduais e privadas receberam 33,56% e 16,39% das matrículas, respectivamente; e as instituições federais contaram com apenas 1,17% do total de estudantes da educação básica catarinense (INEP, 2018).

Dentre os participantes das entrevistas conduzidas em Santa Catarina, a maioria indica a presença de uma forte parceria entre os governos municipal de Florianópolis e estadual de Santa Catarina com a esfera privada, representada pela articulação propiciada pela Federação das Indústrias de Santa Catarina (FIESC). Esta articulação iniciou-se em 2012 através do “Movimento A Indústria pela Educação,” cujos objetivos foram assim descritos por um dos entrevistados da esfera pública municipal:

Primeiro, [visa] atender a indústria, claro. Eles [gestores do Movimento] verificaram que a ausência de uma formação educacional melhor dos operários estava prejudicando a produtividade. (. . .) Segundo, eles querem ampliar esse movimento, saindo do âmbito [apenas] da Federação das Indústrias. Já incluíram a Federação do Comércio [de Bens, Serviços e Turismo—Fecomércio—de Santa Catarina], e desejam fazer o movimento de todos, quer dizer, seria o Todos Pela Educação para o estado de Santa Catarina.

Esta descrição dos objetivos do movimento faz alusão aos seus dois eixos de atuação. O primeiro é educação para o mundo do trabalho, que “compreende o fortalecimento de parcerias com os setores econômicos para promover a escolaridade, a qualificação e o desenvolvimento profissional de seus trabalhadores e lideranças, tendo em vista que a Educação é fator-chave para o aumento da produtividade e competitividade” (Movimento, n.d.). De acordo com um dos entrevistados do setor privado,

Melhorar o nível de escolaridade do trabalhador certamente terá um reflexo positivo para a empresa, para a indústria em termos de competitividade. Os reflexos e as repercussões para o trabalhador também serão muito bons porque um trabalhador mais qualificado tecnicamente tem mais chances de carreira, de progredir. Em termos de carreira dentro da empresa, tem mais chances de ser melhor remunerado. Além disso, à medida em que o trabalhador melhora o seu nível de escolaridade, há uma repercussão forte na família do trabalhador. A educação passou a ser (. . .) não apenas uma questão de competitividade da indústria, mas também competitividade para a família, uma família mais saudável. O trabalhador fica mais saudável, cuida mais quanto ao uso dos equipamentos de proteção. Os cuidados com a saúde

¹⁰ O termo cenequista deriva da sigla da Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC), uma rede de ensino brasileira criada em 1943, que possuía 268 escolas de educação básica e 19 instituições de ensino superior em 2015. Para maiores informações, ver: <http://www.cnec.br/>.

¹¹ Santa Catarina possui 3% da população brasileira (IBGE, 2017).

no trabalho acabam repercutindo nos cuidados com a saúde da família, com a educação dos seus filhos também.

O segundo eixo de atuação do Movimento é articulação e influência social na educação catarinense, que “compreende a construção de uma agenda comum para influenciar na melhoria de indicadores de educação de Santa Catarina, por meio da mobilização e articulação entre o setor público e os setores econômicos” (Movimento, n.d.). Em 2014, o presidente do Movimento, Glauco José Côrte, já afirmava que o desafio de “reunir em torno de uma agenda comum o poder público e a iniciativa privada para influenciar a melhoria de indicadores de educação de Santa Catarina” havia sido concretizado com participação na atualização da proposta curricular da educação básica de Santa Catarina, representação no Fórum Estadual de Educação, apoio para construção dos Planos Municipais de Educação, e participação na construção do Plano Estadual de Educação (Movimento, 2014).

Um outro ator do setor privado conecta o trabalho do Movimento ao uso de dados para governança educacional, aprofundando os estudos a partir dos dados já existentes (PISA, IDEB, ENEM e outros indicadores) e comparando Santa Catarina com outros países, pois “Santa Catarina quando comparada com os outros estados brasileiros está sempre nos primeiros lugares.” O Movimento leva os dados para os municípios do estado e desenvolve ações e projetos a partir de tais dados. Há um consenso entre os entrevistados de que os indicadores educacionais estão associados com a competitividade do estado, e que, melhorando a educação, assegurar-se-ia crescimento econômico.

Nos seus três primeiros anos de existência, o Movimento chegou a 2.212 signatários,¹² ou seja, organizações representantes dos setores econômicos, dos sindicatos patronais e laborais, dos setores educacionais, da sociedade civil e do poder público que aderiram às suas causas. Este sucesso ampliou seu escopo e, em março de 2016, passou a denominar-se “Movimento Santa Catarina pela Educação”. Em material de divulgação, o objetivo do Movimento é “mobilizar, articular e influenciar os setores econômicos e o poder público para melhorar a educação quanto à escolaridade, qualificação profissional e qualidade do ensino” (Movimento, 2016). O Movimento incorpora não somente a ideia de que a sociedade civil deve assumir, conjuntamente com o estado, a responsabilidade sobre a educação, como também assume um papel de representante desta função.

A mobilização, articulação e influência a que o objetivo do Movimento se refere visa atingir as políticas públicas, conforme o relato de uma entrevista com um dos atores envolvidos nas atividades de iniciativa da FIESC. Isso é concretizado, segundo o entrevistado, por meio da estrutura de governança do Movimento, que inclui o Secretário de Estado da Educação, o presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o presidente do Conselho Estadual de Educação (CEE-SC), o reitor do Instituto Federal de Educação de Santa Catarina (IFSC), e representantes do Instituto Ayrton Senna, do Todos pela Educação, da Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, da Associação Brasileira de Recursos Humanos Seccional Santa Catarina (ABRH-SC), da Federação dos Trabalhadores e de um grupo de 32 jovens de todo o estado.

Internacionalmente, o Movimento está engajado com o BID e o BM. Nacionalmente, com diferentes organizações nacionais, tendo destaque o Movimento Todos pela Educação, a quem o Movimento de Santa Catarina é comparado por alguns dos entrevistados, o Instituto Ayrton Senna, a Fundação Vitor Civita, o Instituto Natura, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Conselho Nacional de Educação (CNE). As entrevistas no nível subnacional mostram que as

¹² Conforme uma entrevista realizada com um ator da iniciativa privada, a adesão ao Movimento não tem qualquer custo para a organização signatária, mas consiste apenas de uma formalidade para direcionar o foco dos treinamentos e qualificações oferecidos pela FIESC.

articulações nacional-estadual-municipal e público-privadas são constantes no dia-a-dia das atividades políticas em Santa Catarina.

Entrevistador: (...) E quem que seriam os seus parceiros fora da Secretaria [de Estado da Educação], se é que existem?

Entrevistado: Nós temos muitas parcerias na área de projetos, na área de tecnologia. Nós temos um projeto-piloto acontecendo em Chapecó com o Instituto Ayrton Senna, com a aplicação de uma metodologia nas escolas da rede estadual do município de Chapecó (. . .).

Entrevistador: Foi uma iniciativa da prefeitura de Chapecó?

Entrevistado: Não. O Secretário é presidente do CONSED [Conselho Nacional de Secretários de Educação]. Numa reunião em que eles [o Secretário e a presidente da UNDIME] estavam [presentes] foi apresentado o projeto. A presidente da UNDIME, que é a União de Dirigentes Municipais, também é Secretária Municipal de Chapecó. Ela resolveu aderir ao programa e o Secretário disse que então as escolas estaduais entrariam junto. Por isso [o projeto ocorreu] em Chapecó. Nós temos muitas parcerias com a FIESC nos nossos projetos. Fechamos outras parcerias [também]. A gente tem [parceria] com a Google. Tudo o que a gente consegue somar para ajudar nesse processo de aprendizagem dos nossos alunos, a gente [faz] (. . .) (gestor na esfera pública estadual)

Estas articulações estiveram presentes, por exemplo, no planejamento da nova estrutura da Secretaria de Estado da Educação, que foi alterada entre 2015 e 2016, e nos trabalhos de integração de redes municipais à estadual, que um dos entrevistados da esfera pública estadual denomina projetos de “coparticipação” na criação de “arranjos educacionais locais.”

Além de garantirem a construção de uma agenda comum, o engajamento e a articulação entre as diversas organizações apresenta vantagens para persuadir e enfrentar resistências, e para legitimar os discursos, como indica um dos entrevistados da iniciativa privada:

A presença do Secretário Estadual da Educação e também da Presidente da Associação das Escolas Municipais é muito importante porque há sempre uma resistência do setor público quando se toma esse tipo de iniciativa que nós tomamos. Nós já fizemos algumas tentativas de sermos mais parceiros no ensino público, sobretudo no ensino médio, mas sempre a gente nota que há um certo receio de que os profissionais do setor público percam espaço, ou comece a haver avaliações que não sejam favoráveis. Então, o fato de que o Secretário da Educação e a Presidente da UNDIME estejam juntos é importante. Entretanto, na verdade, o que dá o fundamento para a nossa caminhada são as outras iniciativas de êxito no país; o Todos Pela Educação é muito importante, o Instituto Ayrton Senna. Nós temos convênios com esses institutos, estamos sempre trocando ideias com eles, conversando (. . .)

De modo geral, a parceria e o envolvimento do público com o privado são considerados positivos pelos entrevistados. Eles não mencionam fluxos de recursos partindo das instituições privadas para as públicas, mas concentram-se, fundamentalmente, na mudança de cultura ou de paradigma oriunda das articulações entre o público e o privado. Esta mudança incorpora uma lógica gerencial, na percepção dos entrevistados, tanto no âmbito da regulação como da responsabilização.

Quando a sociedade brasileira acreditar nisso [que podemos ter uma educação boa, de qualidade, para todos], está resolvido o problema da educação. Nós temos problemas externos e internos. Embora tratemos muito mais dos problemas externos, há muitos problemas internos, a começar pela avaliação. O professor é o primeiro que quer avaliar o aluno, mas não quer ser avaliado. (. . .) As licenças, afastamentos etc., tudo isso nos prejudica demais, e são estes problemas que a gente [entrevistado generalizando a sua própria opinião] critica. Não me refiro ao que acontece em Brasília. Às vezes a gente esquece que a sala de

aula começou tarde, que o professor que teve um probleminha, que não precisaria faltar naquele dia, mas falta, e assim vai prejudicando [a educação]. Eu digo que a pior aula é aquela que não é dada. A segunda pior aula é aquela que é mal dada. (gestor na esfera pública municipal)

Entretanto, por um lado, estas parcerias não são necessariamente formais e beneficiam-se da informalidade para se sustentar: “a relação com as autoridades públicas é muito fácil, muito mais fácil que seria em São Paulo, Rio, Minas, que são grandes estados. Se eu ligar agora para o governador, ele me atende. Se ele não puder [atender] agora, ele me liga depois” (gestor na iniciativa privada). Por outro lado, as parcerias tendem a ocorrer predominantemente de forma simbólica, como destaca um dos entrevistados da esfera pública municipal: “a gente poderia ter parcerias, mas são mais difíceis, as coisas demoram a ser aprovadas; seria mais difícil como parceria” e então, para facilitar o andamento das suas atividades, o poder público opta por contratações de serviços de terceiros, ou seja, busca na iniciativa privada “parceiros” via contratos para concretizar os seus objetivos.

A lógica própria das organizações privadas permeia as redes públicas de ensino por meio da demanda por mais profissionalização e padronização de processos. Isto ocorreu com a Prova Floripa, avaliação em larga escala anual realizada na rede municipal de Florianópolis. Em 2015, a elaboração da prova, que até então era realizada por funcionários e professores da própria rede, passou a ser terceirizada.

A gente vem aprimorando [a Prova Floripa]. No ano passado, a gente contratou um trabalho que nos insere numa perspectiva de pensar de forma mais atenta à questão da estruturação das questões. (gestor na esfera pública municipal)

Além da elaboração da prova, há, ainda, uma mudança com relação ao uso dos dados pelas escolas, de modo a oferecer uma análise já formatada para a comunidade escolar.

Já vem uma análise para a gente pensar aqueles elementos, aqueles dados, quais foram as lacunas, e, além disso, pensar a possibilidade [de mudança]. A gente traz esses dados, disponibiliza isso para os professores nas escolas. Cada escola recebe a sua revista com essas informações e o professor tem a possibilidade de se debruçar [sobre os dados] (. . .). Esse refinamento de dados é algo que a gente está qualificando com o trabalho realizado por essa empresa. (gestor na esfera pública municipal)

Como mencionado anteriormente, os entrevistados compartilham da opinião de que precisam cercar-se de dados para garantir uma boa gestão e uma boa governança. A maioria deles está satisfeito com as avaliações em larga escala vigentes, mas muitos acreditam que seria necessário intensificar as avaliações, incluindo avaliações de professores e gestores educacionais. Estes dados adicionais assegurariam uma gestão focada em resultados, alinhando metas a planos de carreira e gestão de pessoas, e, ainda, premiações por bônus para professores, gestores e escolas que se destacam, conforme apontado por alguns dos entrevistados.

Em geral, nota-se um discurso “de fachada” da educação pública, pois valorizam-se as ideias provindas da iniciativa privada. O uso de terminologias e práticas privadas parecem conferir maior legitimidade às ações públicas, que são consideradas burocráticas, morosas e ineficientes. Desta forma, o foco é maior nos fins—resultados—do que nos meios, que podem ser tanto públicos ou privados, como indica a citação abaixo.

A iniciativa privada tem pontos positivos, como, por exemplo, o grau de agilidade que ela pode dar para uma determinada ação. O poder público tem menos [agilidade], mas, em compensação, o poder público tem (. . .) maior capacidade de aglutinar ações em larga escala,

coisa que eventualmente a iniciativa privada não tem. Por isso eu acho importante a participação de todos para fazer desenhos [conjuntos]. Em determinado momento ter uma atuação mais privada, em outro momento ter uma atuação mais pública; eu acho que este é o caminho para a gente chegar lá. É óbvio que, a princípio e por princípio, eu entendo que tudo que for relacionado a educação básica deve ser garantido de forma gratuita, ou seja, que todos tenham acesso e que todos possam ter acesso à melhor educação possível. Se alguém quiser fazer uma opção por estudar numa escola privada, pagando [a mensalidade], é uma opção própria dele, mas o estado tem que ter a capacidade de garantir a gratuidade, independentemente se isso vai ser feito num modelo como o modelo chileno com vouchers, no modelo de parceria público-privada como o pessoal do Ceará faz e que Goiás agora está pretendendo implementar, com escolas charter como o caso dos Estados Unidos. Para mim isso são ferramentas, são métodos. Uma vez definido bem o projeto, a forma como você vai chegar num bom resultado, se vai ser com participação de entidade privada ou não, gestão privada ou gestão pública, não importa, desde que você garanta o acesso, independentemente de onde a criança nasceu, da família na qual ela nasceu, com uma educação de qualidade. Para mim todos os modelos são válidos; o que vai medir isso é o resultado que você vai ter no final. (gestor da esfera pública estadual)

Considerações Finais

A análise das entrevistas indica que a educação em Santa Catarina está orientada por uma governança que preza mais os resultados do que a forma como eles são obtidos. Esta constatação denota uma governança associada aos princípios do NPM, que também é percebida pelo uso excessivo de terminologias gerenciais: gestão, desempenho, articulação, rede, meta, estratégia, resultado. A *accountability* está presente no discurso, mas é predominantemente delegada a outros atores, que têm menos poder político (os professores, por exemplo). Além disso, os discursos são imersos em comparações (entre municípios, estados, países), de modo a garantir uma sustentação quase que “naturalizada” da comparabilidade à argumentação. O envolvimento de diversos atores, tanto representantes de organizações públicas ou privadas como de voluntários, através das diferentes iniciativas da FIESC, assegura uma maior participação e conseqüente empoderamento dos indivíduos.

O empoderamento dos indivíduos é utilizado como estratégia de racionalização da estrutura educacional, tal como prevê a teoria de Bromley & Meyer (2015) sobre a expansão das organizações racionais frente às incertezas do mundo contemporâneo. A racionalização, em Santa Catarina, é perseguida, predominantemente, pela mensuração e contabilização da educação. Esforços pela profissionalização, principalmente nas áreas de gestão, também estão presentes no estado, com contratação de gestores ao invés de educadores para posições governamentais e da iniciativa privada, e com treinamentos para estes funcionários e aqueles que trabalham nas escolas. Entretanto, as novas regras, leis e regulamentos seguem as demandas nacionais; as ações subnacionais são meros reflexos das discussões federais. O que difere do esquema proposto por Bromley & Meyer (2015) são as articulações entre diferentes atores em diversas direções (subnacional-nacional, subnacional-internacional, público-privado) que contribuem para amortecer os riscos e incertezas e permitem que as transformações culturais ocorram de forma coordenada e integrada. As articulações multidirecionais presentes em Santa Catarina, portanto, ampliam o escopo teórico presente na literatura.

Observa-se que a maneira como as políticas e práticas educacionais são conduzidas no estado indica que possa existir uma intenção de que a governança se torne pós-burocrática no futuro, pois há estímulo à competitividade, embora na prática a competição ainda seja moderada

entre as escolas privadas e quase inexistente entre as escolas públicas. Apesar disso, o melhoramento contínuo dos processos educativos característico da pós-burocracia ainda não consta no discurso dos atores do campo da educação em Santa Catarina.

O crescente uso de dados e o discurso favorável a este uso demonstram que haveria uma disposição de se introduzir uma governança através de dados em Santa Catarina. Porém, embora a política estadual esteja orientada por uma rede inter-relacionada de atores mais ou menos autônomos, a realidade se mostra aquém de uma governança à distância. A autonomia das instituições é relativa e o nível subnacional carece de expertise para dar sustentabilidade à governança à distância.

O modelo predominante em Santa Catarina associa o público com o privado, especialmente nas ideias e discursos presentes no campo da educação. Há uma grande articulação de atores públicos e privados, responsável pela transmissão destas ideias nas esferas governamentais. Entretanto, percebe-se que a mobilização tem sido maior no sentido de disseminar estas ideias do que efetivamente de colocá-las em prática. Uma análise conjunta das entrevistas dos gestores das redes de ensino estadual e municipal com entrevistas realizadas com atores da comunidade escolar (professores, diretores, estudantes e pais) poderia oferecer aportes para esta questão.

Uma característica marcante no estado de Santa Catarina é a informalidade, o coleguismo, o associativismo e a colaboração dos atores na esfera política. As entrevistas mostram que os atores-chave frequentam os mesmos eventos, se comunicam com facilidade e compartilham ideias semelhantes. No entanto, a referência aos mesmos atores e as relações formais e informais entre eles pode indicar que as interações estejam ocorrendo em um “clube fechado,” no qual é difícil penetrar sem convite formal ou suporte de um dos membros.

Assim, a situação que se apresenta em Santa Catarina quando se procura investigar a interface público-privada na sua governança educacional é decorrente de aprendizagem social. Os atores utilizam-se tanto de experiências internas anteriores como de experiências externas (*best-practices*) frente às demandas locais e aos seus interesses pessoais ou institucionais, para se unir com outros atores e desenvolver projetos conjuntos. O período analisado é marcado por uma combinação de processos de aprendizagem, partindo de uma mudança paradigmática após a redemocratização do Brasil, na qual foram introduzidos os princípios do NPM, a períodos de mudanças mais brandas ou mesmo permanências. A governança educacional segue perseguindo os mesmos objetivos, mantendo ou alterando os instrumentos políticos, de acordo com as novas articulações que são criadas. A diplomacia política prevalece.

Procurou-se analisar um caso subnacional para investigar a presença do privado na esfera pública, imaginando que seria mais fácil verificar as interações em um espaço menos complexo. No entanto, a complexidade permeia as relações humanas e as relações políticas, independentemente do tamanho, escala ou amplitude do contexto em questão. Assim, este estudo não esgota as possibilidades de investigações da interface público-privada. Há diversas perspectivas que podem ser exploradas para complementar esta pesquisa, como uma análise focando em uma única política (ou grupo de políticas relacionadas), que busque investigar como as ideias privadas permeiam aquela(s) política(s) em particular. Outras pesquisas poderiam concentrar-se em diferentes contextos subnacionais (estados ou municípios) de forma comparada ou comparar níveis distintos (por exemplo, estadual versus nacional, municipal versus estadual). Ainda, o tema requer que se investiguem os efeitos da ingerência privada nas escolas públicas.

Este artigo mostra que o contexto e os desenvolvimentos sócio-históricos ocorridos em um determinado tempo e espaço influem sobremaneira os desdobramentos políticos futuros. Embora haja diferentes modelos que procuram caracterizar os processos de governança e teorias que explicam as mudanças políticas, cada caso tem as suas particularidades. As contingências são diferentes em realidades distintas. Estudos acerca de janelas de oportunidade (*windows of opportunity*;

Kingdon, 2003) e dependências de trajetória (*path dependences*; Capano, 2009; Pierson, 2000) podem propiciar contribuições interessantes para esta temática em pesquisas futuras.

Agradecimentos

Este artigo foi realizado com suporte financeiro da Academy of Finland (bolsas n. 273871 e 307310). Agradeço a Eneida Shiroma por seus valiosos comentários acerca da versão inicial do artigo. Também agradeço aos revisores anônimos deste periódico pelas suas contribuições para o aprimoramento deste artigo e aos editores deste número especial pelo seu suporte e generosidade.

Referências

- Abrucio, F. L. (1997). *O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos ENAP, 10. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>. Acesso em: 15 de dez. 2017.
- Adrião, T., & Garcia, T. (2008). Oferta educativa e responsabilização no PDE: O plano de ações articuladas. *Cadernos de Pesquisa*, 38, 779-796. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742008000300012>
- Afonso, A. J. (2013). Mudanças no Estado-avaliador: Comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*, 18, 267-284. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782013000200002>
- Azevedo, J. C. (2007). Educação pública: O desafio da qualidade. *Estudos Avançados*, 21, 7-26. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142007000200002>
- Ball, S. J. (2012). *Global Education Inc.: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. Abingdon: Routledge.
- Bauman, Z. (1992). *Intimations of Postmodernity*. London; New York: Routledge.
- Bonafous-Boucher, M. (2005). From Government to Governance. *Ethical Perspectives: Journal of the European Ethics Network*, 12, 521-534. <https://doi.org/10.2143/EP.12.4.2004796>
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Distrito Federal, 1988. Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 de dez. 2017.
- Brasil. (1996). *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Lei das diretrizes e bases da educação nacional (LDBEN). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, n. 248, p. 27.833-27.841.
- Brasil. (2007). *Decreto n. 6.094*, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 27 de dez. 2017.
- Bromley, P., & Meyer, J. W. (2015). *Hyper-Organization: Global Organizational Expansion*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199689859.001.0001>
- Camini, L. (2010). A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 26, 535-550.
- Campos, M. M. (2013). Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas. *Cadernos de Pesquisa*, 43, 22-43.

- Capano, G. (2009). Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 7–31. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000100003>
- Castro, M. H. G. (1999). O impacto da implementação do Fundef nos Estados e municípios: primeiras observações. In V. L. C. Costa (Ed.) *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento* (pp. 111-121). São Paulo: Cortez Editora,
- Centeno, V. G., Kauko, J., & Candido, H. H. D. (2017) Quality assurance and evaluation through Brazilian lenses: An exploration into the validity of umbrella concepts. *Comparative Education*, DOI: 10.1080/03050068.2017.1348084. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03050068.2017.1348084?scroll=top&needAccess=true&journalCode=cced20>. Acesso em: 21 de ago. 2017.
- CEPAL-UNESCO. (1996). *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Lima: Tarea.
- Chossudovsky, M. (1999). *A globalização da pobreza: Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. São Paulo: Moderna.
- Coburn, C. E. (2004). Beyond decoupling: Rethinking the relationship between the institutional environment and the classroom. *Sociology of Education*, 77, 211-244. <https://doi.org/10.1177/003804070407700302>
- Coelho, M. I. M. (2008). Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: Aprendizagens e desafios. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 16, 229-258.
- Correia, J. A. (2010). Paradigmas e cognições no campo da administração educacional: Aas políticas de avaliação à avaliação como política. *Revista Brasileira de Educação*, 15, 456-467. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782010000300005>
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: A focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1-17. <https://doi.org/10.1080/026809399286468>
- Dallabrida, N. (2006). Privatização e elitização do ensino secundário em Santa Catarina (final do século XIX – meados do século XX). In I. R. Valle & N. Dallabrida (Eds.). *Ensino Médio em Santa Catarina: Histórias, políticas, tendências* (pp. 117-140.) Florianópolis: Cidade Futura.
- Durham, E. R. (2010). A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: Uma visão comparada. *Novos Estudos*, 88, 153-179. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000300009>
- Faria, C. A. P. de. (2005). A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20, 97-109. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007>
- Figueiredo, I. M. Z. (2009). Os projetos financiados pelo Banco Mundial para o Ensino Fundamental no Brasil. *Educação & Sociedade*, 30, 1123-1138. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000400010>
- Foucault, M. (2014). *Vigiar e punir: Nascimento da prisão* (42. ed.). Petrópolis: Vozes.
- Foucault, M. (1997). *Ethics: Subjectivity and Truth*. New York: The New Press.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon & P. Miller (Eds.) *The Foucault Effect: Studies in governmentality* (pp. 87-104). Chicago: University of Chicago Press.
- Franco, A. M. P., & Menezes Filho, N. (2012). Uma análise de rankings de escolas brasileiras com dados do SAEB. *Estudos Econômicos*, 42, 263-283. <https://doi.org/10.1590/S0101-41612012000200002>
- Freitas, D. N. T. (2008). Ação reguladora da União e qualidade do ensino obrigatório (Brasil, 1988-2007). *Educar*, 31, 33-51.
- Freitas, D. N. T. (2005). A avaliação da educação básica no Brasil: Dimensão normativa, pedagógica e educativa. 28. *Reunião Anual da ANPED, Caxambu*. Anais. Caxambu, MG: ANPED.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25, 275-296. <https://doi.org/10.2307/422246>

- Hecló, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Hood, C., & Jackson, M. (1991). *Administrative argument*. Aldershot: Dartmouth.
- IBGE. (2017). *Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 de agosto de 2017. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?&t=resultados>. Acesso em: 27 de dez. 2017.
- INEP. (2018). *Sinopse Estatística da Educação Básica 2017*. Brasília: INEP. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 9 de ago. 2018.
- Kauko, J., Centeno, V. G., Candido, H. H. D., Shiroma, E., & Klutas, A. (2016). The emergence of quality assessment in Brazilian basic education. *European Educational Research Journal*, 15, 558-579. <https://doi.org/10.1177/1474904116662889>
- Kauko, J., Rinne, R., & Takala, T. (2018). *Politics of Quality in Education. A Comparative Study of Brazil, China, and Russia*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203712306>
- Kickert, W. (1995). Steering at a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 8(1), 135-157. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00202.x>
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.
- Latour, B. (1987). *Science in Action*. Harvard University Press.
- Lawn, M. (2011). Governing through Data in English Education. *Education Inquiry*, 2, 277-288. <https://doi.org/10.3402/edui.v2i2.21980>
- Lawn, M., & Segerholm, C. (2011). Europe through experts and technologies. In J. Ozga, P. Dahler-Larsen, C. Segerholm & H. Simola (Eds.) *Fabricating quality in education. Data and governance in Europe* (pp. 32-46.) London: Routledge.
- Löwenheim, O. (2008). Examining the State: a Foucauldian Perspective on International 'Governance Indicators.' *Third World Quarterly*, 29, 255-74. <https://doi.org/10.1080/01436590701806814>
- Machado, C., & Alavarse, O. M. (2014). Qualidade das escolas: Tensões e potencialidades das avaliações externas. *Educação & Realidade*, 39(2), 413-436. <https://doi.org/10.1590/S2175-62362014000200005>
- Maroy, C. (2009). Convergences and hybridization of educational policies around 'post- bureaucratic' models of regulation. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 39, 71-84. <https://doi.org/10.1080/03057920801903472>
- Maroy, C. (2008). The new regulation forms of educational systems in Europe: Towards a post-bureaucratic regime. In N. C. Soguel & P. Jaccard (Eds.) *Governance and performance of education systems* (pp. 13-33). Springer.
- McNamara, O., Hustler, D., Stronach, I., Rodrigo, M., Beresford, E., & Botcherby, S. (2000). Room to manoeuvre: Mobilising the 'active partner' in home-school relations. *British Educational Research Journal*, 26, 473-490. <https://doi.org/10.1080/713651567>
- MEC. (2008). *O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, princípios e programas*. Brasília: Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 27 de dez. 2017.
- Meyer, J. W., & Ramirez, F. O. (2003). The World Institutionalization of Education. In J. Schriewer (Ed.) *Discourse Formation in Comparative Education* (pp. 111-132). Frankfurt: Peter Lang.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83, 340-363. <https://doi.org/10.1086/226550>

- Miller, P., & Rose, N. (1990). Governing economic life. *Economy and Society*, 19, 1-31. <https://doi.org/10.1080/03085149000000001>
- Movimento. (n.d.). *Movimento Santa Catarina pela Educação*. Disponível em <http://santacatarinapelaeducacao.com.br/>. Acesso em: 27 de dez. 2017.
- Movimento. (2016). *Movimento Santa Catarina pela Educação*. (material de divulgação)
- Movimento. (2014). *Movimento A Indústria pela Educação*. Relatório Anual 2014. Florianópolis: FIESC.
- Neave, G. (1988). On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986–1988. *European Journal of Education*, 23, 7-23. <https://doi.org/10.2307/1502961>
- Offe, C. (1984). *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro.
- Oliveira, D. A. (2011). Das políticas de governo à política de Estado: Reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educação & Sociedade*, 32, 323-337. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302011000200005>
- Ozga, J. (2009). Governing education through data in England: From regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy*, 24, 261-272. <https://doi.org/10.1080/02680930902733121>
- Palonen, K. (2008). 'Objectivity' as Fair Play: Max Weber's Parliamentary Redescription of a Normative Concept. *Redescriptions: Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory*, 12(1), 72-95.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94, 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Ramirez, F. O. (2012). The world society perspective: Concepts, assumptions, and strategies. *Comparative Education*, 48, 423-439. <https://doi.org/10.1080/03050068.2012.693374>
- Rapplee, J. (2012). *Educational Policy Transfer in an Era of Globalisation: Theory - History - Comparison*. Frankfurt: Peter Lang. <https://doi.org/10.3726/978-3-653-01477-8>
- Rapplee, J. (2015). Revisiting the metaphor of the island: challenging 'world culture' from an island misunderstood. *Globalisation, Societies and Education*, 13(1), 58–87. <https://doi.org/10.1080/14767724.2014.967486>
- Rose, N., & Miller, P. (1992). Political power beyond the state: Problematics of government. *British Journal of Sociology*, 43, 173–205. <https://doi.org/10.2307/591464>
- Ribeiro, V. M.; Gusmão, J. B. B. (2010). Uma leitura dos usos dos indicadores da qualidade na educação. *Cadernos de Pesquisa*, 40, 823-847. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742010000300008>
- Saviani, D. (2007). O plano de desenvolvimento da educação: Análise do projeto do MEC. *Educ. Soc.*, 28, 1231-1255. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300027>
- Saviani, D. (2003). A história da escola pública no Brasil. *Revista de Ciências da Educação*, 5, 185-201.
- Schmidt, L. (2012). A constituição da rede pública de ensino elementar em Santa Catarina 1830-1859. In L. Schmidt, R. Schafaschek & R. Schardong. *A educação em Santa Catarina no século XIX: As escolas de instrução elementar e secundária e os debates nos jornais da época* (pp. 135-220). Florianópolis: DIOESC.
- Schreier, M. (2012). *Qualitative Content Analysis in Practice*. London: SAGE.
- Schriewer, J., & Martinez, C. (2004). Constructions of internationality in education. In G. Steiner-Khamsi, *The Politics of Educational Borrowing and Lending* (pp. 29-53). New York: Teachers College Press.
- Shiroma, E. O., & Santos, F. A. (2012). Responsabilização e orientação para os resultados: Prioridades do PDE escola. *Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional*, 7, 95-124.
- Souza, C. (1997). *Constitutional engineering in Brazil: The politics of federalism and decentralization*. London, New York: Macmillan, St. Martin's Press. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-25694-5>

- Steiner-Khamsi, G. (2004). *The Politics of Educational Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press.
- Steiner-Khamsi, G. (2012). The global/local nexus in comparative policy studies: Analysing the triple bonus system in Mongolia over time. *Comparative Education*, 48, 455-471.
<https://doi.org/10.1080/03050068.2012.681120>
- Steiner-Khamsi, G. (2014). Cross-national policy borrowing: Understanding reception and translation. *Asia Pacific Journal of Education*, 34, 153-167.
<https://doi.org/10.1080/02188791.2013.875649>
- Touraine, A. (1992). Two interpretations of contemporary social change. In H. Haferkamp & N. Smelser (Eds.) *Social change and modernity*. Berkeley: University of California Press.
- Valle, I. R., Schvaab, C. I., & Schneider, J. (2006). O direito à escolarização média. In I. R. Valle & N. Dallabrida (Eds.) *Ensino Médio em Santa Catarina: Histórias, políticas, tendências* (pp. 29-53). Florianópolis: Cidade Futura.
- Wacquant, L. (1999). How penal common sense comes to Europeans: Notes on the transatlantic diffusion of neoliberal doxa. *European Societies*, 1, 319-352.
<https://doi.org/10.1080/14616696.1999.10749936>
- Waldow, F. (2012). Standardisation and legitimacy: Two central concepts in research on educational borrowing and lending. In G. Steiner-Khamsi & F. Waldow (Eds.) *Policy Borrowing and Lending in Education*. World Yearbook of Education 2012 (pp. 411-427). London & New York: Routledge.
- Weber, M. (2015 [1921]) Bureaucracy. In T. Waters & D. Waters (Eds.) *Weber's Rationalism and Modern Society: New Translations on Politics, Bureaucracy, and Social Stratification* (pp.73-127). Palgrave MacMillan.

Sobre os Autores

Helena Hinke Dobrochinski Candido

University of Helsinki

helena.candido@helsinki.fi

<https://orcid.org/0000-0002-1221-6736>

Helena Hinke Dobrochinski Candido is pursuing a second PhD at the Faculty of Educational Sciences, University of Helsinki, Finland. She holds a PhD in Political Sociology and a Master's degree in Regional Development. Her main research interests lie in education policy and governance. She is particularly concerned with national and international large-scale assessments as sources of evidence for policymaking, and examines these through quantitative and qualitative methods. Her primary geographical focus of research is Brazil.

Sobre os Editores

Almerindo Janela Afonso

Universidade do Minho – Uminho

ajafonso@ie.uminho.pt

<https://orcid.org/0000-0001-9879-5814>

Sociólogo, Doutor em Educação, Professor Associado (com tenure) da Universidade do Minho/Portugal e pesquisador do Centro de Investigação em Educação (CIED). É coordenador da especialidade de Sociologia da Educação e Política Educativa do doutoramento em Ciências da Educação, foi diretor do Departamento de Ciências Sociais da Educação, membro do Conselho Nacional de Educação e Presidente da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

Geovana Mendonça Lunardi Mendes

Universidade do Estado de Santa Catarina

geolunardi@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-8848-7436>

Professora Titular do Programa de Pós-graduação em Educação, do Centro de Ciências Humanas e da Educação da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). É vice-presidente da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPED). É editora associada da Revista Brasileira de Educação, da Revista Brasileira de Educação Especial e da Arquivos Analíticos de Políticas Educativas.

Dossiê Especial
Políticas de Administração e Gestão em Países da Lusofonia

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 26 Número 131

15 de octubre 2018

ISSN 1068-2341



O Copyright e retido pelo/a o autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação à revista **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**. Más informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e por AAPE/EPAA. AAPE/EPAA é publicada por *Mary Lou Fulton Institute Teachers College da Arizona State University*. Os textos publicados em **AAPE** são indexados por CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Espanha) DIALNET (Espanha), [Directory of Open Access Journals](#), Education Full Text (H.W. Wilson), EBSCO Education Research Complete, ERIC, QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China).

Curta a nossa comunidade EPAA's Facebook <https://www.facebook.com/EPAAAPE> e Twitter feed @epaa_aape.

arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso

Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz

Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá

Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins

Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira

Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes

Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva

Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes

Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro

Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner

Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes

Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta

Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin

Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil

archivos analíticos de políticas educativas
consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Ezequiel Gomez Caride** (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon** (Universidad de Granada), **Angelica Buendia** (Metropolitan Autonomous University), **José Luis Ramírez** (Universidad de Sonora), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de
Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la
Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad
Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner Universidad
Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación,
México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de
México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana,
México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV,
México

Pedro Flores Crespo Universidad
Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y
Sociedad (CEDES) CONICET,
Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la
Universidad y la Educación,
UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,
Universidad Pedagógica Nacional,
México

Miguel Pereyra Universidad de
Granada, España

Mónica Pini Universidad Nacional
de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación
Educativa y el Desarrollo
Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de
Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia,
Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de
Investigaciones sobre la Universidad
y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo,
España

Jurjo Torres Santomé, Universidad
de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana,
México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales
Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de
Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés,
Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Molly Ott, Scott Marley, Iveta Silova**, (Arizona State University)

Cristina Alfaro San Diego State University

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada

Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig San Jose State University

Linda Darling-Hammond Stanford University

Elizabeth H. DeBray University of Georgia

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy

John Diamond University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute

Sherman Dorn Arizona State University

Michael J. Dumas University of California, Berkeley

Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Rachael Gabriel University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester Indiana University

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana University

Christopher Lubienski Indiana University

Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss Deakin University, Australia

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Eric Parsons University of Missouri-Columbia

Amanda U. Potterton University of Kentucky

Susan L. Robertson Bristol University, UK

Gloria M. Rodriguez University of California, Davis

R. Anthony Rolle University of Houston

A. G. Rud Washington State University

Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of California, Berkeley

Jack Schneider University of Massachusetts, Lowell

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist University of Maryland

Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago

Adai Tefera Virginia Commonwealth University

Tina Trujillo University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol University of Connecticut

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics

John Willinsky Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida

Kyo Yamashiro Claremont Graduate University