

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JANETE PALÚ

NOVAS FORMAS E MODOS DE GOVERNANÇA E A GESTÃO DA
EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA: ENIGMAS DA ESFINGE
NEOLIBERAL CONTEMPORÂNEA

CURITIBA

2024

JANETE PALÚ

NOVAS FORMAS E MODOS DE GOVERNANÇA E A GESTÃO DA
EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA:
ENIGMAS DA ESFINGE NEOLIBERAL CONTEMPORÂNEA

Tese apresentada à Banca de Defesa do Curso de Pós-Graduação em Educação, Linha de Políticas Educacionais, do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

CURITIBA

2024

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DO CAMPUS REBOUÇAS

Palú, Janete.

Novas formas e modos de governança e a gestão da educação e da escola pública : enigmas da esfinge neoliberal contemporânea / Janete Palú. – Curitiba, 2024.

1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

1. Educação e estado – Brasil. 2. Escolas públicas – Organização e administração – Brasil. I. Souza, Ângelo Ricardo de. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

Bibliotecária: Tania de Barros Baggio CRB-9/760



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO -
40001016001P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **JANETE PALÚ** intitulada: **NOVAS FORMAS E MODOS DE GOVERNANÇA E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA: ENIGMAS DA ESFINGE NEOLIBERAL CONTEMPORÂNEA**, sob orientação do Prof. Dr. ANGELO RICARDO DE SOUZA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 28 de Maio de 2024.

Assinatura Eletrônica
07/06/2024 16:26:27.0
ANGELO RICARDO DE SOUZA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
08/06/2024 04:47:39.0
MARIA DE FÁTIMA MAGALHÃES ANTUNES GONÇALVES TEIXEIRA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DO MINHO)

Assinatura Eletrônica
07/06/2024 08:24:49.0
ALVARO LUIZ MOREIRA HYPOLITO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS)

Assinatura Eletrônica
11/06/2024 10:45:33.0
OTO JOÃO PETRY
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL)

Assinatura Eletrônica
06/06/2024 18:32:42.0
ELISANGELA ALVES DA SILVA SCAFF
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Dedico esta tese *aos profissionais da educação* que vivenciam cotidianamente as potencialidades e limitações da escola pública. Em especial, *aos(às) professores(as) e estudantes* que fizeram parte de minha trajetória acadêmica e profissional, os(as) quais foram e continuam sendo minha inspiração diária.

A todos(as) que, diante de velhos e novos desafios, ainda resistem, acreditam e lutam por uma educação, por uma *escola pública* e por *formas de gestão mais democráticas*, como possibilidades de transformação e emancipação, reconhecendo as potenciais contribuições dessas instituições como base e alicerce da construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática.

AGRADECIMENTOS

Escrever a tese é tarefa do(a) pesquisador(a), porém a conclusão desta etapa seria impossível sem o apoio e a presença de *muitas outras pessoas* que tornam essa jornada mais leve, alegre e, sobretudo, possível. São gestos diários que sustentam o(a) pesquisador(a) enquanto ser humano, bem como diálogos e trocas que o(a) fortalecem teoricamente, enquanto acadêmico(a). Portanto, ao encerrar esta trajetória, é imperativo refletir sobre o percurso realizado, lembrando as alegrias e os desafios que marcaram essa jornada, bem como as pessoas que encontramos e nos apoiaram nos caminhos percorridos.

Manifesto *minha gratidão às pessoas e às instituições* que me acolheram, apoiaram, financiaram, encorajaram e estiveram ao meu lado. Agradecer é uma forma de reconhecer, registrar e eternizar esse sentimento.

Em primeiro lugar, expresso meu profundo agradecimento *a minha família, em especial aos meus pais, Luís e Noeli Palú* que, embora tenham frequentado apenas a antiga escola primária, me ensinaram importantes lições sobre a vida e os valores humanos e sempre me encorajaram a lutar e a buscar realizar meus sonhos.

Ao meu marido, Odirlei, pelo suporte diário, compreensão, paciência, generosidade, pelas palavras de apoio, cuidado, pelos pequenos e grandes gestos que tornaram esse percurso mais leve, seguro e alegre. Agradeço a você, “Odi”, meu parceiro de vida, por compartilhar comigo essa jornada.

As meus irmãos Gilmar, Gilberto, Gilnei e Giovane. A minha irmã Danielle. As minhas cunhadas: Juliana, Fabiana, Jociane e Regina.

As minhas queridas sobrinhas: Ana Carolina, Helena, Maria Alice, Beatriz e ao (a) futuro(a) sobrinho(a) que, enquanto finalizo a tese, ainda não consigo nomear.

Agradeço cada palavra de incentivo, apoio e a compreensão nas muitas ausências.

Ao Professor Ângelo Ricardo de Souza, meu orientador e professor. Palavras não são suficientes para expressar minha gratidão pelo acolhimento, pelas aulas, lições, inúmeras orientações, conversas e pelas oportunidades de aprendizagem e de crescimento pessoal/profissional ao longo desse período. Gostaria de registrar minha profunda admiração por sua dedicação à educação e à escola pública, bem como por suas lutas e contribuições teóricas em prol da gestão democrática desses espaços. Sua postura exemplar e seu profissionalismo são verdadeiramente inspiradores. Acima de tudo, agradeço por ser um exemplo, enquanto profissional e ser humano. Obrigada pela confiança e estímulo à autonomia; sou grata pela confiança em mim depositada durante essa jornada.

À Professora Fátima Antunes, supervisora e orientadora do Estágio Científico Avançado de Doutorado (ECA)/Doutorado Sanduíche realizado na Universidade do Minho (UMinho), Braga-Portugal. Obrigada pelo acolhimento, confiança, sugestões, materiais, aulas, momentos de aprendizado, orientações e diálogos que muito contribuíram para a construção desta tese, bem como para minha formação enquanto pesquisadora.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), em especial às profissionais da educação, às mulheres professoras que fizeram parte de minha trajetória acadêmica. Meus agradecimentos às professoras Adriana Aparecida Dragone Silveira, Cassia Alessandra Domiciano, Daniela de Oliveira Pires, Elisangela Alves da Silva Scaff e Gabriela Schneider. Agradeço pelas aulas inspiradoras, leituras, debates, trocas e pelas valiosas oportunidades de aprendizagem.

Não poderia deixar de registrar *meu agradecimento especial à Professora Elisangela Alves da Silva Scaff*, que também foi coordenadora do PPGE durante a maior parte do período em que cursei esse doutorado. Quero expressar minha gratidão pelo esforço realizado em plena pandemia, assegurando o envio da documentação necessária à bolsa de estudos, o que fez diferença nessa jornada acadêmica.

À Coordenação e à Secretaria acadêmica do PPGE da UFPR, pelo suporte durante esse percurso, atendendo com presteza e celeridade as demandas encaminhadas.

Ao Professor Marco Antônio Ribas Cavalieri, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (UFPR); aos professores Álvaro Moreira Hypólito, Simone Gonçalves da Silva e Ricardo Golbspan da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL); às Professoras Carina Alves da Silva Darcoletto e Simone de Fátima Flach da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); e à Professora Márcia Aparecida Jacomini da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), que me acolheram enquanto aluna especial em várias disciplinas que enriqueceram minha trajetória acadêmica durante esse período.

Aos(Às) Professores(as): Licínio Carlos Lima, Fátima Antunes, Maria Fernanda Martins, Leonor Lima Torres, Maria Emília Pinto Vilarinho Rodrigues de Barros Zao, Virgínio Isidro Martins de Sá e Zélia Ferreira Caçador Anastácio. Gratidão pelas oportunidades de aprendizagem, pelos novos olhares e contextos que pude conhecer nos sete componentes curriculares/módulo cursados ao longo de dois semestres letivos na Universidade do Minho, entre os anos de 2022 e 2023, durante o Doutorado Sanduíche/ECA.

Às colegas da pequena grande turma (2020-2024) da Linha de Políticas Educacionais do PPGE da UFPR: Eliane, Joélma e Simone. Aos demais colegas com quem tive a oportunidade de dialogar na UFPR, UFPel, UEPG e UMinho. Agradeço, em especial, à Joélma, pela parceria acadêmica, diálogos e muitas trocas nessa jornada; e à Patrícia, Lídia, Lívia, João Marcos, Sidney, Catiane pelos inúmeros momentos vivenciados na UMinho e nos bastidores da universidade, que tornaram essa jornada tão especial.

Aos grupos de pesquisa que integro: Grupo de Pesquisa "Políticas e Gestão da Educação" da UFPR; Grupo de Pesquisa em Gestão e Inovação Educacional (GPEGIE) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e ao Grupo de Estudo e Pesquisa em Políticas Educacionais (GEPPE) da Universidade Estadual de Goiás (UEG), unidade de Inhumas, em especial às professoras Dr.^a Renata Ramos da Silva Carvalho e Dr.^a Valdirene Alves de Oliveira e aos integrantes do GEPPE. Obrigada pelas leituras, debates, estudos coletivos e oportunidades de diálogo.

Aos(Às) Professores(as) que participaram do exame de qualificação desta pesquisa: Álvaro Moreira Hypólito, Oto João Petry e Daniela de Oliveira Pires. Obrigada pela leitura atenta e pela oportunidade de diálogo, reflexões sobre a pesquisa e contribuições no desenho final desta

tese. Também agradeço imensamente às *Professoras Fátima Antunes, Elisangela Elisângela Alves da Silva Scaff, Cassia Alessandra Domiciano, Claudia Regina Baukat Silveira Moreira* que se somaram a esse grupo de reconhecidos(as) pesquisadores(as) do campo e participaram do exame de defesa desta tese.

Aos(Às) amigos(as), em especial à Roselei, Sandra, Leonice, Juliano, Dario, Eliara, Nádia, Maria Doraci, Fabiana, Fabiane, Katiane, Fabíola. Obrigada pelas palavras de incentivo, mensagens, compreensão nas muitas ausências.

Aos meus colegas do Centro de Educação de Jovens e Adultos (Ceja), Coordenadoria Regional de Educação (CRE) e Escola de Educação Básica São Miguel, de São Miguel do Oeste-SC. Aos(às) demais profissionais da educação, sobretudo aos docentes e assistentes técnicos pedagógicos (ATPs) que dividem comigo as alegrias e os desafios da educação pública.

A todos(as) os(as) estudantes da escola pública, em especial àqueles que fizeram parte da minha trajetória profissional, enquanto docente e ATP.

Aos(Às) diretores(as) das escolas públicas, em especial àqueles(as) com quem convivi enquanto estudante e profissional da educação.

À Secretaria de Estado de Educação de Santa Catarina (SED/SC), agradeço a concessão do afastamento remunerado, no cargo ATP e no cargo de professora a partir de agosto de 2022. Um agradecimento especial às servidoras Maria Aparecida e Maria Cristina da *Coordenação de Afastamento Remunerado para Cursar Pós-Graduação da Gerência de Gestão de Pessoas (GEPES).* Gostaria de agradecer a atenção dedicada a cada telefonema, pedido de informações e demandas ao longo desse período. Aos (às) servidores(as) *CRE-SMO, em especial à Rosângela Fiameti.*

Ao Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior (FUMDES) da Secretaria do Estado de Santa Catarina, pela concessão de bolsa para a realização de doutorado, bem como ao *Programa de Internacionalização CAPES/PRINT,* em especial aos responsáveis pelo programa na UFPR; agradeço pelas orientações e pela bolsa de pesquisa que possibilitaram a realização do ECA/Doutorado Sanduíche, na Universidade do Minho, Braga/Portugal.

A todos e todas que, mesmo não aqui nomeados(as), contribuíram com palavras, mensagens, abraços, lanchinhos, conversas, cafés e que, de alguma forma, compartilharam dessa trajetória.

Por fim, reforço *minha gratidão à vida*, acredito que essa também foi uma lição que aprendi durante esse percurso. Afinal... nunca foi só uma tese, foi *uma trajetória* de muitos desafios, alegrias, descobertas, realizações, vivências, oportunidades.

A democracia é, assim, o regime em que a educação é o supremo dever, a suprema função do Estado (Teixeira, 2009, p. 107).

Engajar-se em experiências democráticas, fora de que não há ensino da democracia, é tarefa permanente de progressistas coerentes que, compreendendo e vivendo a história como possibilidade, não se cansam de lutar por ela, democracia (Freire, 2021, p. 245-246)

Que ela não seja para amanhã de manhã [educação democrática] não é uma razão para não começar a construí-la desde agora (Laval; Vergne, 2023, p. 242).

RESUMO

Esta tese integra a linha de pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Paraná. A investigação tem por objeto de estudo a Gestão Democrática (GD) da educação/escola pública dos estados brasileiros e do Distrito Federal, atravessadas pelas reformas neoliberais de cunho gestor, em especial pela nova governança, focalizando o período de 2015 a 2020. Foram identificadas e problematizadas as transformações decorrentes da adoção de novas formas e modos de governança na gestão da educação/escola pública e analisadas as potenciais implicações desses processos para a GD. Para tanto, foi desenvolvido um instrumento teórico-metodológico utilizado na análise dos Planos de Educação (Nacional, Estaduais e Distrital). A pesquisa se fundamentou em autores(as) críticos que exploram a relação entre Estado, educação, escola pública e suas formas de gestão, incluindo Ball (2013, 2020), Dale (1989, 2010), Dardot e Laval (2016) e Newman e Clarke (2012). A nova governança e sua influência na gestão educacional e escolar foi abordada com base em Brown (2018, 2019), Salamon (2002), Amos (2010), Robertson e Verger (2012), Reis (2013) e Silva e Hypolito (2022). Já as potenciais implicações para a GD foram analisadas a partir de Lima (2014, 2018a, 2018b, 2021b) e Souza (2007, 2009, 2023). Esta é uma pesquisa qualitativa, de tipo descritiva e exploratória, realizada a partir de análise bibliográfica e documental, cujos dados foram submetidos às técnicas de Análise de Conteúdo (Bardin, 2016), com ênfase na análise categorial temática e frequencial. Observou-se que as transformações decorrentes das reformas neoliberais realizadas no Estado foram reverberadas para o campo educacional/escolar, disseminadas por atores hegemônicos globais, com destaque para o Banco Mundial e a OCDE. Embora, historicamente, o Estado tenha recorrido a atores externos para promover o direito à Educação, esse processo se intensificou no século XXI, o que modificou a gestão educacional/escolar. Novos atores (externos à educação/escola pública) influenciam e direcionam a gestão desses espaços, a partir de concepções, instrumentos e valores empresariais, sem considerar suas especificidades/fins. A nova governança educacional/escolar é formada por engrenagens complexas e articuladas, que têm nas parcerias público-privadas sua principal estrutura. A gestão para resultados adquire centralidade, nesse viés, a qualidade da educação é reduzida ao desempenho dos estudantes em testes padronizados, com destaque para o Pisa, que introduzem a lógica da performatividade, da competitividade e da responsabilização dos profissionais da educação pelo êxito ou fracasso mensurados pelos resultados. O conhecimento escolar (currículo no sentido *lato sensu*) é reduzido e empobrecido, alinhado às avaliações em larga escala. Formas renovadas de vigilância/controle das escolas e seus profissionais são disseminadas, associadas à emergência de hiperburocracias. O(a) diretor(a)/gestor(a) é peça-chave dessa engrenagem, pois conecta a escola aos demais níveis/atores da nova governança educacional. Seu papel/função/atuação são modificados. Em relação à GD, há inúmeros desafios para a sua concretude, incluindo a ausência de legislação subnacional que garanta a sua existência, associada à persistência de práticas patrimonialistas. Esses desafios se intensificam diante dos tempos curtos e demandas urgentes da nova governança, que sufocam a já enfraquecida e debilitada GD, inviabilizando as condições necessárias para o seu fortalecimento. A GD é um princípio legal, porém é ressignificada, reduzida a mínimos democráticos, a um *slogan* que não assume formas mais substantivas diante de legislações/proposições caracterizadas por muita gestão/governança para pouca democracia, associadas a processos de desdemocratização. É preciso resistir a esses processos, repolitizar a gestão educacional e escolar e, assim, construir caminhos para fortalecer e operacionalizar a GD.

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Gestão Educacional; Gestão Escolar; Nova Governança; Gestão Democrática.

ABSTRACT

This thesis is part of the research line in Educational Policies of the Postgraduate Program in Education, at the Federal University of Paraná. The study aims to investigate Democratic Administration (DA) of education/public schools in the Brazilian states and the Federal District, crossed by neoliberal management reforms, especially by new governance, focusing on the period from 2015 to 2020. The transformations were identified and problematized resulting from the adoption of new systems and manners of governance in the administration of education/public schools, and the potential implications of such processes for DA were analyzed. To this end, a theoretical-methodological instrument was developed and used to analyze Education Plans (National, State and District). The research was based on critical authors who investigate the relationship between the State, education, public schools and their forms of administration, including Ball (2013, 2020), Dale (1989, 2010), Dardot and Laval (2016), Newman and Clarke (2012). The new governance and its influence on educational and school administration was addressed based on Brown (2018, 2019), Salamon (2002), Amos (2010), Robertson and Verger (2012), Reis (2013), Silva and Hypolito (2022). The potential implications for DA were analyzed based on Lima (2014, 2018a, 2018b, 2021b) and Souza (2007, 2009, 2023). This is a qualitative, descriptive and exploratory research, carried out based on bibliographic and documentary analysis, whose data were subjected to Content Analysis techniques (Bardin, 2016), with an emphasis on thematic and frequency categorical analysis. It was observed that the transformations resulting from the neoliberal reforms carried out in the State were reverberated in the educational/school field, disseminated by global hegemonic actors, with emphasis on the World Bank and the OECD. Although historically the State has resorted to external actors to promote the right to Education, this process has intensified in the 21st century, changing educational/school administration. New actors (external to education/public schools) influence and direct the administration of these spaces, based on business concepts, instruments and values, without considering their specificities/purposes. The new educational /school governance is intended of complex and articulated mechanisms, which have Public-private partnerships as their main structure. Administration for results acquires centrality and, in this sense, the quality of education is reduced to student performance in standardized tests, with emphasis on Pisa, introducing the logic of performativity, competitiveness and accountability of education professionals for measured success or failure for the results. School knowledge (curriculum in *lato sensu*) is reduced and impoverished, aligned with large-scale assessments. Reinstated forms of surveillance/control of schools and their professionals are widespread, associated with the emergence of hyperbureaucracies. The principal/manager is a key part of this mechanism, connecting the school to other levels/actors of the new educational governance. Their role/function/performance are modified. In relation to the DA, there are numerous challenges to its concreteness, including the absence of subnational legislation that guarantees its existence, associated with the persistence of patrimonial practices. These challenges intensify, given the short time and urgent demands of the new governance, which suffocate the already weakened and deteriorated DA, making the necessary conditions for its strengthening unfeasible. DA is a legal principle, but it is resignified, reduced to democratic minimums, to a slogan that does not take on more substantive forms in the face of legislation/propositions, and characterized by a lot of administration/governance for little democracy as well as associated with de-democratization processes. It is necessary to withstand these processes, repoliticize educational and school administration and build paths to strengthen and operationalize DA.

Keywords: Educational Policies; Educational Administration; School Administration; New Governance; Democratic Administration.

RESUMEN

Esta tesis forma parte de la línea de investigación en Políticas Educativas del Programa de Posgrado en Educación de la Universidad Federal de Paraná. Trata sobre la Gestión Democrática (GD) de la educación/escuela pública de los estados brasileños y del Distrito Federal, atravesadas por las reformas neoliberales de carácter gerencial, especialmente por la nueva gobernanza, enfocándose en el período de 2015 a 2020. Se identificaron y problematizaron las transformaciones derivadas de la adopción de nuevas formas y modos de gobernanza en la gestión de la educación/escuela pública, y se analizaron las posibles implicaciones de estos procesos para la GD. Para ello, se desarrolló un instrumento teórico-metodológico utilizado en el análisis de los Planes de Educación (Nacional, Estatales y del Distrito). La investigación se fundamentó en autores críticos que exploran la relación entre Estado, educación, escuela pública y sus formas de gestión, incluyendo a Ball (2013, 2020), Dale (1989, 2010), Dardot y Laval (2016), Newman y Clarke (2012). La nueva gobernanza y su influencia en la gestión educativa y escolar fueron abordadas con base en Brown (2018, 2019), Salamon (2002), Amos (2010), Robertson y Verger (2012), Reis (2013), Silva e Hypolito (2022). Las posibles implicaciones para la GD fueron analizadas a partir de Lima (2014, 2018a, 2018b, 2021b) y Souza (2007, 2009, 2023). Esta es una investigación cualitativa, de tipo descriptiva y exploratoria, realizada a partir de análisis bibliográfico y documental, cuyos datos fueron sometidos a técnicas de Análisis de Contenido (Bardin, 2016), con énfasis en el análisis categorial temático y frecuencial. Se observó que las transformaciones derivadas de las reformas neoliberales realizadas en el Estado repercutieron en el campo educativo/escolar, difundidas por actores hegemónicos globales, destacando el Banco Mundial y la OCDE. Aunque, históricamente, el Estado haya recurrido a actores externos para promover el derecho a la Educación, este proceso se intensificó en el siglo XXI, transformando la gestión educativa/escolar. Nuevos actores (externos a la educación/escuela pública) influyen y dirigen la gestión de estos espacios, a partir de concepciones, instrumentos y valores empresariales, sin considerar sus especificidades/fines. La nueva gobernanza educativa/escolar está formada por engranajes complejos y articulados, que tienen en las asociaciones público-privadas su principal estructura. La gestión por resultados adquiere centralidad, y así, la calidad de la educación se reduce al rendimiento de los estudiantes en pruebas estandarizadas, destacando el Pisa, lo que introduce la lógica de la performatividad, la competitividad y la responsabilización de los profesionales de la educación por el éxito o fracaso medidos por los resultados. El conocimiento escolar (currículo en sentido *lato sensu*) se ve reducido y empobrecido, alineado con las evaluaciones a gran escala. Se difunden formas renovadas de vigilancia/control de las escuelas y sus profesionales, asociadas a la emergencia de hiperburocracias. El director/gerente es pieza clave de esta maquinaria, conectando la escuela con los demás niveles/actores de la nueva gobernanza educativa. Cambian su papel/función/actuación. Acerca de la GD, hay numerosos desafíos para su consecución, incluyendo la ausencia de legislación subnacional que garantice su existencia asociada a la persistencia de prácticas patrimonialistas. Estos desafíos se intensifican ante el tiempo escaso y las demandas urgentes de la nueva gobernanza que sofocan la ya debilitada GD, haciendo inviables las condiciones necesarias para su fortalecimiento. La GD es un principio legal, pero es resignificada, reducida a mínimos democráticos, a un eslogan que no asume formas más sustantivas frente a legislaciones/proposiciones caracterizadas por mucha gestión/gobernanza para poca democracia, asociadas a procesos de desdemocratización. Es necesario resistir a estos procesos, repolitizar la gestión educativa y escolar y construir caminos para fortalecer y operacionalizar la GD.

Palabras clave: Políticas Educativas; Gestión Educacional; Gestión Escolar; Nueva Gobernanza; Gestión Democrática.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – A PROBLEMÁTICA DA INVESTIGAÇÃO E AS PESQUISAS EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	62
FIGURA 2 – GOVERNANÇA: DIFERENTES CONCEPÇÕES E INTERPRETAÇÕES	126
FIGURA 3 – NÍVEIS OU ESCALAS DA GOVERNANÇA.....	143
FIGURA 4 – ELEMENTOS E ESTRATÉGIAS DA GOVERNANÇA	151
FIGURA 5 – LIBERDADE NO MUNDO 2023.....	227
FIGURA 6 – POLOS CRONOLÓGICOS DA ANÁLISE DE CONTEÚDO	274
FIGURA 7 – TÍTULOS DOS ARTIGOS: PALAVRAS EM EVIDÊNCIA	332
FIGURA 8 – AS CATEGORIAS FINAIS DOS ARTIGOS E SEUS ELEMENTOS.....	336
FIGURA 9 – TEORIA E EMPIRIA EM MOVIMENTO.....	431
FIGURA 10 – PEES/PDE QUE FAZEM REFERÊNCIA AOS ATORES HEGEMÔNICOS GLOBAIS E AO PISA	482
FIGURA 11 – PPES HISTÓRICAS <i>VERSUS</i> PPES EMERGENTES: INDÍCIOS APRESENTADOS PELO PNE E PLANOS SUBNACIONAIS.....	489
FIGURA 12 – PREVISÃO DE AVALIAÇÃO DE DOCENTES E GESTORES(AS) ESCOLARES	544
FIGURA 13 – CRITÉRIOS DE MÉRITO E DESEMPENHO NOS PLANOS SUBNACIONAIS	550
FIGURA 14 – AS CATEGORIAS DE ANÁLISE E SEUS REFERENTES: OPERANDO COM O NVIVO®	670

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2021): RESULTADOS DO LEVANTAMENTO POR DESCRITOR	287
GRÁFICO 2 – GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2021): RESULTADOS DO LEVANTAMENTO POR DESCRITOR	288
GRÁFICO 3 – GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2020): PERCENTUAL DE ARTIGOS SELECIONADOS POR DESCRITOR	289
GRÁFICO 4 – A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990 A 2020): DISTRIBUIÇÃO QUANTITATIVA ANUAL DAS PESQUISAS (ARTIGOS).....	291
GRÁFICO 5 – APROVAÇÃO DOS PEES E PDE: DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL (2014-2021).....	298
GRÁFICO 6 – DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL DOS TRABALHOS SELECIONADOS (2008 A 2022): CONTEXTO ACADÊMICO-CIENTÍFICO PORTUGUÊS	305
GRÁFICO 7 – DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL DOS TRABALHOS SELECIONADOS (2008 A 2022): CONTEXTO ACADÊMICO-CIENTÍFICO BRASILEIRO	305
GRÁFICO 8 – PERCENTUAL DE DIRETORES(AS) ESCOLARES POR ACESSO À/AO FUNÇÃO/CARGO NA DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA ESTADUAL, MUNICIPAL E FEDERAL (2020).....	551
GRÁFICO 9 – PERCENTUAL DE DIRETORES(AS) ESCOLARES POR ACESSO À/AO FUNÇÃO/CARGO NA DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA ESTADUAL (2020)	552
GRÁFICO 10 – PERCENTUAL DE DIRETORES(AS) ESCOLARES POR ACESSO À/AO FUNÇÃO/CARGO NA DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL (2020)	553
GRÁFICO 11 – AS CATEGORIAS DA NOVA GOVERNANÇA E O ESPAÇO (FREQUÊNCIAS) QUE OCUPAM NOS DOCUMENTOS ANALISADOS	562

LISTA DE MAPAS

MAPA 1 –	PERCENTUAL DE ABRANGÊNCIA DOS ARTIGOS SELECIONADOS POR CONTINENTE	316
MAPA 2 –	PANORAMA DA INCORPORAÇÃO DA GD ENQUANTO PRINCÍPIO E DIRETRIZ DOS PEES/PDE (ART.2º, INCISO VI).....	373
MAPA 3 –	PANORAMA DA INCORPORAÇÃO DO ART. 9º (PNE) PELOS PLANOS SUBNACIONAIS.....	383
MAPA 4 –	LGD: PRESENÇA E AUSÊNCIA NOS ENTES FEDERADOS BRASILEIROS	387
MAPA 5 –	INCORPORAÇÃO DO TEXTO CORRESPONDENTE À ESTRATÉGIA 7.4 (META 7 – PNE) NOS PEES/PDE.....	393
MAPA 6 –	INCORPORAÇÃO DO TEXTO CORRESPONDENTE À ESTRATÉGIA 7.16 (META 7 – PNE) NOS PEES/PDE.....	394
MAPA 7 –	CATEGORIA A – INFLUÊNCIAS E ATUAÇÃO DE TERCEIROS E DE ATORES EXTERNOS À EDUCAÇÃO E À ESCOLA PÚBLICA: REGIÃO E ESTADO DE DESTAQUE	567
MAPA 8 –	CATEGORIA B – GOVERNANÇA EDUCACIONAL: FOCO NOS RESULTADOS MENSURÁVEIS: REGIÃO E ESTADO DE DESTAQUE .	568
MAPA 9 –	CATEGORIA C– GOVERNANÇA EDUCACIONAL: CONTROLE E PADRONIZAÇÃO DO CONHECIMENTO ESCOLAR: REGIÃO E ESTADO DE DESTAQUE	569
MAPA 10 –	CATEGORIA D – GOVERNANÇA ESCOLAR: CARACTERÍSTICAS, INSTRUMENTOS E VALORES: REGIÃO E ESTADO DE DESTAQUE...	570
MAPA 11 –	CATEGORIA E– DIRETOR(A)/GESTOR(A): O NÚCLEO DA AÇÃO DA GOVERNANÇA ESCOLAR: REGIÃO E ESTADO DE DESTAQUE	571

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA	65
QUADRO 2 – DIFERENÇAS ENTRE A SOCIAL-DEMOCRACIA E O NEOLIBERALISMO	96
QUADRO 3 – NEOLIBERALISMO(S): ORIGENS, VERTENTES E REEDIÇÃO	104
QUADRO 4 – NEOLIBERALISMO E TERCEIRA VIA: ESPECIFICIDADES E SIMILITUDES	112
QUADRO 5 – GOVERNANÇA: ORIGENS, SIGNIFICADOS E TRANSFUNCIONALIZAÇÕES DE UM TERMO POLISSÊMICO E MULTIFACETADO	123
QUADRO 6 – MODELOS OU PARADIGMAS HEGEMÔNICOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: APROXIMAÇÕES, DISTINÇÕES, RUPTURAS E PERMANÊNCIAS.....	135
QUADRO 7 – ELEMENTOS ASSOCIADOS AO GOVERNO E À GOVERNANÇA.....	140
QUADRO 8 – CATEGORIAS CENTRAIS NO PDRAE: DEFINIÇÕES E PROPOSIÇÕES	157
QUADRO 9 – PDRAE: FORMAS DE PROPRIEDADE E ADMINISTRAÇÃO DOS SETORES DO ESTADO	158
QUADRO 10 – TEORIAS GESTIONÁRIAS E A EDUCAÇÃO E A ESCOLA PÚBLICA: ELEMENTOS E IMPLICAÇÕES	168
QUADRO 11 – MUDANÇAS NA NORMA LEGAL, NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA E A AMPLIAÇÃO DOS SUJEITOS DO SETOR PRIVADO E DO TERCEIRO SETOR NO ÂMBITO DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO PÚBLICA.....	189
QUADRO 12 – DELINEANDO A PESQUISA	267
QUADRO 13 – BANCOS DE DADOS DA PESQUISA.....	279
QUADRO 14 – BASES/INDEXADORES UTILIZADOS NA BUSCA SOBRE A GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL	281
QUADRO 15 – DESCRITORES UTILIZADOS NA PESQUISA ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL.....	282
QUADRO 16 – PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE A PARTIR DOS ARTIGOS SELECIONADOS (1990-2020).....	293

QUADRO 17 – PANORAMA DA PUBLICAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO (2015-2020).....	297
QUADRO 18 – PLANOS NACIONAL, ESTADUAIS E DISTRITAL DE EDUCAÇÃO: APROVAÇÃO DE ACORDO COM A DETERMINAÇÃO LEGAL	299
QUADRO 19 – REVISTAS E PORTAIS UTILIZADOS NO LEVANTAMENTO	303
QUADRO 20 – TENDÊNCIAS APONTADAS PELA PRODUÇÃO ANALISADA (2008-2022).....	307
QUADRO 21 – ESTUDOS (ARTIGOS E TESES) SELECIONADOS PARA A COMPOSIÇÃO INICIAL DA MATRIZ ANALÍTICA DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR.....	309
QUADRO 22 – SINTETIZANDO OS CAMINHOS TRILHADOS E PERCORRIDOS NA TRAJETÓRIA DA PESQUISA	312
QUADRO 23 – ATORES HEGEMÔNICOS E AS REFORMAS EDUCACIONAIS	340
QUADRO 24 – AMPLIAÇÃO DA GD ENQUANTO PRINCÍPIO E DIRETRIZ DOS PLANOS SUBNACIONAIS	374
QUADRO 25 – UMA ANÁLISE DA INCORPORAÇÃO DO ART. 9º DO PNE (2014-2024) NOS PEES/PDE	378
QUADRO 26 – INCORPORAÇÃO DO ART. 9º E EXISTÊNCIA/PROMULGAÇÃO DE LGD	385
QUADRO 27 – LGD E OUTRAS LEGISLAÇÕES QUE VERSAM SOBRE GD NAS UNIDADES FEDERATIVAS BRASILEIRAS.....	388
QUADRO 28 – META 19 DO PNE (2014-2024): DA PROPOSTA INICIAL AO TEXTO FINAL	397
QUADRO 29 – META 19 (PNE): ESTRATÉGIAS, OBJETIVOS E RESPONSABILIDADES	400
QUADRO 30 – O CONTEÚDO DA META 19 TRADUZIDO NOS PEES/PDE: ADESAO, ADAPTAÇÕES E RESISTÊNCIAS	405
QUADRO 31 – A INCORPORAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DA META 19 PELOS PEES/PDE	409
QUADRO 32 – ESTRATÉGIAS DOS PEES/PDE QUE APRESENTAM RELAÇÃO COM AS ESTRATÉGIAS DO PNE E SEUS OBJETIVOS	411
QUADRO 33 – PARA ALÉM DO PNE: PARA ONDE APONTAM AS ESTRATÉGIAS DOS PEES/PDE?	412

QUADRO 34 – MATRIZ TEÓRICO-CONCEITUAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR.....	432
QUADRO 35 – A MATRIZ ANALÍTICO-OPERACIONAL DAS EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR EM AÇÃO: TENDÊNCIAS E EVIDÊNCIAS IDENTIFICADAS NO PNE/PEES/PDE.....	476
QUADRO 36 – CATEGORIA A E SEUS REFERENTES: EVIDÊNCIAS APRESENTADAS PELOS DOCUMENTOS ANALISADOS.....	479
QUADRO 37 – ATORES HEGEMÔNICOS SUPRANACIONAIS REFERENDADOS PELOS DOCUMENTOS ANALISADOS.....	480
QUADRO 38 – FINALIDADES DAS PPPES PROPOSTAS NO PNE/PEES/PDE.....	487
QUADRO 39 – PPPES: FORMAS HISTÓRICAS E REFERÊNCIAS IDENTIFICADAS NO PNE/PEES/PDE.....	489
QUADRO 40 – PPPES EMERGENTES: NOVAS CONFIGURAÇÕES.....	497
QUADRO 41 – CATEGORIA B E SEUS REFERENTES: EVIDÊNCIAS APRESENTADAS PELOS DOCUMENTOS ANALISADOS.....	504
QUADRO 42 – A META 7 DO PNE (2014).....	505
QUADRO 43 – A META 7 (PNE) NOS PLANOS SUBNACIONAIS.....	505
QUADRO 44 – REFERÊNCIAS E EVOCAÇÃO DE AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA NOS PLANOS DE EDUCAÇÃO.....	507
QUADRO 45 – SISTEMAS ESTADUAIS/DISTRITAL DE EDUCAÇÃO/ASSESSORIAS.....	511
QUADRO 46 – GOVERNANÇA EDUCACIONAL, CONTROLE E PADRONIZAÇÃO DO CONHECIMENTO: TENDÊNCIAS OBSERVADAS NO PNE E NOS PLANOS SUBNACIONAIS.....	522
QUADRO 47 – PLATAFORMAS, SISTEMAS INFORMATIZADOS E PORTAIS ELETRÔNICOS NA EDUCAÇÃO E SUAS FORMAS DE GESTÃO.....	523
QUADRO 48 – GOVERNANÇA ESCOLAR: CARACTERÍSTICAS, INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS.....	534
QUADRO 49 – DIRETOR(A)/GESTOR(A): O NÚCLEO DA AÇÃO DA GOVERNANÇA ESCOLAR.....	546
QUADRO 50 – A ESCOLHA DOS(AS) DIRETORES(AS)/GESTORES(AS) É PAUTADA EM CRITÉRIOS TÉCNICOS, MÉRITO E DESEMPENHO.....	549

QUADRO 51 – PREVISÃO/EXISTÊNCIA DE FORMAS DE AVALIAÇÃO DO(A) DIRETOR(A)/GESTOR(A).....	557
QUADRO 52 – PANORAMA GERAL DE ADESÃO À GD PROPOSTA NO PNE NOS PEES/PDE.....	580
QUADRO 53 – PANORAMA GERAL DAS EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR IDENTIFICADOS NOS PEES/PDE POR CATEGORIA E REFERENTES (DOCUMENTOS).....	582
QUADRO 54 – TERMOS, REPETIÇÕES E CONTEXTOS: EVIDÊNCIAS APRESENTADAS NOS TÍTULOS DOS ARTIGOS SELECIONADOS NO CAPÍTULO 6	653
QUADRO 55 – MATRIZ TEÓRICO-CONCEITUAL GERAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: ELEMENTOS APRESENTADOS PELA PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA (2008-2022).....	656
QUADRO 56 – MATRIZ ANALÍTICO-OPERACIONAL GERAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: ELEMENTOS APRESENTADOS PELA PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA (2008-2022).....	663

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – DESCRITORES, RESULTADOS E ARTIGOS SELECIONADOS ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2021).....	284
TABELA 2 – CONTEXTOS DE ABRANGÊNCIA DOS ARTIGOS SELECIONADOS ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2020).....	292
TABELA 3 – ABRANGÊNCIA DOS ARTIGOS SELECIONADOS ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2020) NO ÂMBITO DO CONTINENTE AFRICANO	316
TABELA 4 – ABRANGÊNCIA DOS ARTIGOS SELECIONADOS ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2020) NO ÂMBITO DO CONTINENTE AMERICANO	318
TABELA 5 – ABRANGÊNCIA DOS ARTIGOS SELECIONADOS ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2020) NO ÂMBITO DO CONTINENTE ASIÁTICO	325
TABELA 6 – ABRANGÊNCIA DOS ARTIGOS SELECIONADOS ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2020) NO ÂMBITO DO CONTINENTE EUROPEU	327
TABELA 7 – ABRANGÊNCIA DOS ARTIGOS SELECIONADOS ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2020) NO ÂMBITO DO CONTINENTE DA OCEANIA.....	329
TABELA 8 – SÍNTESE: TENDÊNCIAS, CONTEXTOS E EVIDÊNCIAS.....	357
TABELA 9 – PRESENÇA (FREQUÊNCIA) DO TERMO GD NOS PEES/PDE EQUIVALENTE AO PNE (2014-2024).....	367
TABELA 10 – PLANOS ESTADUAIS E DISTRITAL: ORGANIZAÇÃO, ESTRUTURA E O LUGAR DA GD	403
TABELA 11 – ESTRATÉGIAS DOS PEES/PDE QUE APRESENTAM RELAÇÃO COM AS ESTRATÉGIAS DO PNE.....	408
TABELA 12 – FREQUÊNCIA COM QUE OS DOCUMENTOS FAZEM REFERÊNCIA AO(À) DIRETOR(A) E AO(À) GESTOR(A).....	547

TABELA 13 – PANORAMA GERAL: PLANOS DE EDUCAÇÃO ANALISADOS <i>VERSUS</i> CATEGORIAS E REFERENTES (FREQUÊNCIAS)	564
TABELA 14 – PEES QUE SE DESTACAM EM CADA CATEGORIA ANALÍTICA.....	572

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Análise de Conteúdo
ADEs	Arranjos de Desenvolvimento para a Educação
ANDE	Associação Nacional de Educação
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGEE	Agenda Globalmente Estruturada para a Educação
ALEC	<i>American Legislative Exchange Council</i>
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
APB	Administração Pública Burocrática
Apeosp	Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
ATP	Assistente Técnico-Pedagógico
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CAFe	Comunidade Acadêmica Federada
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBEs	Conferências Nacionais de Educação
CEDES	Centro de Estudos Educação Sociedade
Ceja	Centro de Educação de Jovens e Adultos
CENPEC	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CF de 1988	Constituição Federal de 1988
CF	Categoria Final
CI	Categorias Intermediárias
CIED	Centro de Investigação em Educação do Instituto de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
Conae	Conferência Nacional da Educação
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CP	Categorias Primárias

DOI	<i>Digital Object Identifier</i>
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estágio Científico Avançado
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMOs	<i>Education Management Organizations</i>
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ERE	Ensino Remoto Emergencial
ERIC	<i>Educational Resources Information Center</i>
EUA	Estados Unidos da América
Fenapaes	Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIC	Formação Inicial e Continuada
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPAE	Fórum Português de Administração Educacional
GD	Gestão Democrática
GEpR	Gestão Escolar para Resultados
GERM	<i>Global Education Reform Movement</i>
Gife	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
IAS	Instituto Ayrton Senna
IES	Instituições de Ensino Superior
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEA	Índice de Desenvolvimento da Educação do Acre
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDESP	Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPS	<i>Independent Public Schools</i>
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LGD	Lei de Gestão Democrática
LRE	Lei de Responsabilidade Educacional
Mare	Ministério da Administração e da Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
NCLB	<i>No Child Left Behind</i>

NGP	Nova Gestão Pública
NRF	Novo Regime Fiscal
NTE	Núcleo de Tecnologias Educacionais
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC's	Organizações da Sociedade Civil Organizada
Oscips	Organizações da Sociedade Civil
OSs	Organizações Sociais
PAEBES	Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo
PDE	Plano Distrital de Educação
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
Pecim	Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares
PEEs	Planos Estaduais de Educação
PGE	Plano de Gestão Escolar
PIRLS	Estudo Internacional de Progresso em Leitura
PIs	Plataformas informatizadas
Pisa	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PJF	Projeto Jovem de Futuro
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PPPEs	Parcerias Público-Privadas na Educação
PPPs	Parcerias Público-Privadas
Proalfa	Programa de Avaliação da Alfabetização
Proeb	Avaliação da Rede Pública de Educação Básica
Progestão	Programa de Capacitação para Gestores Escolares
RBG	Referencial Básico de Governança
RBPAE	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
Redalyc	Rede de Revistas Científicas da América Latina e Caribe, Espanha e Portugal
RENATES	Registo Nacional de Teses e Dissertações

RGB	Rede de Governança Brasil
SADEAM	Sistema de Avaliação e Desempenho da Educação do Estado do Amazonas
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEP	Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica do Paraná
SAERJ	Sistema de Avaliação do Ensino do Rio de Janeiro
SAERS	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul
SAESE	Sistema de Avaliação da Educação Básica de Sergipe
SAETO	Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica do Tocantins
SARESP	Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SBM	<i>School-Based Management</i>
SciELO	<i>Scientific Electronic Library</i>
SEAPE	Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar
SED/SC	Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina
SEEs	Secretarias Estaduais de Educação
Sere	Sistema de Registro Escolar
SIEPE	Sistema de Informações da Educação de Pernambuco
SIGE	Sistema Integrado de Gestão Escolar
Simave	Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública
SIs	Sistemas Informatizados
Sisgesc	Sistema de Gestão Educacional de Santa Catarina
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
STF	Supremo Tribunal Federal
Talis	Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem
TCU	Tribunal de Contas da União
TDICs	Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação
TFI	<i>Teach for India</i>
TIMSS	Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências
TPE	Movimento Todos pela Educação
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UMinho	Universidade do Minho

Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unijuí	Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	34
TRAJETÓRIA DA PESQUISADORA, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA: RELAÇÕES E IMBRICAÇÕES	34
INTRODUÇÃO	44
O CONTEXTO, AS ORIGENS E AS RAZÕES DA PESQUISA.....	44
DELIMITANDO OS OBJETIVOS E A TRAJETÓRIA DA PESQUISA.....	54
COMO A PESQUISA ESTÁ ORGANIZADA?.....	65
PRIMEIRA PARTE — EM BUSCA DE ELEMENTOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS PARA DECIFRAR ALGUNS ENIGMAS DA ESFINGE NEOLIBERAL CONTEMPORÂNEA E SUA AÇÃO SOBRE/NA EDUCAÇÃO PÚBLICA	70
1 DECIFRANDO ENIGMAS: CAPITALISMO, ESTADO E EDUCAÇÃO, RELAÇÕES E IMPLICAÇÕES	71
1.1 O TEMPO PRESENTE E ALGUMAS TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS	74
1.2 AFINAL, O QUE É O ESTADO?	77
1.3 NEOLIBERALISMO: A TRANSFORMAÇÃO DA ALMA E DO CORAÇÃO DOS INDIVÍDUOS, DAS INSTITUIÇÕES E SEUS PROPÓSITOS	87
1.4 A TERCEIRA VIA: CAMINHO ALTERNATIVO?	95
1.5 O NOVO MILÊNIO, INCERTEZAS E A REEDIÇÃO DO NEOLIBERALISMO.	100
1.6 RECONFIGURAÇÕES DO ESTADO E DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: IMPLICAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO E SUAS FORMAS DE GESTÃO	108
2 A NOVA GOVERNANÇA: REDEFINIÇÕES NO ESTADO, NA EDUCAÇÃO, NA ESCOLA PÚBLICA E SUAS FORMAS DE GESTÃO	116
2.1 ORIGEM DA GOVERNANÇA E EMERGÊNCIA DA NOVA GOVERNANÇA .	117
2.2 GOVERNANÇA E NOVA GOVERNANÇA: CONCEPÇÕES E INTERPRETAÇÕES	125
2.3 DO GOVERNO À GOVERNANÇA: RECONFIGURANDO O ESTADO CONTEMPORÂNEO	138
2.3.1 Diferentes níveis ou escalas da governança	143
2.3.2 Nova governança: características, elementos e mecanismos	146
2.3.3 A nova governança e o Estado Nacional Brasileiro	151

2.4	TEORIAS GESTIONÁRIAS: A EDUCAÇÃO E A ESCOLA PÚBLICA SOB NOVO DIRECIONAMENTO.....	165
2.4.1	O “Novo” na Nova Governança Educacional e Escolar	171
2.4.2	Nova Governança Pública: transformando a educação, a escola pública e suas formas de gestão	179
3	DIREITO À EDUCAÇÃO, PRIVATIZAÇÕES, NOVAS FORMAS E MODOS DE GOVERNANÇA: TENDÊNCIAS E IMPOSSIBILIDADES.....	195
3.1	A CONQUISTA DE DIREITOS: TRAJETÓRIAS DISTINTAS E SUAS IMPLICAÇÕES	197
3.2	O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL: (DES)CONTINUIDADES.....	201
3.3	A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA E O DIREITO À EDUCAÇÃO	206
3.4	NOVAS FORMAS E MODOS DE GOVERNANÇA, INGERÊNCIA PRIVADA E DO TERCEIRO SETOR NA ESFERA PÚBLICA: IMPLICAÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO.....	210
4	DEMOCRACIA, EDUCAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	221
4.1	DEMOCRACIA: CONCEITO, PERSPECTIVAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS.....	221
4.2	EDUCAÇÃO: ALICERCE E BASE DA DEMOCRACIA.....	229
4.3	GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA: EXPERIÊNCIAS, CONCEITOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS.....	233
4.3.1	Experiências de GD no século XX: lições para a GD do século XXI.....	234
4.3.2	A Democracia na gestão da educação e da escola pública brasileira: normas, conceitos e elementos.....	239
4.3.3	Gestão Democrática: desafios e perspectivas.....	248
	A PRIMERA PARTE EM SÍNTESE	253
	SEGUNDA PARTE – EM BUSCA DE CAMINHOS, MÉTODOS, ESTRATÉGIAS E SUBSÍDIOS PARA IDENTIFICAR A ESFINGE E DECIFRAR ALGUNS DE SEUS ENIGMAS	257
5	CONSTRUINDO CAMINHOS, MÉTODOS E ESTRATÉGIAS PARA IDENTIFICAR A ESFINGE E DECIFRAR ALGUNS DE SEUS ENIGMAS .	258
5.1	A PESQUISA NO CAMPO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E SUAS ESPECIFICIDADES.....	259

5.2	DETALHANDO O <i>LOCUS</i> DA INVESTIGAÇÃO: A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DAS ESCOLAS PÚBLICAS NOS ESTADOS BRASILEIROS E NO DISTRITO FEDERAL	264
5.3	O PERCURSO TEÓRICO METODOLÓGICO: DELINEANDO OS CAMINHOS PARA IDENTIFICAR A ESFINGE NEOLIBERAL CONTEMPORÂNEA E DECIFRAR ALGUNS DE SEUS ENIGMAS.....	265
5.3.1	Análise de Conteúdo: para além de um conjunto de técnicas	272
5.4	EM BUSCA DE FERRAMENTAS PARA A EDIFICAÇÃO DA PESQUISA: A CONSTRUÇÃO DOS BANCOS DE DADOS	278
5.4.1	Banco de Dados 1: Levantamento de artigos acerca da gestão da educação a partir dos marcos da reforma neoliberal	280
5.4.1.1	O amplo panorama: o que evidenciam os artigos?	284
5.4.1.2	A categorização dos artigos.....	292
5.4.2	Banco de Dados 2: A Gestão Democrática no Plano Nacional, Planos Estaduais e Plano Distrital de Educação.....	295
5.4.2.1	Planos Subnacionais de Educação.....	296
5.4.3	Banco de Dados 3: A Matriz Analítico-Operacional da Nova Governança Educacional e Escolar e suas expressões nos textos do PNE/PEEs/PDE	302
5.4.3.1	Panorama dos trabalhos selecionados e tendências evidenciadas	304
5.4.3.2	A nova governança educacional e escolar e a elaboração de um instrumento teórico-metodológico para análise desse fenômeno	308
5.5	SÍNTESE DO PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	311
6	SOBRE OS OMBROS DE GIGANTES: EVIDÊNCIAS, PERSPECTIVAS E DIRECIONAMENTOS	314
6.1	UM BALANÇO DA PRODUÇÃO NOS DIFERENTES CONTEXTOS.....	315
6.2	A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA: O QUE APONTAM OS TÍTULOS DOS ARTIGOS?	332
6.3	A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA A PARTIR DOS MARCOS DAS REFORMAS NEOLIBERAIS	335
6.3.1	Reforma da educação e da escola pública: contextos, atores, instrumentos e intencionalidades	336
6.3.2	A gestão da educação e da escola: uma peça central para operacionalizar as reformas educacionais	344

6.3.3	Na contramão das reformas: a educação e suas formas de gestão concebidas para além dos interesses mercadológicos ou hegemônicos	353
	A SEGUNDA PARTE EM SÍNTESE.....	357
	TERCEIRA PARTE – A ESFINGE EM AÇÃO: EVIDÊNCIAS, TENDÊNCIAS, MATERIALIZAÇÕES E RESISTÊNCIAS.....	361
7	(RE)DIMENSIONAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: DO PLANO NACIONAL AOS PLANOS ESTADUAIS E DISTRITAL DE EDUCAÇÃO ..	362
7.1	PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): DA PROPOSIÇÃO À LEGISLAÇÃO.....	362
7.1.1	A Gestão Democrática no PNE (2014-2024): elementos, disputas e contradições....	365
7.2	A GESTÃO (EDUCACIONAL, ESCOLAR E DEMOCRÁTICA): PRESENÇA/AUSÊNCIA NO PLANO NACIONAL E NOS PLANOS SUBNACIONAIS DE EDUCAÇÃO.....	367
7.3	A GESTÃO DEMOCRÁTICA: PRINCÍPIO E DIRETRIZ DA EDUCAÇÃO PÚBLICA.....	370
7.4	A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS TEXTOS DOS PEES/PDE: EXAMINANDO A (NÃO) INCORPORAÇÃO DO ARTIGO 9º DO PNE (2014 – 2024).....	376
7.5	A GESTÃO DEMOCRÁTICA ENQUANTO ESTRATÉGIA PARA A PROMOÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	391
7.6	A GESTÃO DEMOCRÁTICA TRADUZIDA EM META NO PNE (2014-2024) E SUAS ESTRATÉGIAS.....	396
7.6.1	Estratégias de operacionalização da Meta 19: avanços e desafios.....	399
7.6.2	A tradução da Meta 19 (PNE) e suas estratégias nos PEEs/PDE: a GD (re)dimensionada nas realidades locais	403
7.7	DOS LIMITES DO TEXTO AOS DESAFIOS DO CONTEXTO: A MATERIALIZAÇÃO DO O PNE, PEES/PDE EM TEMPOS DE RETROCESSOS	416
8	DESVENDANDO AS EXPRESSÕES E IMPLICAÇÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE	424
8.1	NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: DAS POLÍTICAS VIAJANTES GLOBAIS ÀS CONCRETIZAÇÕES LOCAIS.....	424

8.2	EM BUSCA DE ELEMENTOS E INSTRUMENTOS QUE PERMITAM IDENTIFICAR AS EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: A MATRIZ TEÓRICO-CONCEITUAL	430
8.2.1	Influências e atuação de terceiros e de atores externos à educação e à escola pública	434
8.2.2	Governança educacional: foco nos resultados mensuráveis.....	442
8.2.3	Governança educacional: controle e padronização do conhecimento escolar	449
8.2.4	Nova Governança Escolar: características, instrumentos e valores	456
8.2.5	Diretor(a)/Gestor(a): o núcleo da ação da governança escolar	467
9	A MATRIZ ANALÍTICO-OPERACIONAL DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR EM AÇÃO	475
9.1	INFLUÊNCIAS E ATUAÇÃO DE TERCEIROS E DE ATORES EXTERNOS À EDUCAÇÃO E À ESCOLA PÚBLICA: EVIDÊNCIAS APONTADAS PELO PNE (2014-2024) E PELOS PLANOS SUBNACIONAIS	479
9.2	GOVERNANÇA EDUCACIONAL COM FOCO NOS RESULTADOS MENSURÁVEIS: INFLUÊNCIAS IDENTIFICADAS NO PNE, NOS PEES E NO PDE	504
9.3	GOVERNANÇA EDUCACIONAL, CONTROLE E PADRONIZAÇÃO DO CONHECIMENTO: TENDÊNCIAS OBSERVADAS NO PNE E NOS PLANOS SUBNACIONAIS	522
9.4	NOVA GOVERNANÇA ESCOLAR, CARACTERÍSTICAS, INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS: EVIDÊNCIAS OBSERVADAS NO PNE E NOS PLANOS SUBNACIONAIS	534
9.5	DIRETOR(A)/GESTOR(A): O NÚCLEO DA AÇÃO DA GOVERNANÇA ESCOLAR: TENDÊNCIAS OBSERVADAS NO PNE E NOS PLANOS SUBNACIONAIS	546
9.6	AS CATEGORIAS DE ANÁLISE <i>VERSUS</i> OS DOCUMENTOS ANALISADOS	561
	A TERCEIRA PARTE EM SÍNTESE	574
	CONCLUSÕES	584
	REFERÊNCIAS	607
	LEGISLAÇÃO CONSULTADA E ANALISADA.....	647
	BANCOS DE DADOS DA PESQUISA.....	652

APÊNDICE A – QUADROS COMPLEMENTARES UTILIZADOS NA TESE	
.....	653

APRESENTAÇÃO

Ninguém começa a ser educador numa certa terça-feira às quatro horas da tarde. Ninguém nasce educador ou marcado para ser educador. *A gente se faz educador, a gente se forma, como educador, permanentemente, na prática e na reflexão sobre a prática* (Freire, 1995, p. 58, grifo nosso).

TRAJETÓRIA DA PESQUISADORA, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA: RELAÇÕES E IMBRICAÇÕES

Esta seção inicial tem por objetivo apresentar a trajetória acadêmica e profissional da pesquisadora, destacando as suas aproximações com a pesquisa realizada. Ao iniciar o relato, destaco a frase de Mia Couto (2005, p. 29): “A escola foi para mim como um barco: me dava acesso a outros mundos”; no entanto, gostaria de acrescentar junto ao termo "escola" a palavra "pública", uma vez que, durante toda a educação básica, estudei em escolas públicas. Foi a escola pública, com suas potencialidades e limitações, que me possibilitou conhecer e explorar outros mundos e horizontes: a biblioteca, a organização estudantil, os movimentos dos(as) professores(as), a pesquisa, o encantamento pelo estudo e pela educação.

Dessa forma, a exemplo de Paulo Freire (1995), referendado na epígrafe que inicia esta tese, afirmo que, embora não tenha nascido educadora, minha trajetória enquanto profissional da educação tem início na minha experiência enquanto educanda “[...] quando bem ou mal aqueles gostos foram estimulados, atendidos ou recusados” (Freire, 1995, p. 59). Foi a escola que despertou em mim o desejo de me tornar professora e, nas circunstâncias atuais, ser educadora e atuar na escola pública no Brasil, também, significa resistência e utopia.

Cabe ressaltar que, ao finalizar a escolarização básica, a exemplo de muitos(as) brasileiros(as), não pude frequentar a educação superior pública, uma vez que essas instituições ainda não existiam no Extremo Oeste catarinense no final dos anos 1990. Assim, cursei Licenciatura Plena em História na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), uma instituição comunitária localizada em Ijuí, no Rio Grande do Sul. Ainda, no primeiro ano da graduação, retornei à escola onde estudei durante a maior parte da educação básica, dessa vez como professora. Foi nessa escola¹ que iniciei minha trajetória profissional. Portanto, toda minha trajetória enquanto estudante da educação básica foi percorrida em escolas

¹ Estou me referindo à Escola de Educação Básica Sara Castelhana Kleinkauf, localizada em Guaraciaba-Santa Catarina.

públicas estaduais e, desde o início de minha carreira profissional, tenho atuado predominantemente em escolas públicas estaduais, embora em alguns momentos tenha trabalhado simultaneamente em outras redes de ensino.

Ao concluir a graduação, ingressei no magistério público estadual de Santa Catarina, mediante aprovação em concurso público. Assumi o cargo de professora de História em uma escola localizada no município de Anchieta, em Santa Catarina, no ano de 2003. Além disso, simultaneamente, continuei atuando como professora de História na rede pública municipal da mesma cidade. Já durante esse período, a gestão da escola era uma temática que me despertava interesse, embora o meu trabalho estivesse mais direcionado à gestão da sala de aula. Uma das questões que mais me inquietava era a forma de escolha do(a) diretor(a) de escola, uma vez que nas duas redes públicas nas quais eu atuava os(as) diretores(as) eram indicados. Em ambas, representava uma moeda de troca importante nas eleições municipais e estaduais, afinal prefeito, vereadores, deputados ou governador eleitos eram os sujeitos que tinham o poder de indicar o(a) diretor(a) que assumiria a função durante o mandato em que o partido político estivesse à frente do município ou estado.

Em 2005, participei do Programa de Capacitação para Gestores Escolares (Progestão), ofertado pela Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina (SED/SC)² formação foi um dos primeiros contatos mais diretos com a gestão escolar, por meio de estudos teóricos cotejados com a prática vivenciada nas escolas. Essa formação despertou em mim a vontade de conhecer e atuar no campo. Nesse mesmo ano, prestei novo concurso público para o cargo de Assistente Técnico-Pedagógico (ATP)³ no qual fui aprovada.

Assim, em 2006, assumi a vaga e passei a integrar a equipe gestora do Ceja de São Miguel do Oeste, à época responsável pela Educação de Jovens e Adultos (EJA) em 18 (dezoito) municípios do extremo oeste catarinense. Como possuía dois cargos (professora e ATP), continuava atuando na educação básica, especialmente no Ensino Médio como professora de História. Não mais me deslocava para Anchieta, uma vez que havia solicitado remoção para a Escola de Educação Básica São Miguel, em São Miguel do Oeste, Santa Catarina. Dessa forma, a gestão da educação e da escola passaram a fazer parte do meu dia a dia enquanto profissional

² Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão). Em Santa Catarina, a formação da qual participei ocorreu no período de 6 de fevereiro de 2005 a 10 de junho de 2005, com carga horária de 270 horas, ofertada para professores(as) efetivos(as) e demais servidores(as) do quadro do magistério público estadual.

³ Conforme a Lei Complementar N.º 668 (Santa Catarina, 2015a), o cargo de ATP integra o Grupo Educacional de Apoio Técnico (Grupo II); cerca de 2500 profissionais da educação desempenham essa função no Estado de Santa Catarina.

da educação. Integrei a equipe gestora do Ceja de São Miguel do Oeste de 2006 a 2015, atuando na coordenação pedagógica em diferentes projetos.

No que diz respeito à gestão escolar, a rede pública estadual de Santa Catarina adotava a indicação como forma de escolha dos dirigentes escolares. Essa prática não possibilitava a participação da comunidade escolar no processo de seleção desses sujeitos. Se, como foi afirmado anteriormente, nas escolas convencionais, a indicação representava uma importante moeda de troca, na EJA, essa moeda era ainda mais valorizada, uma vez que a maioria dos(as) estudantes da modalidade é de eleitores(as). Portanto, a função de diretor(a) e de assessores(as) de direção do Ceja era bastante disputada.

Em 2013, no Dia do Professor (15 de outubro), a SED-SC anunciou, por meio do decreto N.º 1794 (Santa Catarina, 2013), a mudança na forma de escolha do(a) diretor(a), que ocorreria por meio da escolha de um Plano de Gestão Escolar (PGE). Acompanhei de perto esse processo nas duas escolas estaduais em que atuava e integrei a Comissão Regional de Gestão Escolar, representando os profissionais da educação. Percebia que, embora anunciados como democráticos, os PGEs introduziram novos elementos na gestão da educação e da escola que mereciam maior atenção e estudos. Contraditoriamente, a Gestão Democrática (GD) havia sido proposta via decreto e, portanto, sem a participação da comunidade escolar, das entidades representativas dos profissionais da educação, da sociedade civil, ou até mesmo do poder legislativo na sua construção.

Em 2015, passei a atuar na 1ª Gerência Regional de Educação de São Miguel do Oeste, órgão descentralizado da SED/SC, mais especificamente junto ao Núcleo de Tecnologias Educacionais (NTE). Nesse mesmo ano, aconteceu o segundo processo de escolha dos PGEs (2016-2019) nas escolas públicas estaduais de Santa Catarina. Novamente, integrei a Comissão Regional de Gestão Escolar. Entre 2016 e 2019, coordenei a formação dos(as) diretores(as) escolhidos(as) por meio dos PGEs. No ano de 2019, eu e outra colega coordenamos a formação dos conselheiros(as) escolares e diretores(as) de escola, que foi realizada conjuntamente. Já havia atuado como tutora na formação de Conselheiros Escolares no ano de 2015, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Em 2017, ingressei no mestrado, no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), *campus* Chapecó, na linha de pesquisa em Políticas Educacionais. Dessa forma, se no período anterior minha trajetória profissional estava entrelaçada com as políticas educacionais, em especial com gestão da educação e da escola, a partir desse ano, minha trajetória acadêmica se aproxima do campo.

Entre os anos de 2017 e 2019, desenvolvi a pesquisa dissertativa intitulada *Planos de Gestão Escolar em Santa Catarina: a gestão democrática em questão*⁴ (Palú, 2019). Por meio da pesquisa, propôs-se uma reflexão acerca da GD a partir dos PGEs instituídos em Santa Catarina em 2013, via decreto governamental.

Durante o período em que atuei na formação de diretores(as), conselheiros(as) escolares e no decorrer da pesquisa dissertativa, pude observar a inserção de uma série de novos atores, instrumentos e processos na gestão da educação e da escola pública, tanto no âmbito escolar como nos sistemas de ensino, em especial na rede pública estadual de Santa Catarina. A partir da investigação, argumentei que os PGEs não representavam somente uma nova forma de escolha do(a) diretor(a) de escola ou um mero instrumento de planejamento das ações da instituição educacional, já que, na realidade, eles materializaram uma nova forma de governança, direcionando os rumos da gestão da educação e das escolas. Essas questões também ecoavam na minha experiência profissional, o que gerava questionamentos e inquietações.

Ao concluir a pesquisa de mestrado, me questionava se as transformações que observei na gestão da educação e das escolas públicas catarinenses também estavam em curso em outros estados brasileiros⁵ e quais seriam as implicações desses processos para a GD, um princípio estabelecido na legislação nacional, mas que, ainda, carecia de ações para a sua operacionalização, para a sua materialização. Portanto, no segundo semestre de 2019, ao realizar o processo seletivo para o Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), na Linha de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná (UFPR), manifestei no projeto de pesquisa a intenção de investigar e aprofundar a temática; fui aprovada e, aos poucos, esse projeto foi ganhando materialidade.

Ao ingressar no Doutorado, meu objetivo principal era encontrar ferramentas que me permitissem, como sugere o título desta tese, identificar a esfinge neoliberal contemporânea e seu *modus operandi* no campo da gestão educacional e escolar, decifrar alguns de seus enigmas

⁴ Pesquisa que integrou os estudos do Grupo de Pesquisa em Gestão e Inovação Educacional (GPEGIE) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), *campus* Chapecó (SC), desenvolvida sob orientação do Professor Dr. Oto João Petry.

⁵ Um levantamento publicado em 2021, organizado pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (GREPPE), analisou a “[...] incidência de atores privados em todas as redes estaduais de educação e do Distrito Federal nas três dimensões da política educativa - oferta, gestão e currículo – de modo a identificar possíveis desdobramentos para a efetivação da educação como direito humano” (Venco; Bertagna; Garcia, 2021, p. 15-16). Observou-se um aumento considerável desses atores junto às redes estaduais e do DF. O capítulo “Santa Catarina: rumo à privatização da educação pública?” (Venco, 2021) reafirma algumas tendências de privatização da educação pública catarinense que nos inquietavam durante a escrita da dissertação (Palú, 2019).

materializados nas proposições da nova governança e compreender as potenciais implicações desses processos para a GD. No entanto, esse percurso foi um tanto tortuoso e desafiador, uma vez que a vida nos reserva surpresas e a realidade se apresenta de forma inesperada.

No mês de março de 2020, quando se iniciou essa jornada, a humanidade foi atingida pela pandemia de covid-19. Entre os dias 10 e 12 de março, participei, presencialmente, do Segundo Ciclo Internacional de Políticas Educacionais, na UFPR, no qual pude conhecer pessoalmente colegas e professores(as). Recordo que, ao final do seminário, me despedi do meu orientador, professor Ângelo Ricardo, com um até breve, afinal, dentro de poucas semanas⁶, as aulas iniciariam. Todavia, esse até breve se estendeu por cerca de 2 (dois) anos. As aulas foram iniciadas de forma remota, uma modalidade até então pouco conhecida, mas que, diante da crise sanitária vivenciada, representou uma possibilidade de continuação dos estudos com suas potencialidades e limitações.

Na universidade, os(as) professores(as) se empenharam e priorizaram o diálogo, mesmo que por meio das telas, que foram a base de nosso processo de formação enquanto pesquisadores(as) de políticas educacionais. De forma paradoxal, a pandemia de covid-19 significou algumas possibilidades. O ensino remoto emergencial (ERE) me possibilitou frequentar unidades curriculares em outras universidades, como a Universidade Federal de Pelotas, a Universidade Estadual de Ponta Grossa e a Universidade Federal de São Paulo.

No final de 2020, mais uma vez, a ciência demonstrou sua importância e seu papel, ao anunciar, em tempo recorde, as primeiras vacinas contra a covid-19. No Brasil, a vacinação iniciou em janeiro de 2021. Aos poucos, com a expansão da vacinação, a doença foi recuando, porém deixou um rastro de destruição, mortes e sequelas.

Em 2021, retornei às atividades presenciais na escola em que atuo como professora. Tanto no período pandêmico quanto no retorno presencial vivenciei, a exemplo dos(as) demais profissionais da educação, diferentes formas de intensificação do trabalho. Era preciso se desdobrar para dar conta das atividades remotas, responder as demandas das diferentes plataformas eletrônicas, que, tal como o vírus da covid-19, haviam se expandido; atender aos estudantes que não tinham acesso a esses meios, bem como responder às solicitações da escola e do sistema de ensino. A rede pública estadual de Santa Catarina adotou uma sistemática de atendimento chamada “tempo-escola/tempo-casa”, na qual as turmas mais numerosas eram divididas em duas. Nesse sistema, quando metade da turma estava em casa (com atividades

⁶ Na UFPR, as aulas foram suspensas a partir do dia 16 de março de 2020 (UFPR, 2020). As atividades presenciais foram retomadas na terceira semana de fevereiro de 2022.

remotas), a outra metade da turma estava na escola (com atividades presenciais). Essa intensificação se somava às incertezas, ao medo e à crise sanitária que assolava o mundo.

No ano seguinte, ou seja, em 2022, retomei as atividades presenciais na universidade. As aulas na UFPR iniciaram de maneira remota e, na terceira semana de fevereiro, foram retomadas as atividades presenciais, um misto de alegria e desafios. Depois de 2 (dois) anos de ERE, pude retornar à universidade, rever meu orientador, demais professores(as) e colegas. Realizei o Estágio em Prática de Docência, na Disciplina: Política e Planejamento da Educação Básica Brasileira, ministrada pelo Professor Ângelo Ricardo de Souza. Ao observar e participar das aulas, pude perceber o quanto esse período de afastamento e de isolamento deixou marcas em todos(as), conforme evidenciado nos depoimentos dos(as) estudantes. No entanto, aos poucos, as atividades foram retomadas e todos(as) aprenderam a conviver com as incertezas do Século XXI.

Nesse mesmo ano, com incentivo de meu orientador, Professor Ângelo Ricardo, participei do processo seletivo do Programa de Internacionalização – CAPES PrInt, na Área Temática de *Democracia, Cultura e Desenvolvimento – Projeto Políticas Públicas e Mudanças Sociais*. Fui contemplada com bolsa do programa mencionado, o que me permitiu cursar o Estágio Científico Avançado (ECA) de Doutorado/Doutorado Sanduíche na Universidade do Minho (UMinho)⁷, Braga-Portugal.

O ECA foi realizado no Departamento de Ciências Sociais da Educação e no Centro de Investigação em Educação do Instituto de Educação (CIEEd), especialidade de Sociologia da Educação e Política Educativa, conduzido sob a supervisão e a orientação da Professora Doutora Fátima Antunes, de novembro de 2022 a abril de 2023. Todavia, o período de permanência na UMinho foi estendido até a metade de junho de 2023, para que pudesse finalizar o acompanhamento das unidades curriculares que estavam em andamento.

O principal objetivo dos estudos relativos ao ECA foi o aprofundamento teórico do objeto de estudo, em especial do conceito de governança/governação e seus elementos, visando à construção de uma matriz teórico-conceitual que possibilitasse analisar como a lógica da governança tem modificado a gestão da educação e da escola pública brasileira, bem como identificar as potenciais implicações desses processos para a GD. O resultado foi a elaboração

⁷ A UMinho foi fundada em 1973 e, é reconhecida pela qualidade dos professores(as), pela educação ofertada, pela investigação realizada nos níveis de licenciaturas, especializações e pós-graduação e interação com outras instituições. A universidade está localizada no norte de Portugal, possui *campus* em Braga e Guimarães. O ECA foi realizado no campus Gualtar- Braga. A cidade de Braga é a 3ª maior cidade portuguesa, possui forte tradição histórica, tendo sua origem na antiga cidade romana de Bracara Augusta (UMinho, 2023).

de duas matrizes: 1) *Matriz teórico-conceitual* e a 2) *Matriz analítico-operacional*, as quais destacam as “Expressões da nova governança da/na educação, da/na escola pública e suas formas de gestão”, bem como os principais elementos apresentados pela produção acadêmico-científica (2008-2022) e apresentam uma proposta teórico-metodológica de análise desses processos⁸.

A elaboração das matrizes supracitadas é resultado de um período intenso de estudos, leituras, debates e sistematizações. Durante o ECA, frequentei, como aluna especial, sete componentes curriculares, os quais integram o Curso de Mestrado em Ciências da Educação, especialização em Administração Educacional e Sociologia da Educação e Políticas Educativas da UMinho. Esse período me propiciou contato com pesquisadores(as), textos e investigações que muito contribuíram para o cerco epistemológico ao objeto de estudo da presente tese. Dentre os(as) pesquisadores(as), destaco o Professor Licínio Lima, as Professoras Fátima Antunes, Fernanda Martins e Leonor Torres. Também tive a oportunidade de participar de eventos, a exemplo do VII Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação/X Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, realizado em Lisboa, sob a responsabilidade da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), e do VII Encontro de Outono do Fórum Português de Administração Educacional, realizado em Vila Real (Portugal).

No decorrer das aulas, dias de estudo e seminários realizados na UMinho e outros espaços formativos frequentados durante o ECA, tive o privilégio de conhecer profissionais da educação de diferentes lugares do Brasil, de Angola e de Guiné Bissau (África), do Timor Leste (Ásia), da Espanha e de Portugal (Europa). Nos diálogos estabelecidos, foi possível identificar convergências no que diz respeito aos desafios da educação, da escola pública e de suas formas de gestão vivenciadas nos diferentes contextos educacionais, apesar das particularidades de cada realidade. Também foi possível observar a influência das políticas educacionais globais, as quais são traduzidas e (re)interpretadas diante do contexto sócio-histórico de cada local.

⁸ Essas matrizes foram construídas durante o ECA e foram aprimoradas até a finalização da pesquisa. Essa elaboração e sistematização fazem parte de um exercício que, a partir dos diálogos realizados nas orientações/supervisões com a Professora Dra. Fátima Antunes, denominados "partir pedra", expressão popular portuguesa que denota a ideia de esforço, de desbravar um terreno cujos contornos e formas não estão bem definidos, buscando lapidar uma ferramenta teórico-metodológica que pudesse auxiliar nas análises propostas.

Dentre as diferentes vivências, não poderia deixar de citar a visita realizada à Escola da Ponte que, no Brasil, ficou muito conhecida por meio dos escritos de Rubem Alves⁹, experiência que muito ensina sobre a vivência da democracia na escola. Ao visitar a escola, Rubem Alves (2001, p. 45-46) escreveu:

Escola da Ponte: um único espaço, partilhado por todos, sem separação por turmas, sem campanhas anunciando o fim de uma disciplina e o início de outra. A lição social: todos partilham de um mesmo mundo. Pequenos e grandes são companheiros numa mesma aventura. Todos se ajudam. Não há competição. Há cooperação. Ao ritmo da vida: os saberes da vida não seguem programas. É preciso ouvir os "miúdos", para saber o que eles sentem e pensam. É preciso ouvir os "graúdos", para saber o que eles sentem e pensam. São as crianças que estabelecem as regras da convivência: a necessidade do silêncio, do trabalho não perturbado, de se ouvir música enquanto trabalham. São as crianças que estabelecem os mecanismos para lidar com aqueles que se recusam a obedecer às regras. Pois o espaço da escola tem de ser como o espaço do jogo: o jogo, para ser divertido e fazer sentido, tem de ter regras. Já imaginaram um jogo de vôlei em que cada jogador pode fazer o que quiser? A vida social depende de que cada um abra mão da sua vontade, naquilo em que ela se choca com a vontade coletiva. E assim vão as crianças aprendendo as regras da convivência democrática, sem que elas constem de um programa...

Decorridas mais de duas décadas da visita realizada por Rubem Alves, a experiência da Escola da Ponte sobrevive e ainda impressiona, demonstrando que, nas brechas de um sistema educacional e de suas normas, é possível que sejam construídas uma escola e uma educação mais democráticas, em que os profissionais da educação, a comunidade e, sobretudo, os estudantes possam de fato participar das decisões e, de forma coletiva, decidir os rumos da escola e dos processos formativos.

Outra experiência significativa foi a visita realizada a uma Escola-Sede de um agrupamento, que corresponde a um arranjo institucional decorrente da extinção, reordenamento e racionalização das escolas públicas portuguesas e, portanto, resultado de reformas educacionais que se alinham às teorias gestionárias. A formação dos (mega) agrupamentos reconfigurou o sistema educacional português, que contava, em 2020, com cerca de 713 agrupamentos e 95 escolas não agrupadas (Lima; Torres, 2020). O agrupamento representado pela escola-sede que visitei é composto por 7 (sete) estabelecimentos de ensino, sob responsabilidade de um(a) único(a) diretor(a). Observar a realidade dessas escolas, integrantes do mesmo sistema educacional, em espaços geográficos não muito distantes, me fez

⁹ O educador Rubem Alves ((1933-2014) conheceu a Escola da Ponte quando a instituição era dirigida por José Pacheco, um dos idealizadores desse projeto. Essa experiência o impactou tanto que o educador brasileiro escreveu uma série de crônicas e um livro intitulado: *A escola com que sempre sonhei/Sem imaginar que pudesse existir* (Alves, 2001), divulgando essa experiência no Brasil.

questionar como, dentro de um mesmo sistema de ensino, é possível a construção de escolas distintas em termos de gestão, de práticas pedagógicas e de organização escolar.

Por fim, ressalto que os seis meses nos quais realizei o ECA e os oito meses nos quais pude acompanhar dois semestres letivos na UMinho foram muito importantes na minha trajetória acadêmica e profissional. Ouso afirmar que vivenciar e cursar um ECA, bem como ter acesso às possibilidades de internacionalização de estudos, é uma experiência ímpar que deveria ser mais acessível aos estudantes de licenciaturas, mestrados e doutorados, aos(as) professores(as) e demais profissionais da educação. Essa experiência enriquece e contribui de forma substancial para a nossa constituição enquanto pesquisadores(as), profissionais e, principalmente, enquanto seres humanos. Conhecer outras/diferentes realidades educacionais, suas potencialidades e limitações possibilitaram e permitiram analisar e entender melhor o contexto educacional no qual estou inserida e em que atuo enquanto pesquisadora e profissional da educação. Posso afirmar que esse período intenso de estudos, oportunidades de diálogos e novas aprendizagens me modificou e me fez rever conceitos, assim, isso permitiu um novo olhar para meu objeto de estudo e para a realidade na qual atuo como profissional da educação, afinal, como destacou Ianni (2003, p. 31), “[...] aquele que parte não é nunca o mesmo que regressa”.

Retornei ao Brasil, em junho de 2023, como uma pesquisadora e uma profissional diferente daquela que partiu, em um contexto político distinto daquele vivenciado em outubro de 2022. Quando parti para o ECA, ainda não havia ocorrido o segundo turno das eleições, processo que acompanhei em Portugal. Com certeza, inúmeros são e serão os desafios no processo de reconstrução do Estado democrático de direito, do país, da educação pública, considerando os retrocessos dos últimos anos e as ameaças que rondaram a democracia e a educação, os quais além de inviabilizar a operacionalização do princípio da GD, permitiram o recrudescimento de formas autoritárias de gestão associadas às concepções mercadológicas e neoconservadoras e de novas formas e modos de governança.

É a partir do contexto apresentado que me constituí profissional da educação, educadora e pesquisadora de políticas educacionais, em especial do campo da gestão educacional e escolar. A pesquisa nesse campo é algo que me encanta, desafia e inquieta (Palú, 2019). Algumas dessas inquietações me motivaram a realizar esta investigação, em busca de reafirmar a importância de uma educação e de uma escola democrática na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, alertando para as ressignificações da GD propagadas pelas teorias gestionárias, em especial na nova governança.

Na seção que se encerra, foi apresentada, de forma breve, minha trajetória acadêmica e profissional, além da aproximação e da relação com o campo das políticas educacionais e a temática de estudo. A seguir, destaca-se a Introdução, na qual a problemática estudada é descrita com maior detalhamento, a partir dos objetivos propostos e dos caminhos percorridos.

INTRODUÇÃO

Esta tese tem como propósito identificar e problematizar as transformações decorrentes da adoção de novas formas e modos de governança na gestão da educação e das escolas públicas dos estados brasileiros e do DF. Ao longo desta investigação, destacam-se as potenciais implicações desses processos para a GD. Desse modo, a seção introdutória propõe-se a descrever as origens e as razões que permeiam a pesquisa, apresentando os caminhos que foram percorridos durante essa trajetória. É apresentada a problemática que orienta a investigação em tela, bem como as questões orientadoras, os objetivos e métodos empregados. A última parte da Introdução, então, fornece a organização prévia da pesquisa em questão.

O CONTEXTO, AS ORIGENS E AS RAZÕES DA PESQUISA

Direitos conquistados nunca foram direitos dados, e os novos tempos pedem, de todos nós, vigilância, atitude cidadã e muita esperança também (Schwarcz, 2019, p. 237).

É preciso situar a presente pesquisa e analisar o terreno no qual ela foi desenvolvida e nutrida. Para tanto, faz-se necessário descrever e problematizar a conjuntura sócio-histórica e política, bem como as circunstâncias nas quais a investigação foi realizada. As páginas deste estudo estão marcadas, por um lado, pelas incertezas, angústias e realidade vivenciada no Brasil e no mundo entre os anos de 2020 e 2024. Por outro, estas mesmas páginas indicam esperança e a necessária reconstrução que sucedem esse período.

Nessa conjuntura, é impossível não destacar a pandemia de covid-19, que impactou profundamente a humanidade e o século XXI. As primeiras notícias do vírus, causador da doença em questão, foram identificadas no final do ano de 2019, de forma que, “[...] em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China” (Organização Pan-Americana de Saúde, 2021, não p.).

A doença rapidamente alastrou-se para outros lugares do planeta e, “[...] em 11 de março de 2020, a Covid-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. O termo ‘pandemia’ se refere à distribuição geográfica de uma doença e não à sua gravidade” (Organização Pan-Americana de Saúde, 2021, não p.). A partir de então, muitas incertezas e a insegurança passaram a fazer parte da rotina das pessoas de diferentes realidades. Foi necessário conviver com o isolamento, com a doença, com as mortes de pessoas queridas, com a ansiedade,

com a angústia e o anseio da descoberta de uma vacina que pudesse proteger a humanidade ou aliviar os sintomas da doença.

Durante o ano de 2020, diante do cenário pandêmico, inúmeras transformações são observadas em todos os campos; algumas já estavam em curso, porém, se intensificaram e assumiram proporções nunca antes imagináveis. Para ilustrá-las, recorre-se à frase atribuída a Vladimir Lenin (1870-1924) que, ao vivenciar o turbilhão de mudanças que chegavam com o século XX, em especial a Revolução Russa de 1917, movimento liderado pelo revolucionário, teria afirmado: “*Há décadas em que nada acontece. E há semanas em que décadas acontecem*” (Boni, 2020, grifo nosso, não p.). De fato, em 2020, o mundo mudou, não devido às revoluções políticas e sociais, ou guerras mundiais, como no século passado. No limiar do Século XXI, a sociedade e a vida de homens e mulheres foi alterada pela pandemia de covid-19, que se expandiu para todos os cantos do planeta. A pandemia de covid-19 pode ser associada ao que os historiadores denominam de “aceleradores da história”, identificados como guerras, revoluções e epidemias, os quais provocam transformações substanciais e irreversíveis para todos aqueles que vivenciam determinada época (Boni, 2020). O isolamento social, necessário para conter a expansão do coronavírus e da doença por ele causada, tornou-se um catalisador, que estimulou e dinamizou a expansão de outras formas de interação humana.

Na educação não foi diferente. Escolas e universidades fecharam seus portões de acesso, mas mantiveram abertas suas salas de aula, ainda que por outros meios. Diante da necessidade do isolamento, ao longo de 2020, surgiu um impasse: como dar continuidade ao processo de ensino e de aprendizagem nesse cenário? Uma das soluções foi o chamado ERE, por meio do qual professores(as), a partir de suas casas, utilizando uma tela (computador, *smartphone*, ou outro instrumento), procuravam interagir, dar seguimento e de alguma forma salvar o ano letivo de 2020. Plataformas, as mais diversas, também foram utilizadas, com o objetivo de recriar, no mundo virtual, as condições antes ofertadas pelas instituições educativas.

O contexto pandêmico revelou realidades cruéis e díspares em relação ao acesso aos meios tecnológicos e à internet. Mesmo com a descoberta da vacina¹⁰, fato que reforçou e reafirmou a importância da ciência, além de reacender a esperança e a possibilidade de

¹⁰ A vacina foi descoberta ainda no ano de 2020. No final desse mesmo ano, o Reino Unido foi um dos primeiros países a vacinar a população contra a Covid-19. No Brasil, em meio a turbulências e proliferação de *fake news*, a vacinação iniciou-se em 17 de janeiro de 2021. A vacinação foi fundamental para a diminuição de casos graves, internações e mortes causadas pela doença (Fiocruz, 2022, não p.).

recomeçar, no ano de 2021. Porém, muitas escolas e universidades, por se constituírem em espaços de grande aglomeração humana, permaneceram fechadas e/ou atenderam de forma diferenciada.

Mesmo retrocedendo a partir de 2021, a pandemia de covid-19 deixou um rastro de mortes, perdas e sequelas. No mundo, estima-se que cerca de 6 milhões de vidas foram ceifadas pela doença. Cifra que pode chegar a 18 milhões, considerando que muitas mortes causadas por covid-19 podem não ter sido notificadas. No Brasil, até dezembro de 2023, foram registradas 708.237 mortes associadas à covid-19 (Poder360, 2023).

Além da pandemia de covid-19, esta tese teve seu nascedouro em um contexto internacional e nacional de crise econômica e retrocessos políticos, cenário em que se destacavam: o avanço da política neoliberal, a ascensão do neoconservadorismo e de movimentos neofascistas. Ao tratar do recrudescimento de ideologias, formas e valores que pareciam ultrapassados, Schwarcz (2019, p. 228) afirma que “[...] a emergência dessa onda de governos conservadores, que inundaram a política contemporânea, não se limita a retornar ao passado, nem funciona como mera reencarnação dos fascismos e populismos perdidos na história da primeira metade do século XX”. Conforme a historiadora, esse é um fenômeno moderno e complexo, que dispõe de novos instrumentos e estratégias, as quais contribuem para a atuação desses grupos e suas ideologias de forma direta junto às massas (Schwarcz, 2019). Esses fenômenos não conformam somente as diferentes sociedades nas primeiras décadas do século XXI, mas também influenciam a educação e suas formas de gestão.

No Brasil, uma grande crise política antecedeu a pandemia de covid-19. Essa guinada à direita pode ser observada a partir de 2013, quando se iniciaram, durante o primeiro governo de Dilma Vana Rousseff, os movimentos que ficaram conhecidos como jornadas de junho. Mas a origem desses processos pode ser identificada em décadas anteriores; por ora, vamos nos ater à conjuntura recente. Conforme Schwarcz (2019, p. 231), “[...] a população lotou as avenidas das principais cidades, no ano de 2013, para pedir mais direitos no que se refere à saúde, à educação, à moradia e aos transportes, todas benesses previstas na Constituição”. Os protestos apresentavam críticas aos partidos políticos, às instituições e até mesmo ao futebol, uma das paixões nacionais (Schwarcz, 2019). É por meio desses acontecimentos que se pode identificar um processo de radicalização social, no qual “[...] os brasileiros mostraram crescente descaso e pouco compromisso com as instituições, os partidos, a política e os políticos” (Schwarcz, 2019, p. 231). Diante da ascensão da extrema direita no Brasil, Saad Filho e Moraes (2018, p. 266) destacam que, “No âmbito da mobilização popular, desde 2013, as ruas deixaram de ser

monopólio da esquerda — e agora incluem grandes massas de extrema direita rodeadas por uma franja violenta”. Diferentes expressões do autoritarismo e do neoconservadorismo passaram a se fazer presentes nos movimentos sociais desde então.

O divisor de águas da crise política foi o ano de 2016, quando ocorreu a deposição da presidente Dilma Vana Rousseff, primeira mulher eleita presidente da república no Brasil que, legitimamente, estava em seu segundo mandato. Frigotto (2017) reconhece o impedimento da presidente Dilma como um verdadeiro golpe articulado nos campos jurídico, policial, midiático e parlamentar. Conforme o autor, “A ampliação da crise econômica mundial e seus reflexos internos tornaram insuportáveis à classe dominante local pequenas, mas significativas, conquistas dos movimentos sociais, sindicatos e partidos vinculados às lutas dos trabalhadores por seus direitos” (Frigotto, 2017, p. 22-23). Destituído o mandato de Dilma, os setores autoritários e neoconservadores ganharam força e espaço durante o governo Temer (2016-2018) e, por fim, conseguiram promover a vitória de Jair Messias Bolsonaro, em 2018, para o mandato de 2019-2022.

Essa situação não foi vivenciada apenas no Brasil. Consoante a esse pensamento, o livro publicado por Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, intitulado *Como as democracias morrem* (2018), despertou interesse no mundo todo ao abordar o colapso da democracia norte-americana, considerada uma das mais tradicionais do mundo. O livro apresenta a eleição de Donald Trump como ponto nodal desse processo; todavia, a deterioração da democracia já dava sinais no período anterior, o que, portanto, apresentava algumas similitudes com o contexto brasileiro. Os autores afirmam que “A erosão das normas democráticas começou nos anos 1980 e 1990 e se acelerou nos anos 2000. [...] Donald Trump pode ter acelerado esse processo, mas não o causou. Os desafios que confrontam a democracia norte-americana são de um nível mais profundo” (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 20). Essas razões estão relacionadas à formação daquele país, que possui, no seu percurso histórico, as marcas do autoritarismo e da escravidão. São raízes históricas profundas e difíceis de serem extirpadas, e que, muitas vezes, voltam a brotar quando encontram terreno apropriado e sujeitos dispostos a cultivarem e propagarem esses valores.

Dentre os fatores que corroem as democracias, Levitsky e Ziblatt (2018) destacam um que está presente tanto no cenário americano quanto no contexto político brasileiro: a polarização política. Contudo, os autores afirmam que, “[...] se as experiências de outros países nos ensinam que a polarização é capaz de matar as democracias, elas nos ensinam também que esse colapso não é inevitável nem irreversível” (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 20). Ou seja, assim

como formas e tendências autoritárias e conservadoras germinaram, desenvolveram-se e tornaram-se hegemônicas em muitos contextos, é preciso semear e cultivar valores e formas mais democráticas. Assim sendo, faz-se necessária a resistência e a construção de outras hegemonias. As eleições que resultaram na derrota de Donald Trump, em 2020, e de Jair Messias Bolsonaro, em 2022, evidenciaram disputas acirradas, que destacam a necessidade de vigilância e de lutas diárias para preservar e fortalecer a democracia.

Conforme Schwarcz (2019, p. 237), citada na epígrafe dessa seção: “Direitos conquistados nunca foram direitos dados, e os novos tempos pedem, de todos nós, vigilância, atitude cidadã e muita esperança também”. Esse é um alerta e um convite a todos(as), para que, mesmo diante das adversidades do tempo presente, tenham força e esperança para lutar por um mundo mais humano e igualitário, por uma educação pública de qualidade para todos(as) e formas de gestão mais democráticas.

Defende-se que a educação e a GD desempenham um papel de extrema relevância na promoção, defesa e consolidação das democracias. Como destaca Paro (2016, p. 33), “Não pode haver democracia plena sem pessoas democráticas para exercê-la”. Ou seja, é preciso formar para a democracia, experienciar práticas e vivências democráticas. A educação escolar e as instituições educativas, embora não se constituam enquanto os únicos espaços nos quais esses valores e práticas possam ser vivenciados, desempenham um papel substancial para a consecução dessa tarefa.

Anísio Teixeira (1900-1971), grande defensor da educação pública, ressaltou a estreita relação entre educação e democracia. Para ele, “Somente pela educação poderíamos produzir o homem racional, o homem independente, o homem democrático” (Teixeira, 2009, p. 48). Portanto, é imperativo manter uma vigilância constante em relação aos objetivos e às intencionalidades da educação escolar, uma vez que, “Se o regime for totalitário, a educação visa a preparar um indivíduo capaz de servir ao totalitarismo. Se o regime for democrático, a educação terá de formar um indivíduo capaz de servir à democracia” (Teixeira, 2009, p. 48). Isso leva ao reconhecimento de que a educação desempenha um papel fundamental, tanto nas sociedades autoritárias, quanto em sociedades democráticas. No entanto, aos regimes democráticos cabe a responsabilidade pela construção de uma educação, uma escola, formas de gestão e, por conseguinte, de indivíduos mais democráticos. Afinal, como destacou Teixeira (2009, p. 49), “[...] o homem será o que dele fizerem a sociedade e a educação escolar”.

No Brasil, embora os anseios pela democratização da educação e suas formas de gestão já estivessem presentes nos escritos de muitos pesquisadores como Anísio Teixeira e Paulo

Freire (1921-1997), as lutas pela democratização desses espaços ganharam força no final dos anos 1970 e início de 1980, período no qual se vivenciava a ditadura cívico-militar (1964-1985) — por sinal, uma das mais longas da América Latina no pós-guerra. De acordo com Mendonça (2000, p. 66), “A luta pela democratização dos processos de gestão da educação no Brasil está relacionada aos movimentos mais amplos de redemocratização do país e aos movimentos sociais reivindicatórios de participação”.

A grande mobilização promovida pelas entidades, pelos sindicatos e pela sociedade civil possibilitaram a impressão do princípio da GD do ensino público, no Art. 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988 (CF 1988), em meio a lutas e disputas. Todavia, ressalta-se que há uma diferença entre a proclamação de direitos (Bobbio, 2004) e sua materialização; entre assegurá-los no âmbito normativo (orientação para a ação) e sua efetivação (ação) (Lima, 1998, 2011a, 2018b); entre a regra e o jogo¹¹ (Mendonça, 2000). Ou seja, após a consolidação da GD no âmbito jurídico-normativo, fazia-se necessária a construção de caminhos para a materialização e a consolidação desse princípio, o que passava pela delimitação do que seria de fato a GD do ensino público e pela superação das práticas autoritárias e patrimoniais de gestão, que ainda persistiam na sociedade e nas escolas públicas brasileiras.

De acordo com Mendonça (2000), após a promulgação da CF de 1988, havia uma expectativa em relação ao texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), à instituição de mecanismos que assegurassem a efetivação da GD:

Esperava-se que nova a LDB trata-se essa questão criando efetivamente mecanismos de controle das políticas públicas pela sociedade, especialmente tendo em vista a forte mobilização que continuou a ocorrer por meio do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Ao contrário das expectativas otimistas, a LDB promulgada em dezembro de 1996, não incorporou as demandas apontadas na Carta de Goiânia, repetindo com parcimônia o mesmo texto constitucional no seu artigo 3º, inciso VIII, consignando, apenas, que esse princípio se dará na forma da lei “e na legislação dos sistemas de ensino” (Mendonça, 2000, p. 10).

Observa-se que a CF de 1988 e o texto da LDBEN não delimitaram, tampouco definiram, mecanismos para além do que estabeleceram os Arts. 14 e 15 da LDBEN (Brasil, 1996), portanto, foi delegado, aos sistemas de ensino, a proposição de normas relativas à

¹¹ “A regra e o jogo: Democracia e patrimonialismo na educação brasileira” é o título da tese de doutorado de Mendonça (2000). Para o autor, a Regra corresponde ao “[...] elemento formal, decorrente do sistema normativo legal [...]”, já o Jogo é resultado de um conjunto de circunstâncias histórico-político-sociais que caracterizam a ação política de todos os que de alguma maneira estão envolvidos com a institucionalização e funcionamento da gestão democrática do ensino público.

matéria e sua implementação. Porém, o Brasil é um país continental e, em muitos lugares, essa questão foi negligenciada ou secundarizada.

No que diz respeito à realidade brasileira, nos anos 1990, com a institucionalização da Reforma do Estado no governo FHC, é possível vislumbrar, durante o processo de elaboração da LDBEN (Brasil, 1996), a presença de tendências advindas do contexto internacional, associadas às reformas no âmbito do Estado reverberadas para a educação e para a escola pública. Na literatura internacional, esses processos têm sido analisados sob diferentes perspectivas, muitas das quais se relacionam, mas que, contudo, compreendem e observam o fenômeno de formas distintas. Entre as concepções e vertentes que analisam a reconfiguração da educação nesse contexto, destacam-se: o *Movimento de Reforma Educacional Global* (*Global Education Reform Movement – GERM*) (Sahlberg, 2007, 2009, 2016); os *Modelos Educacionais Mundiais* (Laval; Weber, 2002; Antunes, 2008) e a *Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE)* (Dale, 2004).

Sahlberg (2007) foi o autor pioneiro a apontar para um Movimento de Reforma Educacional Global (GERM). Essa perspectiva é delineada ao tomar por base as estratégias das reformas globais da/na educação que, no amplo contexto, desde os anos 1980, apresentavam características comuns, tais como: *padronização da educação; aumento do foco na alfabetização e numeramento e introdução de sistemas de responsabilização com consequências para as unidades educativas* (Sahlberg, 2007, grifo nosso).

A sigla GERM, utilizada para designar esses processos e seus efeitos potencialmente nocivos e destrutivos, procura enfatizar a disseminação e a expansão das características desse movimento para os sistemas de ensino de diferentes partes do mundo de maneira exponencial, assemelhando-se, portanto, a uma epidemia. Na atualidade, percebe-se que o GERM pode ter sofrido transmutações (Fuller; Stevenson, 2019), apresentando-se e materializando-se por meio de variantes e formas distintas, ou seja, os autores apontam para a importância e a necessidade de se investigar as características do que Sahlberg (2007, 2009) denominou de GERM no cenário atual, bem como as formas de tradução e ressignificação desse fenômeno nos diferentes contextos.

Ao observar as diferentes possibilidades interpretativas e analíticas da reconfiguração da educação diante das transformações globais, e na sequência de diversos outros autores, Antunes *et al.* (2021) alertam para a formação de modelos educacionais mundiais (Laval; Weber, 2002; Antunes, 2008), implicando um processo que

[...] tem permitido certa *padronização dos modelos educacionais*, revelando normatividade entre sistemas educativos e fixação das prioridades e das formas como os problemas são apresentados e tratados, sem que as diferenças econômicas, políticas e culturais dos diferentes países sejam tidas em conta (Antunes *et al.*, 2021, p. 6, grifo nosso).

Segundo essa concepção, a educação passa por um processo de reestruturação, inspirada em uma lógica e racionalidade econômica. Os grandes atores hegemônicos globais¹², por meio de fóruns e eventos supranacionais, passam a propor e propagar um certo modelo de educação e de escola que atenda às exigências do capitalismo em sua fase atual (Laval; Weber, 2002). A educação nesse viés se configura como um importante ativo econômico e “[...] tende a ser tomada em primeiro lugar como fator de produção decisivo que está na base da produtividade, do emprego e da competitividade das economias” (Antunes, 2008, p. 104). As especificidades contextuais não são observadas por esses atores hegemônicos globais na conformação de um modelo educacional mundial. Contudo, em sua materialização, esse fenômeno assume formas um tanto diferenciadas nos países do norte e do sul (Antunes, 2008), indicando processos de tradução, adaptação e re(definição) desses modelos.

Outra possibilidade interpretativa é apresentada por Dale (2004), ao destacar a existência de uma AGE. O autor procura demonstrar, por meio dessa perspectiva, como “[...] os estados interpretam e respondem a uma agenda comum [...] a ser imposta sobre os sistemas educativos” (Dale, 2004, p. 454). Conforme Souza (2016b, p. 470), “[...] essa agenda consiste predominantemente em processos de padronização da educação, o que parece sinalizar que aponta para uma redefinição do que se entende por educação”. Nessa concepção, “[...] ganham realce os imperativos, exigências, prioridades e expectativas colocados à educação pelos processos econômicos, políticos e culturais globais em construção” (Antunes, 2008, p. 104). Entretanto, esses imperativos, apesar de importantes e fundamentais, são parciais, dado que, em cada contexto, há especificidades e a educação pode ser assumida de forma diferenciada (Antunes, 2008).

Assim, torna-se evidente que as diferentes perspectivas e vertentes interpretativas aqui apresentadas podem fornecer importantes elementos e se constituírem em ferramentas conceituais importantes para a análise das novas formas e modos de governança da educação e

¹² Em pesquisa dissertativa realizada em 2019, denominou-se os Organismos Internacionais como “Atores Hegemônicos Globais” (Palú, 2019), tais atores tiveram um papel de destaque nas reformas dos anos 1980 e 1990, em especial nos países em desenvolvimento. Esses sujeitos coletivos atuaram e atuam em âmbito mundial, mas também em âmbito regional e local, uma vez que se articulam em redes com outros sujeitos coletivos e individuais; as recomendações desses atores foram cruciais para a difusão da lógica da nova governança.

da escola pública, bem como para a análise das potenciais implicações desses processos para a GD no âmbito dos estados brasileiros e do DF, uma vez que as transformações vivenciadas no contexto nacional e subnacional estão articuladas às reformas educativas mundiais. Afinal, como destacou Ball (2020), são necessárias ferramentas conceituais e analíticas que instrumentalizem os(as) pesquisadores(as) de políticas educacionais, principalmente no contexto hodierno, para que esses possam identificar as semelhanças e as diferenças que as políticas têm assumido nos diferentes contextos.

De acordo com Robertson e Dale (2017, p. 860), o avanço do neoliberalismo, enquanto projeto político global, evidencia que “[...] por um lado há um fortalecimento da atividade de elaboração de política global, enquanto por outro há uma transformação de espaços, políticas e desfechos educacionais nacionais e regionais”. Ou seja, os autores apontam para a necessidade do estudo das transformações que ocorrem no amplo contexto e como elas modificam os cenários e as políticas educacionais em diferentes realidades, de maneira a imbricar-se, muitas vezes, com as demandas nacionais e locais específicas. Mesmo diante das especificidades, os autores sublinham que, cada vez mais, é possível observar a emergência de políticas educacionais globais, em especial, em relação ao conteúdo e às escalas (Robertson; Dale, 2017), o que se constitui em um grande desafio para os(as) pesquisadores(as) do campo.

Na esteira desse pensamento, destaca-se “[...] a necessidade de desenvolver novos conceitos que ajudem a identificar e revelar a mutante geometria do poder do estado” (Robertson; Dale, 2017, p. 862). Isso porque o Estado foi se transformando ao longo dos últimos séculos, sendo que os anos finais do século XX e os primeiros anos do século XXI evidenciam mudanças significativas no seu papel e nas formas de atuação, sobretudo no que diz respeito às políticas sociais, dentre elas as educacionais, de forma que “[...] o estado nacional já não pode mais ser tomado como certo, como o único, ou o mais importante, ator no campo da educação” (Robertson; Dale, 2017, p. 862). A participação de novos atores políticos privados na definição e na oferta das políticas educacionais indica a importância de se observar as atuais configurações que transcendem a atuação do governo, conformando o que a literatura e as pesquisas acadêmicas do campo têm identificado como as novas formas e modos de governança do Estado (Dale, 2010; Dardot; Laval, 2016; Jessop, 2018) reverberadas para a educação. Uma das preocupações e intenções desta tese é encontrar elementos que caracterizem essas estruturas e que possibilitem identificar potenciais implicações desses processos para a gestão da educação e da escola pública brasileira, em especial para a GD desses espaços.

Portanto, a GD impressa como princípio na norma legal, ainda em busca de caminhos que possibilitassem sua efetivação nas redes de ensino e nas escolas públicas brasileiras, passa a conviver com outros modos e formas de gestão que adentram o Estado e suas instituições por meio das reformas neoliberais de cunho gestor.

No início dos anos 2000, destaca-se a aprovação do PNE (2001-2011), Lei N.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (Brasil, 2001), atendendo aos dispositivos legais previstos na CF de 1988 e na LDBEN N.º 9.394/96. Também data desse período a realização de conferências que discutiram e fizeram proposições no que diz respeito à GD das escolas públicas no Brasil, como a Conferência Nacional da Educação (Conae), realizada em 2010 e 2014. Em 2014, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE) correspondente aos anos de 2014-2024, na Lei N.º 13.005, de 25 de junho (Brasil, 2014a). Esse documento prevê, em sua Meta 19 (dezenove), a GD, já referenciada nos documentos anteriores que estruturam a educação pública no país. Segundo o texto final da Meta 19 do PNE, deve-se:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (Brasil, 2014a, Meta 19).

No entanto, sob influência do contexto internacional, associa-se a GD a critérios de mérito e de desempenho e à participação da comunidade escolar. Em relação ao macrocontexto, Antunes *et al.* (2021, p. 5) afirmam que as políticas educacionais conformadas nos anos 2000 são “[...] legitimadas por apelos à igualdade de oportunidades e o direito à educação entrelaçados com objetivos de formação de capital humano e de elevação das qualificações para fomentar a competitividade da economia e a coesão social”. Para as autoras, essa confluência se dá devido aos alinhamentos propostos pelas organizações supranacionais que, ao se materializarem, entram em contato com as demandas nacionais e locais.

Em relação ao contexto brasileiro, a aprovação do PNE 2014-2024 denota um avanço da norma legal, quando comparado ao PNE 2001-2010, uma vez que delimita, em suas estratégias, formas para a operacionalização da GD. No entanto, observa-se a influência das teorias gestórias no contexto nacional, o que corrobora a tese de que as demandas internacionais, muitas vezes, não dialogam com as demandas nacionais e locais. Nesse sentido, “[...] é necessário entender as atuais políticas implementadas por Estados-Nação como produto de um nexo de influências e interdependências que resultam numa combinação de lógicas globais, distantes e locais” (Antunes *et al.*, 2021, p. 4). Identificam-se que os preceitos da Nova

Gestão Pública (NGP) e elementos da nova governança adentram os espaços de formulação das políticas, os sistemas de ensino, os estabelecimentos escolares e suas formas de gestão, o que passa a modificar os modos de administrar e de organizar esses espaços. Esses, muitas vezes, mesclam-se e se imbricam com elementos da realidade nacional e local conformando políticas e práticas educacionais marcadas pelo hibridismo (Lima, 2014).

Nesse sentido, justifica-se a importância do estudo para o campo educacional e escolar, uma vez que as novas formas e modos de governança, assim como os seus preceitos, instrumentos, estratégias e procedimentos — oriundos do mundo privado, do mercado —, quando aplicados à educação e à gestão das escolas públicas, trazem impactos para esse campo e produzem efeitos que alteram a concepção historicamente construída de GD, estabelecida na legislação brasileira, de modo a ressignificar seus valores e instrumentos, o que pode levar à construção de sentidos divergentes de GD (Lima, 2014). Interesses neoliberais e neoconservadores não somente interpelam e impossibilitam a GD da escola pública, mas se constituem em uma ameaça à existência da escola pública brasileira como instituição capaz de ofertar a educação como um direito de todos(as), ou seja, para milhares de pessoas, que somente nesse espaço têm a condição de acessar o conhecimento historicamente sistematizado e, por meio dele, das suas potencialidades, melhorar sua condição de vida e ampliar a sua compreensão de mundo.

DELIMITANDO OS OBJETIVOS E A TRAJETÓRIA DA PESQUISA

No contexto atual, diante das mudanças em curso, a educação é ofertada e administrada por meio de diferentes arranjos e combinações, os quais se materializam e interpelam, a exemplo da esfinge¹³ na antiguidade, a gestão da educação e das escolas públicas. Observa-se que as chamadas novas formas e modos de governança, propagados com o avanço capitalista neoliberal em suas diferentes materializações, apresentam incertezas, enigmas e perigos a eles associados.

Desde os anos de 1990, no Brasil, mudanças na legislação possibilitaram uma série de ingerências no campo educacional. Com a reforma do Estado, novos atores políticos privados passaram a atuar na formulação e na implementação das políticas públicas, esses são em sua maioria atores não estatais (*non state-actors*), como organizações sociais, institutos e empresas

¹³ Enigmas são utilizados como uma metáfora, em alusão ao Enigma da Esfinge, um dos mitos mais famosos da Antiguidade. Essa analogia é explicitada no Capítulo 1 da Tese.

que, por meio das chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs), passam a ofertar serviços educacionais, pacotes e soluções, ou seja, passaram a atuar na/sobre a gestão educacional e escolar de diversas formas. Esses atores têm ocupado posições estratégicas em setores da estrutura governamental, do Estado, como no próprio Conselho Nacional de Educação (CNE), no legislativo, em secretarias estaduais e municipais de educação, direcionando ações e políticas conforme seus interesses¹⁴. Nesse viés, não somente o Estado é o responsável pela condução das políticas (sociais) educacionais, embora, no Brasil, esse se constitua em um ator importante. A responsabilidade pela oferta da educação passa a ser dividida com o mercado e o terceiro setor, o que promove o deslocamento de governo para governança.

Nesse contexto, torna-se relevante caracterizar o chamado terceiro setor. O termo é identificado nos EUA entre os anos de 1970 e 1980, associado ao conceito de filantropia; já no Brasil, sua origem está associada à Fundação Roberto Marinho e foi difundido pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife) a partir da realização do III Encontro Ibero-americano do Terceiro Setor, realizado no Rio de Janeiro em 1996 (Montaño, 2003). A construção do termo envolve um recorte do social em esferas: “[...] o Estado (‘o primeiro setor’), o mercado (‘o segundo setor’) e a ‘sociedade civil’ (‘terceiro setor’)” (Montaño, 2003, p. 53). O autor se contrapõe a essa divisão, que representa uma visão fragmentada da realidade, “Como se o ‘político’ pertencesse à esfera estatal, o ‘econômico’ ao âmbito do mercado e o ‘social’ apenas à sociedade civil, num conceito reducionista” (Montaño, 2003, p. 54).

Conforme Montaño (2003, p. 15-16), essa divisão possui uma intencionalidade,

[...] o isolamento (mediante a ‘setorialização’ de esferas da sociedade e a mistificação de uma sociedade civil (definida como ‘terceiro setor’), ‘popular’, homogênea e sem contradições de classes (que em conjunto buscaria o ‘bem comum’) e em oposição ao Estado (tudo como ‘primeiro setor’, supostamente burocrático, ineficiente) e ao mercado (‘segundo setor’, orientado pela procura do lucro), contribui para facilitar a hegemonia do capital na sociedade.

¹⁴ Além disso, as combinações e parcerias não são se limitam apenas aos atores estatais e setores do mercado e do terceiro setor, mas também incluem atores de instituições que integram a estrutura do Estado, como as Forças Armadas que, no Brasil, durante o período de reversão do pêndulo democrático (Avritzer, 2019) atuaram de forma mais intensa no campo político e na gestão educacional e escolar. No governo Bolsonaro (2019-2022) a militarização no campo educacional se intensificou com a implementação do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim)¹⁴, que possibilitou a atuação direta de militares na gestão educacional e escolar por meio das escolas cívico-militares. Mesmo com a revogação do Pecim (Decreto N.º 11.611, Brasil, 2023a), muitos estados optaram por manter a política de militarização das escolas públicas em outros moldes, que pode ser entendida como uma modalidade de parceria público-pública (Osborne; Gaebler, 1995), uma das alternativas para o governo reinventado a partir do neoliberalismo, fornecer os “serviços públicos” à população.

Nessa perspectiva “[...] o conceito e o debate sobre o ‘terceiro setor’¹⁵ presta um grande serviço ao capital e à ofensiva neoliberal, nesta luta pela hegemonia na sociedade civil, no interior do processo de reestruturação do capital” (Montaño, 2003, p. 16). O terceiro setor assume um papel importante nesse processo, maiormente no que diz respeito à questão social. Montaño (2003, p. 157, grifo do autor) ressalta que “[...] o chamado ‘terceiro setor’, mesmo que de forma encoberta e indiretamente *não está à margem da lógica do capital e do lucro privado (e até do poder estatal)*. Ele é funcional à nova estratégia hegemônica do capital e, portanto, não é alternativo, e sim integrado ao sistema”. No Brasil, a partir dos anos 1990, reformas propõem que as políticas sociais, dentre elas as políticas educacionais, sejam operacionalizadas a partir de parcerias entre o Estado e o terceiro setor. “Para isso criaram-se leis¹⁶ e incentivos para ‘organizações sociais’, para a ‘filantropia empresarial’, para o serviço voluntário e outras atividades, e desenvolve-se uma relação de ‘parcerias’ entre elas e o Estado” (Montaño, 2003, p. 47).

Diante da expansão das entidades que compõem o terceiro setor e sua atuação na questão social por meio de parcerias, Montaño (2003, p. 47) argumenta que “[...] mais do que um estímulo estatal para a ação cidadã, representa desresponsabilização do Estado da resposta à ‘questão social’ e sua transferência para o setor privado (privatização), seja para fins privados (visando ao lucro), seja para fins públicos”.

Na senda desse debate, Gohn (2000, p. 21) ressalta que o terceiro setor¹⁷ é “[...] um fenômeno complexo, diferenciado e contraditório. Ele tem gerado um tipo de associativismo que atua no nível do poder local e suas organizações se definem com fins públicos sem fins lucrativos”. É composto por “[...] um universo grande de organizações, movimentos sociais, ONGs, associações comunitárias de vizinhança, fundações, entidades filantrópicas, ‘empresas cidadãs’ etc.” (Gohn, 2000, p. 21). No Brasil, muitas entidades associadas ao terceiro setor, que são identificadas ao longo da investigação, têm papel fundamental na difusão de novas formas e modos de governança na gestão da educação e da escola pública.

Portanto, vislumbram-se a presença e a atuação de uma série de novos atores políticos privados na condução das políticas educacionais, os quais transcendem o governo no seu

¹⁵ Montaño (2003) utiliza o termo “terceiro setor” entre aspas tendo em conta a sua origem associada às visões segmentadoras da realidade social, que se distanciam do referencial teórico-metodológico adotado pelo autor.

¹⁶ Algumas dessas legislações, em especial aquelas que apresentam relação com a educação pública, são destacadas no Capítulo 2 desta investigação.

¹⁷ Para Montaño (2003, p. 16), a expressão “terceiro setor” consiste em “[...] um conceito ideológico (como ‘falsa consciência’) portador da função de encobrir e desarticular o real”.

sentido mais *stricto*, pois ultrapassam os limites da sociedade política ao englobar frações da sociedade civil, ou seja, o Estado em sua forma ampliada ou Estado integral, assim conceituado por Gramsci (2007). No que diz respeito à educação, à escola pública e suas formas de gestão nos estados brasileiros e no DF, *locus* desta investigação, uma série de outros atores — os quais foram, no âmbito desta pesquisa, denominados como terceiros ou atores externos à educação e à escola pública — têm atuado nesse campo, em especial, na gestão educacional e escolar, conformando a passagem de governo para governança (Dale, 2010; Dardot; Laval, 2016; Jessop, 2018).

Na lógica da governança, o Estado tem seu papel e funções modificadas e, assim, passa a caracterizar-se como um Estado empreendedor¹⁸ — um Estado que dirige, mas não rema — no qual o governo é reinventado (Osborne; Gaebler, 1995). Para a execução das políticas, o Estado reformulado e o governo reinventado convocam terceiros para operacionalizar as políticas públicas. No entanto, contrariando a perspectiva dos defensores da nova governança, observam-se que esses terceiros e novos atores, chamados a desempenharem funções que outrora eram realizadas de forma direta pelo Estado, não se limitam a remar, pois sua ação não se restringe à execução das políticas. Denota-se que esses novos atores políticos privados exercem influência sobre a agenda, a conformação, a execução e a avaliação das políticas públicas, dentre elas as políticas educacionais.

Diante desse contexto, questiona-se: quais transformações decorrem da adoção de novas formas e modos de governança na gestão da educação e das escolas públicas dos estados brasileiros e do Distrito Federal e quais as potenciais implicações desses processos para a gestão

¹⁸Com a ascensão das teorias gestionárias, o Estado, suas funções e papel são reformulados. Na proposta de Reinvenção do Governo (Osborne; Gaebler, 1995), as transformações concentram-se no governo, conferindo-lhe um caráter empreendedor ou inovador. Na visão dos autores, esse governo empreendedor não é reduzido à concepção empresarial, uma vez que o “[...] empreendedor emprega recursos de novas formas, para maximizar a produtividade e a eficiência (Osborne; Gaebler, 1995, p. 16). Dardot e Laval (2016) se contrapõem a essa visão, ressaltando que o empreendedorismo empresarial prevalece nas novas formas e modos de governança. Sob essa perspectiva, “[...] o Estado empreendedor deve, como os atores privados da ‘governança’, conduzir indiretamente os indivíduos a conduzir-se como empreendedores” (Dardot; Laval, 2016, p. 278). Puello-Socarrás (2021) corrobora essa visão, destacando que o Estado Empreendedor resultado do novo neoliberalismo, que molda uma nova arquitetura estatal. De acordo com o autor, “O Estado empreendedor reorganiza seus aparato e ações (geralmente, tímidas medidas políticas, as quais estariam longe de se constituir em Políticas públicas, no sentido clássico do termo, insistimos) em torno das dinâmicas empreendedoras - ocultando suas contradições - para entrar a apoiar e atualizar a relação capitalista” (Puello-Socarrás, 2021, p. 57). Esse argumento é corroborado por Antunes e Peroni (2023, p. 2) ao enfatizarem que: “o Estado empreendedor que não mais é o executor de políticas sociais, mas repassa para o indivíduo, através da meritocracia e da competitividade, a responsabilidade pelo seu sucesso ou fracasso. Há um deslocamento de propostas societárias com princípios coletivos e democráticos para o individualismo”. Portanto, o Estado Empreendedor corresponde à forma de Estado forjado no espírito do novo neoliberalismo (Puello-Socarrás, 2021), o qual tem delegado a execução das políticas sociais aos novos atores, no contexto brasileiro, ao terceiro setor, bem como responsabilizado o sujeito individual pelo acesso, sucesso ou fracasso dessas políticas (Antunes; Peroni, 2023).

democrática? Além do questionamento principal, o estudo também foi orientado e buscou responder às seguintes questões de pesquisa:

- a) Em que medida a noção de Estado e suas (re)definições, identificadas a partir da nova governança em sua forma neoliberal, explicam ou intervêm na nova compreensão da gestão (da educação, da escola pública e da gestão democrática)?
- b) Quais são os princípios políticos, filosóficos e ideológicos que orientam e conformam as novas formas e modos de governança propostas para o âmbito da gestão educacional e escolar?
- c) Como a GD é apresentada e dimensionada pelo Plano Nacional de Educação (2014-2024) e (re)dimensionada nos textos dos Planos Estaduais e Distrital de Educação?
- d) De que forma o espírito da nova governança e algumas de suas expressões pode ser identificado nos Planos de Educação (Nacional, Estaduais e Distrital), vigentes no período de 2015 a 2020 e como esses elementos se alinham ou divergem dos princípios democráticos?

Parte-se da hipótese de que as novas formas e modos de governança são propostas e propagadas pelos atores hegemônicos globais associados a importantes atores externos à educação e à escola pública, os quais, por sua vez, estão adentrando a educação e as escolas públicas dos estados brasileiros e do DF e modificando a sua gestão e a sua organização. As denominadas novas formas e modos de governança são constituídos por elementos não muito claros e evidentes e, por isso, constituem-se em enigmas.

Destaca-se que as novas formas e modos de governança estão fortemente ligadas ao neoliberalismo contemporâneo e a sua materialização, tradução e adaptação ao contexto brasileiro, concebidos e conformados em um amplo contexto de internacionalização e transnacionalização das políticas públicas educacionais. Isso desconsidera, assim, as potencialidades e experiências, bem como os desafios já existentes nas diferentes realidades subnacionais.

Atores hegemônicos globais passaram a propor políticas públicas educacionais alinhadas aos seus interesses e encontraram apoio em grupos empresariais e em entidades do terceiro setor no âmbito nacional e local, que se organizam por meio de redes com densa capilaridade. Dessa forma, esses atores produzem o consenso em torno de um projeto de educação, de escola pública e de formas de gestão que atendam aos interesses desses sujeitos individuais e coletivos, bem como disseminam propostas de formação humana, de acordo com as demandas e as necessidades do capitalismo em sua fase atual.

Diante desse contexto, supõe-se que esses atores possuam representantes em setores estratégicos da esfera pública educacional. Por meio de diversas ações, atores supranacionais, nacionais e subnacionais se articulam aos setores locais, moldando uma nova forma e um novo modo de governança educacional e escolar que aproxima a administração dos sistemas educacionais e das escolas à administração de empresas e de organizações capitalistas, embora a existência dessas instituições tenha outros propósitos que contrastam com os objetivos do capital e com os seus interesses mercadológicos (Paro, 2015). Esses atores têm exercido forte influência nas políticas educacionais elaboradas pelos entes federados brasileiros e no desenho de importantes ordenamentos legais, a exemplo dos Planos de Educação (Nacional, Estaduais e Distrital).

Contudo, apesar de certa homogeneização decorrente desse processo de internacionalização das políticas públicas educacionais, o Brasil apresenta particularidades que devem ser consideradas. Entre elas, destaca-se a GD do ensino e da educação pública, legitimada na legislação educacional, que é resultado de muitas lutas e disputas que viabilizaram a impressão desse princípio na CF de 1988 e na LDBEN N.º 9397/96, assim como no atual PNE (Brasil, 2014a), que, em sua Meta 19 (dezenove), buscou a operacionalização da GD por meio de oito estratégias.

Outra hipótese levantada aponta para o fato de que as novas formas e modos de governança, associados aos valores e aos preceitos neoliberais, impõem uma série de modificações e (re)definições, assim como a introdução de um novo *modus operandi*, novos instrumentos e valores na gestão da educação e da escola pública, associados à concepção empresarial de gestão/administração desses espaços. A materialização desses elementos e mecanismos pode enfraquecer ainda mais ou até mesmo inviabilizar e impossibilitar a construção de uma GD de maior intensidade, já bastante enfraquecida e fragilizada no contexto educacional brasileiro, no qual ainda se faz necessário o enfrentamento às práticas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas de gestão.

No limite, as novas formas e modos de governança resignificam, redefinem e produzem sentidos divergentes de GD (Lima, 2014), que se distanciam cada vez mais da concepção proposta nos anos de 1980, quando da elaboração da Carta de Goiânia¹⁹ (1986),

¹⁹ A Carta de Goiânia foi elaborada a partir dos grandes debates da IV Conferência Brasileira de Educação, realizada no período de 2 a 5 de setembro de 1986. Participaram do evento cerca de 6 (seis) mil pessoas de todos os lugares do Brasil. O documento propõe 21 (vinte e um) princípios básicos da educação a serem contemplados na Constituição Federal, que se encontrava em fase de elaboração, dentre eles a GD, proposta no princípio 19 (dezenove) e 20 (vinte) da carta” (Ande; ANPEd; Cedes; Carta de Goiânia, 1986).

documento esse que contribuiu de forma significativa com a indicação de propostas para a redação da Constituição Cidadã, que reconheceu a GD como um princípio do ensino público.

Decorridas mais de três décadas da elaboração da Carta de Goiânia e da CF de 1988, os valores democráticos sofreram modificações até mesmo entre setores progressistas da sociedade, decorrentes das experiências, dos avanços e recuos vivenciados ao longo desse percurso histórico. No entanto, as novas formas e modos de governança, ao anunciar a “democracia”, a “gestão democrática” e a “participação”, as concebem de forma muito diversa, o que tensiona a operacionalização desse princípio constitucional. Essa questão está presente na concepção de educação, entendida de forma distinta entre os setores progressistas e os setores associados à nova governança, entre aqueles que defendem a educação pública como um direito de todos(as), ofertado e garantido pelo Estado e aqueles que a concebem como um privilégio, uma mercadoria ou serviço a ser oferecido/fornecido por meio de diferentes arranjos e combinações, entre Estado, mercado e terceiro setor, de forma desigual, a fim de assegurar as condições para o desenvolvimento do capitalismo contemporâneo.

Contudo, essas transformações não ocorrem sem resistência por parte dos sujeitos que, no dia a dia, vivenciam a gestão da educação, da escola pública, suas adversidades e potencialidades (Arroyo, 2013). Resistências que podem ser observadas entre os profissionais da educação, suas entidades representativas, setores organizados da sociedade civil, comunidade acadêmica e científica, que denunciam, por meio de movimentos, atos, pesquisas, a perversidade de muitas iniciativas que, ao contrário do que propagam, não promovem a educação para todos(as) com qualidade social, como preconizado em uma GD.

Por outro lado, observa-se que, nos tempos atuais, esses focos de resistência estão sendo atacados por neoliberais e neoconservadores que pretendem subordinar a educação, a escola pública e suas formas de gestão aos seus interesses (Apple, 2009; Laval, 2019a; Lima; Hypolito, 2019; Palú; Petry, 2020; Ravitch, 2011). Esses atores geralmente utilizam a mídia e, mais recentemente, as redes sociais como importantes instrumentos de fabricação do consenso (Rocha, 2021). Diante desse cenário, destacam-se as palavras de Arroyo (2013, p. 12): “O fato da escola, sobretudo pública, de seus profissionais serem tão criticados é sinal de que incomodam, estão vivos”, uma vez que, apesar das adversidades, as escolas, as universidades públicas e os profissionais que atuam nesses espaços continuam acreditando e propagando valores coletivos, como a emancipação humana, a igualdade, a crença na democracia, as quais diferem dos valores do mercado, do autoritarismo, da eficiência, da nova dinâmica capitalista, da esfinge neoliberal.

Frente ao exposto, esta investigação tem como objetivo principal identificar e problematizar as transformações que decorrem da adoção das novas formas e modos de governança na gestão da educação e das escolas públicas dos estados brasileiros e do DF e, analisar as potenciais implicações desses processos para a GD. Utilizou-se, como recorte temporal, os anos de 2015 a 2020. Consoante ao objetivo geral, a presente pesquisa propôs os seguintes objetivos específicos:

- a) Investigar em que medida a noção de Estado e suas (re)definições, identificadas a partir da nova governança em sua forma neoliberal, explicam ou intervêm na nova compreensão da gestão (da educação, da escola pública e da gestão democrática);
- b) Identificar quais são os princípios políticos, filosóficos e ideológicos que orientam e conformam as novas formas e modos de governança propostas para o âmbito da gestão educacional e escolar;
- c) Analisar como a GD é apresentada e dimensionada pelo Plano Nacional de Educação (2014-2024) e redimensionada nos textos dos Planos Estaduais e Distrital de Educação;
- d) Identificar as formas pelas quais o espírito da nova governança e algumas de suas expressões estão presentes nos Planos de Educação (Nacional, Estaduais e Distrital) vigentes no período de 2015 a 2020 e como esses elementos se alinham ou divergem dos princípios democráticos.

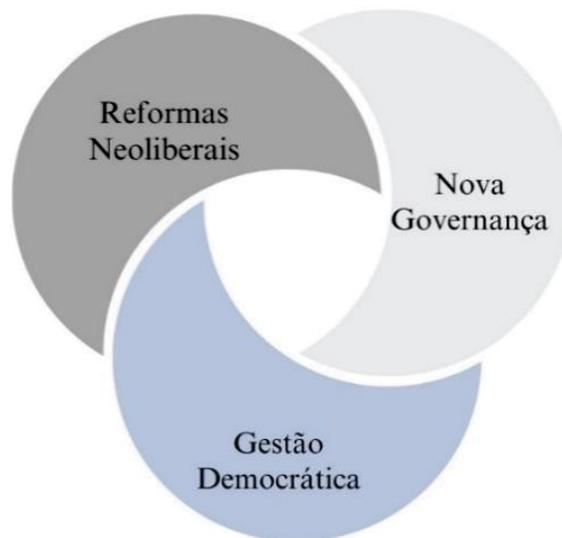
Com o objetivo de encontrar elementos que pudessem auxiliar na compreensão da problemática desta tese e na consecução dos seus objetivos e diante da complexidade que o fenômeno da nova governança se apresenta no campo educacional/escolar, este estudo propõe uma contribuição inédita ao campo, ao desenvolver uma “*Matriz de análise das Expressões da nova governança da/na educação, da/na escola pública e suas formas de gestão*” composta por duas dimensões: 1) *teórico-conceitual* e 2) *analítico-operacional*. Esse instrumento operacionalizado de forma articulada permite sistematizar e analisar, de forma mais rigorosa, as expressões da nova governança nesse campo específico. A Matriz foi construída com base em uma sólida fundamentação teórica, apresenta uma *versão ampliada*²⁰ e uma versão refinada para atender aos objetivos desta pesquisa. Sua elaboração/construção é detalhada no capítulo metodológico. Já sua fundamentação teórica é explicitada no Capítulo 8 e a operacionalização desse instrumento é realizada no Capítulo 9.

²⁰ Disponível nos Quadros 55 e 56 que integram o Apêndice desta tese.

Apresentada e demarcada a problemática da pesquisa, os questionamentos que orientaram este estudo, as hipóteses, o objetivo geral e os objetivos específicos, considera-se relevante destacar a relação entre o objeto de estudo e as investigações do campo das políticas educacionais, a qual é aprofundada no *Capítulo 5* da presente investigação.

É oportuno frisar que a problemática desta tese aborda três fenômenos complexos, que são objeto de estudo dos(as) pesquisadores(as) do campo das políticas educacionais: i) reformas neoliberais; ii) nova governança e; iii) a gestão democrática, conforme ilustra a Figura 1.

FIGURA 1 – A PROBLEMÁTICA DA INVESTIGAÇÃO E AS PESQUISAS EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS



FONTE: A autora (2024)

As *reformas neoliberais* associadas à agenda política do neoliberalismo têm sido “o principal centro de interesse de muitos estudos de Políticas Educacionais contemporâneas” (Ball; Mainardes, 2024, p. 12). Já a *governança/nova governança* é um tema emergente, que tem sido cada vez mais tematizado e, portanto, tem despertado o interesse dos(as) pesquisadores(as) do campo (Ball; Mainardes, 2024). Por fim, a *gestão (da educação, da escola pública e a gestão democrática)* é uma problemática que, no Brasil, é muito enfatizada nas pesquisas do campo. Nessa perspectiva, “[...] mesmo a gestão democrática não tendo tomado a cena da gestão escolar no cotidiano das instituições educativas brasileiras, ela pauta a pesquisa desse campo de conhecimento” (Souza, 2019, p. 14). Portanto, reafirma-se a relevância desta pesquisa e a sua relação com as pesquisas em políticas educacionais.

Para Mainardes (2018, p. 189), “[...] o objeto de estudo da política educacional é a análise das políticas educacionais formuladas pelo aparelho de Estado, em seus diferentes níveis e esferas (federal, estadual, municipal)”. No âmbito da pesquisa, observa-se que as novas

formas e modos de governança têm sido conformados a partir de uma mudança da própria concepção de Estado e das suas formas de administração, preconizadas pelas reformas neoliberais que, no Brasil, também apresentam características neoconservadoras. Conforme Ball e Mainardes (2024, p. 13), “A afirmação das relações de mercado, a participação de novos atores políticos e o uso da gestão de desempenho estão intimamente relacionados às mudanças na forma e nas modalidades do Estado”.

Souza (2014), que tomou como base 215 trabalhos aprovados/apresentados nas sessões anuais do Grupo de Trabalho 5 (Estado e Política Educacional) da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), entre 2000 e 2011, evidenciou os temas mais pesquisados no campo das políticas educacionais:

A constituição da agenda política; A relação público e privado na educação; Avaliação educacional; Direito à educação; Financiamento da educação; *Gestão escolar ou educacional* (Municipalização; Sistemas de ensino; gestão democrática: eleições; conselhos; projetos e práticas; etc.); História da política (ou dos políticos) da educação; Legislação educacional; Levantamentos da produção acadêmica; Planejamento (escolar ou educacional) (PNE; PDE; planejamento participativo; etc.); Políticas ou programas específicos (Bolsa família; formação de professores; etc.); Políticas para etapas ou modalidades de ensino; Reflexões teóricas em políticas educacionais; *Reformas educacionais*; Trabalho docente. (Souza, 2014 *apud* Souza, 2016a, p. 82-83, grifo nosso).

Dentre os temas pesquisados no campo, destacam-se: a relação público e privado na educação, a gestão escolar ou educacional e as novas formas de governança associadas às reformas educacionais, que se constituem em temáticas centrais na investigação proposta. Mainardes (2018) afirma que as pesquisas nesse campo de investigação podem contemplar:

[...] a análise do processo de formulação de políticas; o conteúdo propriamente dito da política ou do programa (discurso da política); os processos de “implementação”, tradução e interpretação da política ou programa no contexto da prática (escolas, salas de aula, etc.); a avaliação de políticas, que pode abranger análise de resultados e consequências (Mainardes, 2018, p. 189).

O estudo em questão, no que diz respeito à ação política, contemplou o contexto de influência e de formulação do texto da política educacional no âmbito internacional, nacional e subnacional, materializada nos textos do PNE e dos Planos Subnacionais dos estados brasileiros e do Distrito Federal. Destaca-se que os contextos de influência, da produção de texto, da prática, dos resultados/efeitos e de estratégia política compõem a abordagem do ciclo de políticas formulada por Stephen Ball e colaboradores. Essa é uma importante ferramenta analítica utilizada para a compreensão de programas e políticas educacionais (Mainardes,

2006). Embora esta investigação não utilize o ciclo de políticas como ferramenta analítico-metodológica, as duas primeiras dimensões dessa abordagem são muito presentes na análise e, portanto, julga-se importante destacar as contribuições do ciclo de políticas para os estudos do campo e a importância dos contextos destacados pelos autores para a compreensão das políticas públicas, em especial para a análise das políticas educacionais.

Por fim, foi necessário delinear, planejar e percorrer caminhos teórico-metodológicos, os quais tornaram possível elucidar a problemática da pesquisa, bem como forneceram elementos para realizar o cerco epistemológico ao objeto de estudo em tela. Nesse sentido, a presente pesquisa pode ser caracterizada como uma pesquisa qualitativa (Godoy, 1995; Flick, 2009; Minayo, 2009), de tipo exploratória e explicativa (Gil, 2002), fundamentada em estudos bibliográficos e documentais (Lüdke; Andre, 2018). Os dados foram submetidos às técnicas de Análise de Conteúdo – AC (Bardin, 2016; Moraes, 1999), com ênfase na análise categorial temática e frequencial.

A base teórica da investigação foi fundamentada em autores(as) críticos que exploram a relação entre Estado, educação, escola pública e suas formas de gestão, incluindo Ball (2013, 2018, 2020); Dale (1988, 1989, 2010); Dardot e Laval (2016, 2019); Newman e Clarke (2012). A problemática da nova governança, um conceito polissêmico e multifacetado, foi abordada com base em Ball (2013, 2018, 2020); Brown (2018, 2019); Salamon (2002); já a nova governança educacional e escolar foi discutida a partir de Amos (2010); Robertson e Verger (2012); Reis (2013); Silva e Hypólito (2022); e as potenciais implicações para a GD foram analisadas a partir de Souza (2007, 2009, 2023) e Lima (2014, 2018a, 2018b, 2021b). A elaboração do instrumento teórico-metodológico, proposto para esta análise, foi ancorada nos estudos de pesquisadores brasileiros e portugueses, realizados entre 2008 e 2022, que aprofundaram a problemática da nova governança, instrumento complementado pelas contribuições dos(as) autores (as) supracitados(as).

Já a análise documental foi conduzida a partir do escrutínio de importantes peças da política educacional em âmbito nacional, estadual e distrital, que correspondem ao texto do PNE (Brasil, 2014a), de 25 Planos Estaduais e 01 (um) Plano Distrital de Educação. Convém ressaltar que o recorte temporal foi definido a partir das determinações do normativo nacional, abrangendo os anos de 2015 a 2020. Tal escolha justifica-se pelo fato de que o PNE (Brasil, 2014a) estabeleceu o prazo de 01 (um) ano para que os estados, os municípios e o DF elaborassem seus respectivos Planos Estaduais e Distrital de Educação, bem como o prazo de

02 (dois) anos para a elaboração de Lei de Gestão Democrática (LGD) ou a adequação de legislação já existente.

Tanto os documentos que integram o estudo bibliográfico quanto aqueles que compõem o acervo documental foram submetidos às técnicas da AC, conforme as proposições de Bardin (2016) e de Moraes (1999), em especial às técnicas de análise de categoria temática e frequencial. No que tange à análise das expressões da nova governança presentes nos Planos de Educação (Nacional, Estaduais e Distrital), recorreu-se de forma complementar à utilização do *software* NVivo®, conforme detalhado no Capítulo 9. Já a trajetória do estudo, assim como as justificativas das opções realizadas durante esse percurso, será abordada e aprofundada no Capítulo 5.

Após a apresentação das intenções de pesquisa, de uma breve explanação sobre os caminhos percorridos durante a trajetória, a seção que segue procura apresentar a organização da presente investigação.

COMO A PESQUISA ESTÁ ORGANIZADA?

A pesquisa foi estruturada em três partes que abrangem um total de nove capítulos, além da Introdução, das Conclusões e das Referências. A organização está detalhada no Quadro 1, conforme exposto a seguir:

QUADRO 1 – ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA

(continua)

NOVAS FORMAS E MODOS DE GOVERNANÇA E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA: ENIGMAS DA ESFINGE NEOLIBERAL CONTEMPORÂNEA	APRESENTAÇÃO
	INTRODUÇÃO
	PRIMEIRA PARTE – EM BUSCA DE ELEMENTOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS QUE POSSIBILITEM DECIFRAR OS ENIGMAS DA ESFINGE NEOLIBERAL CONTEMPORÂNEA E SUA AÇÃO SOBRE/NA EDUCAÇÃO PÚBLICA
	CAPÍTULO 1 – DECIFRANDO ENIGMAS: CAPITALISMO, ESTADO E EDUCAÇÃO, RELAÇÕES E IMPLICAÇÕES
	CAPÍTULO 2 – A NOVA GOVERNANÇA: REDEFININDO O PAPEL, FUNÇÕES, FORMAS DE ATUAÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO CONTEMPORÂNEO E SUAS INSTITUIÇÕES
	CAPÍTULO 3 – DIREITO À EDUCAÇÃO, PRIVATIZAÇÕES, NOVAS FORMAS E MODOS DE GOVERNANÇA: TENDÊNCIAS E IMPOSSIBILIDADES
	CAPÍTULO 4 – DEMOCRACIA, EDUCAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA
	SEGUNDA PARTE – EM BUSCA DE CAMINHOS, MÉTODOS, ESTRATÉGIAS E SUBSÍDIOS PARA IDENTIFICAR A ESFINGE E DECIFRAR OS SEUS ENIGMAS
	CAPÍTULO 5 – CONSTRUINDO CAMINHOS, MÉTODOS E ESTRATÉGIAS PARA IDENTIFICAR A ESFINGE E DECIFRAR OS SEUS ENIGMAS
	CAPÍTULO 6 – SOBRE OS OMBROS DE GIGANTES: EVIDÊNCIAS, PERSPECTIVAS E DIRECIONAMENTOS

QUADRO 1– ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA

(conclusão)

NOVAS FORMAS E MODOS DE GOVERNANÇA E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA: ENIGMAS DA ESFINGE NEOLIBERAL CONTEMPORÂNEA	TERCEIRA PARTE – A ESFINGE EM AÇÃO: EVIDÊNCIAS, TENDÊNCIAS, MATERIALIZAÇÕES E RESISTÊNCIAS
	CAPÍTULO 7 – (RE)DIMENSIONAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: DO PLANO NACIONAL AOS PLANOS ESTADUAIS E DISTRITAL DE EDUCAÇÃO
	CAPÍTULO 8 – DESVENDANDO AS EXPRESSÕES E IMPLICAÇÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE
	CAPÍTULO 9 – A MATRIZ ANALÍTICO-OPERACIONAL DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR EM AÇÃO
	CONCLUSÕES
	REFERÊNCIAS
	APÊNDICE

FONTE: A autora (2024).

A apresentação expôs, de forma breve, a trajetória pessoal, acadêmica e profissional da pesquisadora, sua relação com o campo das políticas educacionais, em especial com a gestão da educação e da escola pública, como também o tema da pesquisa. Por sua vez, a Introdução situou o nascedouro do estudo a partir da conjuntura política, econômica e social. Apresentou, ademais, as origens, as razões e as intenções da investigação, detalhando a problemática, a justificativa, as questões norteadoras, as hipóteses e os objetivos, bem como a organização da pesquisa.

A *Primeira Parte* — intitulada *Em busca de elementos teóricos e empíricos que possibilitem decifrar alguns enigmas da esfinge neoliberal contemporânea e sua ação sobre/na educação e gestão pública* — compreende quatro capítulos e seus desdobramentos em seções e subseções, os quais têm por objetivo fornecer elementos teóricos para a compreensão do objeto e fenômeno de nossa investigação.

O Capítulo 1 — *Decifrando enigmas: capitalismo, Estado e educação, relações e implicações* — problematiza os enigmas evidenciados na sociedade atual, marcada pela globalização e pelo avanço do capitalismo, em sua versão neoliberal, o que tem redefinido o papel e as funções do Estado. Contextualiza o Estado, seus elementos e as transformações que ocorreram ao longo de sua trajetória, relacionando as mudanças e os fatos que as possibilitaram. Ainda, evidencia as implicações desse processo para as políticas educacionais, a educação e suas formas de gestão.

O Capítulo 2 — *A nova governança: redefinindo as funções, papel e formas de atuação do Estado contemporâneo* — busca a origem do vocábulo “governança”, evidenciando seu conceito polissêmico e multifacetado e apresenta algumas de suas características.

Problematiza a inserção da governança, que advém do setor privado no âmbito do Estado e suas instituições, e sua reverberação e corporificação no Estado, na administração, na educação e na gestão da educação e da escola, conformando a nova governança educacional e escolar.

O Capítulo 3 — *Direito à educação, privatizações, novas formas e modos de governança: tendências e impossibilidades* — propõe uma reflexão acerca da conquista dos direitos civis, políticos e sociais e, dentre esses, ressalta a importância do direito à educação. Busca analisar como ocorre a efetivação do direito à educação frente ao avanço da globalização, do neoliberalismo, cujos preceitos reformulam o papel do Estado, responsável por assegurar sua materialização. Aponta-se que as novas formas de governança têm implicado diferentes formas de privatização da educação. Tendências relacionadas ao avanço do neoconservadorismo e seus possíveis impactos sobre/na educação também são colocadas em questão.

O Capítulo 4 — intitulado *Democracia, educação e gestão democrática* — discute a importância de se compreender o conceito de democracia e suas diversas interpretações, como também ressalta os desafios enfrentados pela democracia na contemporaneidade. Para além da democracia enquanto forma de governo, destaca-se a importância da democracia social e da democracia enquanto forma de vida (Dewey, 1979). A educação desempenha um papel fundamental tanto na preservação quanto na transformação da ordem social e não deve ser subordinada a fins utilitários e estreitos, mas possibilitar a formação de cidadãos capazes de participar ativamente da construção de uma sociedade mais democrática.

Portanto, é imprescindível que a educação, a escola pública e suas formas de gestão sejam pautadas por princípios, vivências, práticas e objetivos democráticos, fundamentais para a formação de sujeitos democráticos. Algumas experiências democráticas do Século XX são destacadas ao longo do capítulo, as quais oferecem contribuições significativas para a construção da educação e da escola democrática do Século XXI, ressaltando a importância da participação plena, da autonomia e da autogestão das organizações educativas.

A Segunda Parte — *Em busca de caminhos, métodos, estratégias e subsídios para identificar a esfinge e decifrar alguns de seus enigmas* — é constituída pelos Capítulos 5 e 6. O Capítulo 5 — *Construindo caminhos, métodos e estratégias para identificar a esfinge e decifrar alguns de seus enigmas* — apresenta reflexões sobre a pesquisa, destaca as especificidades das investigações no campo das políticas educacionais, focaliza o *locus* investigativo e descreve o percurso metodológico realizado durante a conformação desta tese. Ainda, detalha a formação dos três bancos de dados, que se constituem em importantes

estratégias e instrumentos para a identificação da esfinge e sua ação sobre/na educação e escola pública brasileira. Nesse sentido, destaca-se o Banco de Dados 3, pois as pesquisas que o integram se constituíram no principal aporte teórico/empírico para a construção da Matriz Analítico-Operacional da Nova Governança Educacional e Escolar e suas expressões, cuja elaboração e construção é detalhada em seção específica do capítulo em questão.

O Capítulo 6 — *Sobre os ombros de gigantes: evidências, perspectivas e direcionamentos*²¹ — apresenta as tendências apontadas por meio da análise do resumo de 241 artigos selecionados em bases/indexadores do âmbito internacional, regional e local. Destaca como a educação e suas formas de gestão têm sido transformadas pelas reformas neoliberais, por meio de três categorias: 1) *Reforma da educação e da escola pública: contextos, atores, instrumentos e intencionalidades*; 2) *A gestão da educação e da escola: uma peça central para operacionalizar as reformas educacionais*; e 3) *Na contramão das reformas: a educação e suas formas de gestão concebidas para além dos interesses mercadológicos*.

A Terceira Parte — *A esfinge neoliberal contemporânea em ação: evidências, tendências, materializações e resistências* — é composta pelos Capítulos 7, 8 e 9, o que corresponde à última parte da investigação. Objetiva expor a análise realizada do campo empírico, por meio de fontes documentais, que correspondem ao PNE (Brasil, 2014a), a 25 PEEs e ao PDE.

O Capítulo 7 — *(Re)Dimensionamento da gestão democrática na legislação brasileira: do Plano Nacional aos Planos Estaduais e Distrital de Educação* — identifica e analisa como a GD foi incorporada ou negligenciada nos textos dessas importantes peças políticas. A análise se concentra na forma como esses normativos, seu conteúdo/teor, compreendem e (re)dimensionam a GD enquanto princípio e diretriz, meta e estratégias em seus textos, a fim de identificar as convergências e divergências presentes na norma legal, destacando como essa poderá contribuir para a materialização desse princípio, enquanto objetivo e fim da educação pública.

O Capítulo 8 — *Desvendando as expressões e implicações da nova governança educacional e escolar: uma proposta de análise* — tem como objetivo identificar,

²¹ Além da busca de artigos, nas bases *Scopus*, *Web of Science*, *Redalyc*, *Educational Resources Information Center (ERIC)*, *Educ@*, as quais deram origem ao capítulo 6, foi realizado um levantamento de teses no âmbito BDTD, as quais tiveram como objeto de pesquisa a gestão da educação e da escola, a partir dos marcos da reforma neoliberal. Os resultados foram sistematizados no artigo “‘Novas’ formas e modelos de governança e a gestão da educação e da escola: materializações, tendências e direcionamentos evidenciados nas teses de pesquisadores (as) brasileiros (as)” (Palú; Souza, 2021), publicado na *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*.

problematizar e fundamentar teoricamente as expressões relacionados à nova governança no contexto educacional e escolar. Para atingir esse propósito, desenvolveu-se uma matriz teórico-conceitual/analítico-operacional com base no resumo de 249 investigações (artigos e teses). Dentre eles, a análise foi focalizada em 20 trabalhos (17 artigos e 3 teses), que aprofundaram a temática da nova governança, destacando suas expressões na educação, na escola pública e suas formas de gestão. Essa matriz analítico-operacional passou por um processo de refinamento para ser utilizada na análise dos PNE, PEEs e PDE. Esse instrumento teórico-metodológico contém cinco categorias analíticas e seus respectivos referentes, os quais são fundamentados, teoricamente, a partir das investigações que deram origem a esses elementos, cotejada com a bibliografia do campo.

O Capítulo 9 — *A matriz analítico-operacional da nova governança educacional e escolar em ação* — buscou identificar e analisar as expressões da nova governança no PNE, nos textos dos PEEs e do PDE. Para isso, as categorias e referentes (subcategorias), previamente apresentados e fundamentados no Capítulo 8, foram utilizados como lentes de análise empregadas nas (re)leituras desses documentos. Esse exercício permitiu a testagem e a operacionalização da matriz analítico-operacional. Para tanto, além das técnicas da AC (Bardin, 2016), foram utilizadas as ferramentas do *software* NVivo[®], recurso que permitiu a organização, a categorização e a análise do *corpus* documental. A análise dos dados reforçou alguns elementos já apontados pela literatura, destacando as Parcerias Público-Privadas na Educação (PPPEs) como uma das principais expressões da nova governança. Essas estruturas, que propõem a articulação entre o Estado, mercado e terceiro setor, possibilitam a atuação de novos atores, denominados atores externos à educação e à escola pública, os quais influenciam e modificam a gestão da educação e da escola pública, ressignificando e fragilizando ainda mais a GD desses espaços.

Por fim, apresentar-se-ão as Conclusões, as Referências e o Apêndice.

PRIMEIRA PARTE — EM BUSCA DE ELEMENTOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS PARA DECIFRAR ALGUNS ENIGMAS DA ESFINGE NEOLIBERAL CONTEMPORÂNEA E SUA AÇÃO SOBRE/NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

De acordo com a mitologia grega, Édipo, já adulto, decide deixar Corinto e partir em direção a Tebas. Ao chegar à cidade, depara-se com a esfinge, um terrível monstro que assombrava a região e costumava interpelar os viajantes com o seguinte desafio: “*Decifra-me, ou devoro-te*”, lançando, em seguida, um enigma que, caso não fosse decifrado, significava a morte dos viajantes. Todavia, ao desafiar Édipo, a esfinge tem seu enigma decifrado e, dessa forma, põe-se fim ao seu ciclo de destruição. Tal qual Édipo, esta pesquisa foi iniciada a partir de inquietações que a movimentaram conformando o percurso investigativo.

Ressalta-se que um dos objetivos deste estudo é identificar a esfinge neoliberal contemporânea, suas expressões e alguns de seus enigmas que interpelam o Estado, a educação, a escola pública e suas formas de gestão. Para tanto, foi preciso encontrar elementos teóricos e empíricos que pudessem auxiliar nessa tarefa. Essa intencionalidade orientou os quatro capítulos que integram a primeira parte da investigação, suas seções e subseções, a destacar:

- ❖ Capítulo 1 – Decifrando Enigmas: Capitalismo, Estado e Educação, Relações e Implicações;
- ❖ Capítulo 2 – A nova governança: redefinindo papel, funções, formas de atuação e a administração do estado contemporâneo e suas instituições;
- ❖ Capítulo 3 – Direito à educação, privatizações, novas formas e modos de governança: tendências e impossibilidades;
- ❖ Capítulo 4 – Democracia, educação e gestão democrática

Nesses capítulos são apresentados e problematizados conceitos relevantes, sobretudo a noção de Estado e suas (re)definições, identificadas a partir da nova governança em sua forma neoliberal, e como essas lógicas explicam ou intervêm na nova compreensão da gestão (da educação, da escola pública e da GD). A importância da educação para a sobrevivência e fortalecimento da democracia também é ressaltada. Essas ferramentas teórico-conceituais fundamentam a base da edificação da pesquisa, a partir da qual foi possível identificar a esfinge contemporânea e suas diferentes manifestações e expressões na gestão da educação e da escola pública dos estados brasileiros e do DF, atravessada pelas reformas neoliberais.

1 DECIFRANDO ENIGMAS: CAPITALISMO, ESTADO E EDUCAÇÃO, RELAÇÕES E IMPLICAÇÕES

Este capítulo tem por objetivo apresentar e problematizar alguns enigmas presentes na sociedade atual, marcada pelo avanço do capitalismo, em sua versão neoliberal, e pela globalização que tem redefinido o papel e as funções do Estado, bem como as implicações desse processo para as políticas educacionais — a educação e suas formas de gestão. Para tanto, faz-se necessário compreender o que é o Estado, seus elementos, assim como as transformações que ocorreram ao longo de sua trajetória, relacionando as mudanças e os fatos que as possibilitaram.

Em relação às mudanças no âmbito do Estado frente ao neoliberalismo, Dardot e Laval (2016, p. 272) afirmam que “[...] o neoliberalismo não procura tanto a ‘retirada’ do Estado e a ampliação dos domínios da acumulação do capital quanto à transformação da ação pública [...]”, ou seja, o neoliberalismo acaba por transformar o próprio Estado e suas formas de ação, suas políticas, de modo a torná-lo “[...] uma esfera que, também, é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes àquelas a que se sujeitam as empresas privadas”.

Nesse contexto de transformações, Dale (2010, p. 1102) destaca que é crucial, “[...] para entender os atuais predicamentos globais, distinguir as trajetórias do capitalismo (que se apresentam, atualmente, na forma da globalização neoliberal) e da modernidade e examinar as relações entre ambas”. Portanto, procurou-se, por meio de categorias como capitalismo, Estado e neoliberalismo, identificar elementos que pudessem contribuir para o entendimento das políticas educacionais atuais, especialmente no campo da gestão da educação e da escola pública,

Enigmas são utilizados como uma metáfora, em alusão ao Enigma da Esfinge, um dos mitos mais famosos da Antiguidade. Naquele tempo, “[...] a cidade de Tebas viu-se afligida por um monstro, que assolava as estradas e era chamado de Esfinge” (Bulfinch, 2006, p. 128). Interpelava os viajantes que passavam pelo caminho e propunha-lhes um enigma assim anunciado: *Decifra-me, ou devoro-te*: ‘Qual o ser que de manhã anda com quatro pés, à tarde com dois, e à noite com três?’” (Bulfinch, 2006, p. 128). Todos aqueles que não sabiam a solução do enigma eram mortos e devorados. A esfinge conseguiu sobreviver até o seu enigma ser decifrado por Édipo, que assim respondeu ao questionamento: “É o homem que engatinhava na infância, anda ereto na juventude e com a ajuda de um bastão na velhice” (Bulfinch, 2006,

p. 128). Com a resolução do famoso enigma, que possibilitava a continuidade da vida do monstro por meio da morte de outras pessoas, a esfinge se sente humilhada e, diante da impossibilidade de continuar o seu ciclo de destruição, põe fim a si mesma ao se atirar do alto de um rochedo. A cidade de Tebas estava, finalmente, livre das ameaças, da destruição e do ciclo de morte causado pela esfinge.

Na atualidade, as denominadas novas formas e modos de governança, propagados com o avanço capitalista neoliberal, apresentam-se imbuídas de muitas dúvidas, incertezas e, sobretudo, contêm numerosos enigmas. Esses enigmas estão relacionados às transformações do/no Estado, que assume novas funções, delegando a outros atores tarefas que eram exclusivas da sua competência, como a formulação e a execução de políticas públicas sociais. Dentre essas políticas, destacam-se as Políticas Educacionais, campo no qual está inserida esta pesquisa.

Não obstante, as novas formas e modos de governança também apresentam alguns enigmas para a gestão educacional e escolar, dentre os quais são enfatizadas as seguintes questões e observações: a esfinge neoliberal propõe a democracia e a democratização da/na educação, a exemplo dos movimentos progressistas vivenciados no Brasil ao longo dos anos de 1980 e 1990. No entanto, questiona-se, *qual é a sua concepção de democracia?* A esfinge neoliberal, nos discursos e documentos dos atores que a representam, defende uma educação de qualidade, porém *o que é tomado como qualidade e quais as condições objetivas de sua realização?* As novas formas de governança propõem uma maior participação da sociedade nos processos de gestão da/na educação e da/na escola, *mas quem compõe essa fração da sociedade e qual a forma participação pretendida? Como direcionar as ações da gestão da escola e dos sistemas educacionais, para garantir o mais amplo direito à educação nesse contexto?* Esses são alguns dos enigmas que as novas formas e modos de governança apresentam e os quais se intencionou, nesta pesquisa, investigar e aprofundar.

No entanto, diferentemente do mito grego, no qual a Esfinge, após ter o seu enigma decifrado por Édipo, se lança do alto do rochedo, permitindo que a cidade de Tebas respire aliviada, uma vez que estava, definitivamente, livre desse perigo, na atualidade, tem-se ciência de que, mesmo compreendendo melhor o capitalismo de cunho neoliberal e as suas estratégias, a esfinge por ele conformada não será destruída com a resolução e a publicização dos seus enigmas.

Ademais, o ano de 2020, marcado pela pandemia de covid-19, que impactou o mundo de diferentes maneiras, evidenciou a capacidade imensa de o capitalismo neoliberal se recompor e fortalecer, mesmo diante de cenários destrutivos. No entanto, esse contexto revelou

as contradições e os contrastes abissais — frutos desse modelo. Portanto, a partir de um entendimento mais amplo das estratégias e do *modus operandi* do capitalismo de cunho neoliberal, assim como da compreensão dos enigmas anunciados e relacionados à esfinge contemporânea, podem-se fazer frente, resistência e oposição a esses processos.

Desse modo, mesmo diante das limitações da realidade atual, que difere da mitológica, ainda assim, fazem-se necessários esforços para decifrar alguns enigmas do capitalismo neoliberal contemporâneo, presentes no Estado e nas suas reconfigurações. Assim como Édipo decifrou na antiguidade o enigma da esfinge de Tebas, nos dias atuais, enquanto pesquisadores(as) e educadores(as), é necessário buscar compreender os enigmas do capitalismo, materializados na esfinge neoliberal que os representa, assim como as suas ações sobre/no Estado. Caso contrário, o ciclo de destruição continuará interpelando a educação e a escola pública e, dia após dia, as transformando em mercadoria ou serviço a ser ofertado/fornecido por meio do setor privado ou do terceiro setor, sem que se encontre, para isso, alguma forma de resistência.

Portanto, percebe-se que a educação, enquanto um direito de todos(as), está com a sua vida e existência ameaçadas diante desses enigmas. Reafirma-se, assim, a importância de se identificarem as novas formas e modos de governança, suas expressões, proposições e enigmas e como esses elementos têm modificado a gestão da educação e da escola de acordo com os interesses neoliberais mercadológicos, que trazem implicações para a GD — que, no Brasil, foi impressa na CF de 1988 (Brasil, 1988) e reiterada pela LDBEN (Brasil, 1996). Essa é uma das tarefas a que se propõe este capítulo, suas seções e subseções, ou seja, utilizar as transformações no âmbito do Estado como lentes de análise, as quais possibilitam uma (re)leitura mais detalhada das políticas educacionais e da gestão da educação e da escola pública no contexto hodierno.

Para tanto, inicialmente, é apresentado um breve retrato do tempo presente, cenário no qual a esfinge, agora na forma neoliberal, ressurge e interpela o Estado, com exigências e enigmas que permitem a continuidade do capitalismo em sua forma atual. Em seguida, procura-se compreender o Estado e seus elementos. A partir do Estado neoliberal contemporâneo e suas metamorfoses, intensificadas na transição do século, buscam-se entender as políticas públicas, em especial as políticas educacionais e a gestão educacional e escolar.

1.1 O TEMPO PRESENTE E ALGUMAS TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS

As primeiras décadas do século XXI são marcadas por profundas transformações, que se constituem em mudanças rápidas associadas aos avanços tecnológicos, aperfeiçoamento dos sistemas de comunicações e de informação, à globalização e ao novo capitalismo, influenciado e conformado pelo neoliberalismo. Difunde-se, cada vez mais, a ideia de uma pretensa aldeia global, caracterizada pela sociedade em rede (Castells, 2005), pelos tempos líquidos (Bauman, 2007), por uma nova razão do mundo (Dardot; Laval, 2016), na qual, também, é moldado um novo ser humano (Sennett, 2012).

Hobsbawm, nos anos de 1990, ao escrever a obra *Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)*, declara ser impossível definir o tempo presente. Porém, afirma que, sem dúvida, “[...] ele terá sido moldado pelo Breve Século XX” (Hobsbawm, 2017, p. 15). Conforme o autor, é consenso entre os historiadores que “[...] mudanças dele decorrentes para todo o planeta foram tão profundas quanto irreversíveis. E, ainda, estão ocorrendo” (Hobsbawm, 2017, p. 15). Portanto, ao traçar um pequeno retrato dos tempos atuais, é preciso lançar um olhar mais atento para os acontecimentos do último século, pois esse período temporal encerra os acontecimentos e transformações que moldaram o nascimento e a formação do mundo atual. Dessa forma, propõe-se um breve *detour* histórico, com o objetivo de destacar esses acontecimentos e suas implicações.

O século XX, conforme Hobsbawm (2017), foi marcado pela existência de três eras distintas: a *Era das Catástrofes* (1914-1945), a *Era de Ouro* (1947-1973) e uma *Nova Era de Decomposição, Incerteza e Crise* (1973-1991). Observa-se, todavia, que a última fase apresentada não se encerra com a obra de Hobsbawm (2017 [1995]), tampouco com o fim do século XX, tendo em conta que seus elementos também estão presentes nas três primeiras décadas do século XXI.

Retomando o contexto que remonta ao início do século passado, pode-se afirmar que os anos que anunciam o prelúdio do Breve Século XX apresentam contrastes e disputas decorrentes da Segunda Revolução Industrial, do Imperialismo e do Neocolonialismo, que provocaram a divisão do mundo e o aumento das rivalidades, das disputas territoriais e das políticas no contexto europeu, e que se espraiaram para outros continentes. Essas se acirraram e contribuíram para o surgimento de conflitos, como a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Outrossim, esse mesmo período apresenta a esperança de um mundo melhor, a partir da materialização dos ideais socialistas da Revolução Russa de 1917, que indicava ser possível a

formação de um mundo mais justo e menos desigual, uma alternativa ao capitalismo. Esses anseios alimentaram a luta e os movimentos sociais em diferentes realidades, mas que foram destruídos pela força e violência do capitalismo, pelo bloqueio econômico imposto aos países socialistas, pelas contradições internas vivenciadas no cenário soviético, pela concretização do socialismo real, pelo terrorismo de Estado, que passou a ser vivenciado durante o chamado “stalinismo”²².

Nesse contexto, com o final da “Grande Guerra”²³, ampla parte do mundo, em especial a ocidental, é atingida pela crise que se inicia a partir dos Estados Unidos da América (EUA) e rapidamente se alastra, desse modo, inicia-se o hoje chamado período entreguerras. Com a ascensão de regimes totalitários, eclodem desejos de revanche frente ao desfecho da Primeira Guerra, desejos imperialistas e expansionistas, bem como novas disputas que culminaram com a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Em relação às causas da Segunda Guerra, de acordo com Hobsbawm (2017, p. 43), “[...] nenhum historiador sério jamais duvidou de que a Alemanha, Japão e (mais hesitante) a Itália foram os agressores”. O autor declara que “[...] a pergunta sobre quem ou o que causou a Segunda Guerra Mundial pode ser respondida em duas palavras: Adolf Hitler” (Hobsbawm, 2017, p. 43). Contudo, Hobsbawm (2017) também adverte que a resposta a esse tipo de pergunta histórica não é tão simples quanto aparenta, pois, a insatisfação com os resultados da Primeira Guerra não se restringia aos países derrotados; ainda, os regimes totalitários e desejos imperialistas foram fatores que contribuíram para o conflito.

A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) colocou em confronto os regimes autoritários ditatoriais fascistas e as forças aliadas que, supostamente, representavam a democracia, de forma que “A democracia só se salvou, porque [...] houve uma aliança temporária e bizarra entre capitalismo liberal e comunismo [...]” (Hobsbawm, 2017, p. 17). Já a vitória sobre a Alemanha nazista deve-se, em grande parte, à atuação do exército vermelho comunista. É importante destacar que a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), sob comando de Stálin, vivenciava um regime autoritário. Esse país e seu exército tiveram papel decisivo na

²² Segundo o dicionário de política, o “stalinismo” “é historicamente “[...] o período em que o poder comunista se consolida na União Soviética sob a guia do partido comunista, a cuja frente se encontrava, como secretário [...] Stalin” (Pasquino, 1998, p. 1221). Esse período foi marcado, de um lado, pelo crescimento e consolidação da URSS como potência mundial, e, por outro, pelo terrorismo de Estado, perseguições, repressão e brutalidade vivenciadas no processo de coletivização forçada e no tratamento dados aos inimigos (Hobsbawm, 2017).

²³ Expressão que designa a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Como destaca Hobsbawm (2017), esse conflito ficou assim retratado na memória dos franceses e britânicos, pois a consideravam mais terrível e mais traumática em sua memória em relação à Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

derrota dos regimes autoritários de extrema direita, o que contribuiu, assim, para a sobrevivência dos regimes democráticos nos anos que se seguiram ao conflito.

Segundo Hobsbawm (2017), após o fim da Era das Catástrofes (1914-1945), inicia-se a Era de Ouro (1945-1970), marcada pelo fim da Segunda Guerra, em 1945, na qual as forças democráticas foram vitoriosas. Tanto os EUA (capitalista) quanto a URSS (socialista) integravam as forças aliadas. Todavia, após o término do conflito, uma nova ordem mundial é formada, na qual esses países e as concepções de mundo e de sociedade por eles representadas se transformam em forças antagônicas.

Esse confronto é conhecido como Guerra Fria, que marca a segunda metade do século XX, caracterizado pela binaridade capitalismo/socialismo e pelo confronto entre essas concepções. Ademais, a chamada Era de Ouro do capitalismo tem como característica o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), o qual teve vida curta, sobrevivendo até o início da década de 1970 (Hobsbawm, 2017). Inicia-se, então, uma Nova Era de Decomposição, Incerteza e Crise (Hobsbawm, 2017). Durante esse período, ocorreu a queda da URSS — o socialismo se desintegrou, ou enfraqueceu, em muitos países e o capitalismo se tornou hegemônico.

Mesmo com a descolonização da África e da Ásia, com a redução dos conflitos regionais, os contrastes econômicos e sociais continuavam crescentes. Ao mesmo tempo que surgiam avanços tecnológicos, novas descobertas e possibilidades, as desigualdades sociais também se tornavam cada vez maiores, marcas do capitalismo global de cunho neoliberal que surge no início dessa Nova Era. Todavia, o neoliberalismo não se constitui em “[...] apenas uma ideologia, um tipo de política econômica. É um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e todas as esferas da vida” (Dardot; Laval, 2016, p. 07).

Diante da influência do neoliberalismo na configuração do mundo contemporâneo, torna-se relevante explorar suas origens e as mudanças por ele demandadas, principalmente no que diz respeito à concepção do Estado e seu papel frente às políticas sociais, dentre elas a educação. Contudo, para compreender o Estado capitalista neoliberal, é fundamental examinar as origens do próprio Estado, seus elementos, trajetória e sua relação com o capitalismo.

Com esse propósito, realiza-se uma breve análise do período que compreende a formação dos Estados Nacionais à hegemonia do neoliberalismo e, posteriormente, na seção seguinte, são retomadas as discussões acerca do Estado neoliberal.

1.2 AFINAL, O QUE É O ESTADO?

A partir do reconhecimento de que as políticas educacionais devem ser compreendidas como resultado da relação entre demandas sociais por educação e o posicionamento do Estado frente a essas demandas (Souza, 2016a), considera-se importante aprofundar a reflexão a respeito do que é o Estado. Não se pretende dar uma resposta definitiva à questão e, dada sua complexidade, o objetivo é identificar, nas contribuições teóricas de Weber (1999, 2004), Gramsci (2001, 2007) e Dale (1988, 1989, 2010), elementos que possam colaborar para a discussão desse conceito fundamental para o campo da política educacional.

Ao analisar o uso da teoria centrada no Estado para explicar práticas e políticas educacionais, Power (2011, p. 58) identifica que “Teóricos da abordagem estadocêntrica como Dale e Ozga comentam que o ponto de partida para qualquer análise adequada de política e prática educacional deve envolver o reconhecimento do Estado e de sua relação com o capital”. Essa relação é reconhecida e problematizada pelos autores apresentados e problematizados nesta seção.

Diante do exposto, retoma-se o contexto que remete à origem do conceito de Estado Moderno, assim apresentado por Schiera (1998, p. 425):

[...] o conceito de 'Estado' não é um conceito universal, mas serve apenas para indicar e descrever uma forma de ordenamento político surgida na Europa a partir do século XIII até os fins do século XVIII ou inícios do XIX, na base de pressupostos e motivos específicos da história europeia e que após esse período se estendeu — libertando-se, de certa maneira, das suas condições originais e concretas de nascimento — a todo o mundo civilizado.

De acordo com Bobbio (2017a, p. 88), o termo “Estado Moderno” ganha notoriedade a partir de seu uso por Maquiavel, diante da necessidade “[...] de encontrar um novo nome para uma realidade nova: a realidade do Estado, precisamente moderno, a ser considerado como uma forma de ordenamento tão diverso dos ordenamentos precedentes que não podia ser chamado com os antigos nomes”. Por conseguinte, não se pode considerar o Estado Moderno como uma formação histórica que sempre existiu, pois sua constituição ocorreu em um período relativamente recente da história (Bobbio, 2017a).

Ao diferenciar o Estado Moderno das formas que o antecederam, o sociólogo alemão Max Weber (1864-1920)²⁴ destaca que o Estado não pode ser definido pelo conteúdo daquilo que faz, ou seja, pelos fins, mas antes pelos meios que emprega para fazê-lo:

Do ponto de vista da consideração sociológica, uma associação “política”, e particularmente um “Estado”, não pode ser definida pelo conteúdo daquilo que faz. Não há quase nenhuma tarefa que alguma associação política, em algum momento, não tivesse tomado em suas mãos, mas, por outro lado, também não há nenhuma da qual se poderia dizer que tivesse sido própria, em todos os momentos e exclusivamente, daquelas associações que se chamam políticas (ou hoje: Estados) ou que são historicamente as precursoras do Estado moderno. Ao contrário, somente se pode, afinal, definir sociologicamente o Estado moderno por um meio específico que lhe é próprio, como também a toda associação política: o da coação física (Weber, 2004, p. 525).

Weber (2004) aponta um elemento que é exclusivo do Estado: o monopólio do uso da violência física. Esse poder é representado pelas forças armadas e pela polícia, que são o braço armado do Estado. Portanto, o conceito weberiano de Estado está associado ao domínio, que consiste na relação “[...] de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima (quer dizer, considerada legítima). Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado” (Weber, 2004, p. 526).

Além da coação física que é própria do Estado, para que seu poder e o poder de seus aparatos e governantes subsista, é preciso o reconhecimento por parte dos governados. Esse reconhecimento implica dominação. “Poder é capacidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social. O conceito de poder deve ser distinguido do conceito de dominação, que significa a probabilidade de encontrar obediência a um determinado mandato” (Sell, 2001, p. 66). Segundo Weber, “Dominação [...] é um caso especial do poder” (Weber, 2004, p. 187).

Nessa perspectiva, Weber (1999) identificou três tipos puros de dominação legítima: *dominação racional, tradicional e carismática*. “Poder e dominação são os conceitos primeiros dessa sociologia da dominação e aqueles a partir dos quais se tornava possível a reconstrução

²⁴ Max Weber (1864-1920), cientista e sociólogo alemão, possui estudos que são de grande contribuição à sociologia política. A partir das críticas dos pressupostos epistemológicos do positivismo, Weber proporcionará novas bases para o desenvolvimento das ciências sociais (Sell, 2001). “Weber vai orientar toda sua produção sociológica com base no primado do sujeito” (Sell, 2001, p. 48). O sociólogo alemão inaugurou um novo “caminho de interpretação da realidade social: a sociologia compreensiva” (Sell, 2001, p. 48). “A situação social da Alemanha também inspirou pesquisas, textos e reflexões acadêmicas do autor, especialmente em relação aos fenômenos do capitalismo, da burocracia e do poder político” (Sell, 2001, p. 47).

do conceito de Estado” (Bianchi, 2014, p. 87). Weber, assim, caracterizou cada uma dessas formas de dominação:

1. *de caráter racional*: baseada na crença da legitimidade das ordens estabelecidas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal), ou 2- *de caráter tradicional*: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre, e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional), ou, por fim, 3- *de caráter carismático*, baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática) (Weber, 1999, p. 141, grifo nosso).

Na busca de uma possível definição para o Estado, os estudos de Weber (2004) sinalizam para outro elemento importante, o território:

[...] o Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos (Weber, 2004, p. 529).

Para Weber, a formação do Estado Moderno, tal qual se conhece, somente ocorreu no Ocidente, onde encontrou condições específicas para o seu desenvolvimento, profundamente relacionadas à origem do capitalismo. O autor argumenta que a aliança entre o Estado nacional e o capital deu origem à burguesia, uma vez que o Estado nacional é responsável pelas condições de subsistência do próprio capitalismo.

Da aliança forçada entre o Estado nacional e o capital nasceu a classe burguesa nacional - a burguesia no sentido moderno da palavra. *É, portanto, o Estado nacional fechado que garante ao capitalismo as possibilidades de sua subsistência e, enquanto não cede lugar a um império universal, subsistirá também o capitalismo* (Weber, 2004, p. 517, grifo nosso).

Portanto, entre os elementos importantes que compõem o Estado Moderno, Weber (2004) destaca: *o monopólio do uso legítimo da força, o território e a racionalização*. Foi esse Estado que permitiu o nascimento e o desenvolvimento de um modo específico de produção. Nas palavras de Weber, “[...] o único em que pode florescer o capitalismo moderno. Este descansa sobre um funcionalismo especializado e um direito racional” (Weber, 2004, p. 518). Ou seja, é importante observar que o Estado não opera por conta própria, de forma

independente, mas por meio de um corpo de funcionários (burocratas) associados à dominação racional-legal.

Outros elementos importantes para a compreensão do que é o Estado são apontados por Gramsci (1891-1937)²⁵, que apresenta uma visão ampliada do conceito de Estado que, nas palavras do autor, é identificado como Estado Integral²⁶. Para o pesquisador, “[...] na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção)” (Gramsci, 2007, p. 244). Conforme Jacomini (2020, p. 6), “Essa ‘fórmula’ sintetiza a ideia de que o Estado não deve ser compreendido apenas como sociedade política, expressão predominante de coerção”. A autora ressalta que, para compreender o Estado a partir de Gramsci, deve-se considerar, além dos elementos que integram a sociedade política, os elementos característicos da sociedade civil, em especial persuasão e hegemonia (Jacomini, 2020). Esse consenso é fabricado pelos distintos aparelhos que compõem o Estado.

Na esteira desse pensamento, segundo Gramsci, “[...] nas sociedades ocidentais há um conjunto de organizações que concorrem para dar forma à atuação do Estado e que cumprem papel importante na construção e manutenção da hegemonia da classe dominante” (Jacomini, 2020, p. 5). Entre essas instituições que atuam nesse sentido, estão as chamadas organizações privadas, tais como: escolas, sindicatos, associações, imprensa, partidos políticos e, igrejas.

²⁵ Antonio Gramsci (1891-1937), nascido da região da Sardenha, foi um importante intelectual e líder político italiano. O ativismo intelectual, a participação no movimento operário e o engajamento político o levaram a compreender a centralidade da política como atividade humana. Ademais, sua vida e obra estão profundamente relacionadas aos fatos que marcaram a primeira metade do Século XX, dentre eles: a Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa, o Movimento Operário, o período entreguerras; as lutas entre os partidos de esquerda e direita no contexto italiano, das quais o partido fascista foi vitorioso; as perseguições contra os opositores — característica dos regimes totalitários. Gramsci foi mais uma vítima desse regime — encarcerado pelo fascismo em 1926, permaneceu na prisão por mais de 11 anos. Mesmo em condições adversas, em 1929 Gramsci consegue autorização para escrever na prisão (Coutinho, 1992). Nesse momento, iniciava-se a constituição de um trabalho que resultou em 33 cadernos de tipo escolar (destes, 4 correspondem a obras de tradução e 29 a escritos e reflexões de Gramsci), os quais resultaram nos famosos *Cadernos do Cárcere*. Trata-se de uma obra inacabada, uma vez que Gramsci morreu em 1937 e, portanto, não pôde rever seus escritos publicados anos depois. As primeiras edições dos *Cadernos do Cárcere* foram publicadas após o período da Segunda Guerra Mundial. Conhecidas como edições temáticas, chegaram ao Brasil nos anos de 1960, organizadas por Carlos Nelson Coutinho. No contexto nacional, os escritos de Gramsci e seus intérpretes são bastante difundidos no campo educacional e têm influenciado as pesquisas sobre políticas educacionais (Jacomini; Moraes, 2018).

²⁶ É importante destacar que tanto nos *Cadernos do Cárcere* como nos demais escritos de Gramsci não está presente a expressão ‘Estado Ampliado’, e sim ‘Estado Integral’. Contudo, conforme Jacomini (2020), foi Christine Buci-Glucksmann (1980), no livro *Gramsci e o Estado*, que utilizou a expressão ‘Estado Ampliado’ para se referir à concepção gramsciana de Estado Integral. “A partir dessa publicação, os termos Estado Ampliado ou Integral passaram a ser usados para se referir ao conceito de Estado de Gramsci” (Jacomini, 2020, p. 4, nota de rodapé).

Medeiros e Brandião (1990, p. 21) observam, a partir do pensamento de Gramsci, que a sociedade civil representa “[...] o momento do consenso e da hegemonia e a sociedade política o momento da coerção e da dominação” (Medeiros; Brandião, 1990, p. 21). Portanto, “[...] o Estado é a sociedade política que ao mesmo tempo se distingue da sociedade civil e com ela se confunde” (Medeiros; Brandião, 1990, p. 21).

De acordo com Bobbio (2017b, p. 49-50), Gramsci tem uma visão distinta de sociedade civil em relação a Marx:

Enquanto em Marx o momento da sociedade civil coincide com a base material (contraposta à superestrutura onde estão as ideologias e as instituições), para Gramsci o momento da sociedade civil é superestrutural. Nas notas sobre os intelectuais se lê: “Pode-se por enquanto fixar dois grandes ‘planos’ superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto de organismos chamados comumente de ‘privados’) e o da ‘sociedade política ou Estado’, que correspondem à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no governo ‘jurídico’” [1932, p. 1518-19] (Gramsci, 1932, p. 1518-1519 *apud* Bobbio, 2017a, p. 49-50).

Ou seja, o Estado Integral (Estado Ampliado), concebido por Gramsci (2007), é constituído pela sociedade civil e pela sociedade política. Nesse sentido:

O Estado assume o pressuposto fundamental de que ele não é antagônico em relação à sociedade civil, vista não como a população em geral (ou o povo), mas como as forças sociais organizadas que participam - liderando ou sendo lideradas - do pacto de dominação. Neste sentido, a sociedade civil é incluída no Estado (ou sociedade política), formando o que Gramsci chamou de “bloco histórico.” Ou seja, formando uma relação dialética de dominação e sobredeterminação entre as instâncias econômica, política, social e ideológica, uma influenciando dinamicamente a outra num processo que mantém e/ou transforma a natureza do Estado e, portanto, no limite, da formação social e do modo de produção (Medeiros; Brandião, 1990, p. 21).

Desse modo, “[...] por ‘Estado’ deve-se entender, além do aparelho de governo, também, o aparelho ‘privado’ de hegemonia ou sociedade civil” (Gramsci, 2007, p. 254-255). Cospito (2017, p. 551) afirma que, para Gramsci, o conceito de hegemonia, presente nos escritos carcerários, “[...] oscila entre um sentido mais restrito de ‘direção’ em oposição a ‘domínio’, e um mais amplo e compreensivo de ambos (direção mais domínio)”. Embora o conceito de hegemonia não apareça de forma direta nos *Cadernos do Cárcere*, ele está associado a outros conceitos importantes, como Estado integral, bloco histórico e intelectuais.

Conforme Gramsci (2001), a hegemonia da classe dominante é constituída pela *direção e domínio*, elementos que possibilitam a dominação. O autor observa que, em determinados momentos, ocorrem crises de hegemonia, caracterizadas como crises orgânicas,

nas quais as ideias das classes burguesas passam a ser questionadas e não estão mais presentes no ideário da maior parte da população, ou seja, as classes dominantes deixam de ser *dirigentes* e passam a ser apenas *dominantes*. Nas palavras de Gramsci (2001):

Se a classe dominante perde o consenso, ou seja, não é mais ‘dirigente’, mas unicamente ‘dominante’, detentora de pura força coercitiva, isto significa exatamente que as grandes massas se destacaram das ideologias tradicionais, não acreditam mais no que antes acreditavam etc. A crise consiste justamente no fato de que o velho morre e o novo não pode nascer (Gramsci, 2001, p. 184).

Observa-se que, na construção da hegemonia, direção e domínio são determinantes e estão associados. A perda do consenso, importante elemento de dominação da classe burguesa, implica, muitas vezes, a utilização do poder coercitivo como ferramenta de manutenção do poder, instrumento utilizado em inúmeros momentos da história.

Por outro lado, para Gramsci, a sociedade civil corresponde a um “[...] espaço privilegiado de disputa da hegemonia de classe, lugar de construção de uma hegemonia que possa dar às classes subalternas a condição de *direção política (moral e intelectual)*, *qualificando-as a se tornar governo*” (Jacomini, 2020, p. 6, grifo nosso). A autora destaca que, para Gramsci, as classes subalternas, antes de se tornarem dominantes, devem alcançar a condição de dirigentes. Dessa forma, sua concepção de mundo pode vir a se tornar hegemônica (Jacomini, 2020). Na visão do autor sardo, essa “[...] é condição *sine qua non* para a construção do socialismo” (Jacomini, 2020, p. 6).

Portanto, a concepção de Estado Integral (Gramsci, 2007) ajuda a entender as lutas e as disputas que permeiam a sociedade civil, bem como perceber as ferramentas de dominação, utilizadas pela classe burguesa, para manter a condição de dominante e dirigente. Para Gramsci (2007, p. 331), o “Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados”.

Gramsci (2007) destaca a concepção de Hegel de Estado ético, na qual é possível perceber o Estado e seu propósito ético e cultural, relacionado à manutenção do *status quo* da classe dominante, e das necessidades das forças produtivas atreladas aos seus interesses, em que, portanto,

[...] todo Estado é ético na medida em que uma de suas funções mais importantes é elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral, nível (ou tipo) que corresponde às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aos *interesses das classes dominantes*. A escola como função educativa

positiva e os tribunais como função educativa repressiva e negativa são as atividades estatais mais importantes neste sentido: mas, na realidade, para este fim tende uma multiplicidade de outras iniciativas e atividades chamadas privadas, que formam o aparelho da hegemonia política e cultural das classes dominantes (Gramsci, 2007, p. 284, grifo nosso).

Conforme a assertiva, entre os aparelhos privados, que têm a função de manter a hegemonia da classe dominante, estão a escola e os tribunais, mas também outras iniciativas privadas que integram o aparelho da hegemonia política e da cultura dessas classes. Em relação à escola, é por meio da educação que pode ser perpetuada a hegemonia da sociedade burguesa; porém, é também por meio dela que pode ser forjada uma contra-hegemonia ao se constituir como um espaço, um lugar de conscientização da classe dominada (Gramsci, 2007). Ou seja, os aparelhos privados de hegemonia podem formar tanto “[...] uma rede de sustentação ou de contestação da atuação da sociedade política” (Jacomini, 2020, p. 5).

Assim, conforme Jacomini (2020, p. 9), a concepção gramsciana de Estado Integral pode se constituir em uma importante ferramenta, um conceito fértil para a análise das políticas educacionais na atualidade, uma vez que possibilita a “[...] compreensão dos processos que envolvem agenda, elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, à medida que participam ou podem participar deles tanto as organizações e instituições da sociedade política quanto as da sociedade civil”. Ou seja, o conceito de Estado Integral permite observar a complexidade de relações que atravessam as políticas públicas, em especial as políticas educacionais, bem como as disputas que envolvem a educação, enquanto campo estratégico para a construção da hegemonia da classe dominante ou como possibilidade de construção de uma outra hegemonia.

Dando sequência à reflexão sobre o Estado e retomando o questionamento sobre sua relação com a educação, apresentam-se as contribuições de Dale²⁷ (1989, 2010). Segundo o autor, um dos problemas mais difíceis de resolver quando se busca discutir o efeito do Estado na educação ou qualquer outro setor “²⁸[...] é definir exatamente o que se entende por ‘Estado’” (Dale, 1989, p. 53, tradução nossa). São eles (o Estado e seus aparelhos) que protegem, controlam, tributam e pagam benefícios. Mas é necessário ser mais preciso para compreender o que é o Estado e suas relações com a educação (Dale, 1989).

²⁷ Roger Dale é “[...] professor da *University of Bristol* no Reino Unido e tem uma contribuição ímpar no estudo sociológico da educação” (Dale; Gandin, 2014, p. 5). Autor de vários livros e artigos que tratam da relação entre Estado, educação, políticas educacionais e globalização. Frente ao avanço da globalização, propôs a teoria da Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE) e seu uso na análise da política educacional (Souza, 2016b).

Texto original: ²⁸ “[...] *is defining just what is meant by ‘the State’*” (Dale, 1989, p. 53).

Uma tarefa primeira é a distinção entre Estado e governo. Em busca de esclarecer esses conceitos, afirma que governo é uma parte do Estado que se constitui na parte mais visível e mais ativa do Estado, “²⁹[...] mas não é a totalidade do Estado” (Dale, 1989, p. 53, tradução nossa). Segundo o autor, caso se pudesse reduzir Estado a governo, os Estados não funcionariam quando da queda de governos, e isso não acontece, pois os Estados continuam operando, mesmo na ausência de governos. Embora os limites entre Estado e governo não sejam fixos, mas mutáveis, é possível traçar uma distinção básica entre eles. Assim, os governos representam interesses de curto prazo e, portanto, transitórios, resultantes da coalizão de forças dominantes, representadas em partidos políticos (Dale, 1989).

Conforme Dale (1989), além do governo, existem aparelhos estatais que dizem respeito às instituições financiadas publicamente — entre elas, pode-se citar os departamentos governamentais (departamentos do Estado), militares, policiais, judiciário e o sistema legal. Ainda, estariam incluídas instituições como igrejas, sindicatos, jornais e sistemas educacionais. Além disso, embora possam ser incluídas nesse rol instituições que, mesmo não sendo financiadas publicamente, possuem funções semelhantes às dos aparatos estatais, o autor afirma que é preferível limitar o Estado “³⁰[...] a um conjunto de instituições financiadas publicamente [...]” (Dale, 1989, p. 54), mesmo diante das dificuldades dessa definição.

Portanto, para o autor, o Estado não é monolítico, não é somente o governo ou determinados comitês existentes na esfera governamental. O Estado diz respeito ao conjunto de instituições financiadas publicamente, as quais não estão articuladas de forma harmoniosa. Muitas vezes, possuem interesses conflitantes e ambíguos que são confrontados por problemas que decorrem de sua relação com o capitalismo, considerando-se que o governo tem a responsabilidade de garantir a relevância destes interesses em sua agenda. Sobretudo, como destaca o autor, o Estado não é neutro (Dale, 1989).

A partir das contribuições de Weber (1999, 2004), Gramsci (2001, 2007) e Dale (1989), pode-se compreender o Estado como uma construção social. Denota-se que o capitalismo e o Estado moderno estão entrelaçados desde o seu nascimento, essa relação deve ser tomada em conta quando são analisadas as políticas educacionais. Weber (1999, 2004) destaca o aspecto coercitivo do Estado, já que outras formas de dominação legítima são utilizadas para a manutenção do *status quo* da classe dominante. Já a concepção de Estado Integrado (Estado Ampliado) de Gramsci (2007) permite compreendê-lo como a soma da

Texto original: ²⁹“[...] *but it not the whole of the State*” (Dale, 1989, p. 53).

Texto Original: ³⁰“[...] *to a set of publicly financed institutions* [...]” (Dale, 1989, p. 54).

sociedade política mais a sociedade civil. Nesta última, constroem-se possíveis consensos, os quais, muitas vezes, são forjados e fabricados a partir da hegemonia da sociedade burguesa. Contudo, também é nesse Estado que podem se constituir as forças contrárias à ordem vigente e outras hegemonias.

Conforme Dale (2010, p. 1100), ao longo de sua história, “[...] o capitalismo não conseguia providenciar suas condições de existência extraeconômicas com os próprios recursos e, portanto, precisava do Estado para isso”. Destarte, o Estado, por meio de seus aparatos, incluindo a educação, desempenhou e continua a desempenhar um papel fundamental na resolução de questões centrais para o desenvolvimento do capitalismo, assim identificados pelos autor: “[...] garantir uma infraestrutura para a acumulação contínua e o desenvolvimento econômico, tal como a disponibilização de uma mão de obra diversamente qualificada; assegurar um nível de ordem e coesão sociais; legitimar as desigualdades inerentes ao sistema” (Dale, 2010, p. 1100).

A partir desse reconhecimento, Dale (1989, p. 25, tradução nossa) afirma que “³¹[...] os problemas básicos enfrentados pelos sistemas educacionais, nos países capitalistas, derivam dos problemas do Estado capitalista”. O autor aponta as limitações dessa perspectiva, pois nem toda a atividade do Estado está relacionada à manutenção do modo capitalista de produção e, a partir da contribuição de Gramsci, destaca que “³²O sistema democrático-burocrático deu origem a uma grande massa de funções que não são de forma alguma exigidas pelas necessidades sociais da produção, embora sejam justificadas pelas necessidades políticas do grupo dominante fundamental” (Gramsci, 1971, p. 13 *apud* Dale, 1989, p. 26, tradução nossa). Nesse sentido, o autor também enfatiza a importância de se observar que nem tudo que se passa na escola tem relação com os problemas do Estado capitalista.

Por outro lado, ao focalizar o Estado, que é o provedor principal da educação, pode-se compreender vários aspectos das estratégias de transformação educacional, bem como suas suposições, intenções e resultados (Dale, 1989). Assim, ao compreender o Estado, sua relação com o capitalismo e com a educação, pode ser asseverado que esta foi e é utilizada como um instrumento para a manutenção da hegemonia e do próprio capitalismo. Possibilita-se, para tanto, entender melhor as políticas educacionais e seus propósitos. Todavia, também é por meio

Texto original: ³¹“[...] *the basic problems facing education systems in capitalist countries derive from the problems of the capitalist State*” (Dale, 1989, p. 25).

Texto original: ³²*The democratic-bureaucratic system has given rise to great mass of functions which are not all necessitated by the social necessities of productions, though they are justified by the political necessities, of the dominant fundamental group*” (Gramsci, 1977, p. 13 *apud* Dale, 1989, p. 26).

de uma educação emancipadora que se podem construir outras possibilidades, como afirma Afonso (2020, p. 408): “[...] quando pensamos nas políticas públicas do Estado, não podemos deixar de pensar a Educação como possibilidade emancipatória e como direito humano básico.”

Evidenciou-se que o capitalismo e o Estado Moderno nasceram no mesmo berço (Weber, 1999, 2004; Dale, 1989, 2010) e apresentam trajetórias que estão entrelaçadas. Ao longo de sua trajetória, o Estado assumiu formas distintas, as quais podem ser caracterizadas resumidamente como: absolutista, liberal, marxista ou socialista, totalitarista, Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) e neoliberal (Behring, 2006; Hobsbawm, 2017). Em todas as fases, é possível evidenciar uma profunda relação entre as transformações do Estado e as crises do capitalismo. Todavia, essas distintas formas assumidas pelo Estado não são homogêneas, posto que apontam para disputas e embates e, em alguma medida, para o rompimento dessa relação que ocorre com a materialização do Estado socialista, na Revolução Russa de 1917. As formas assumidas pelo Estado ao longo do século XX apresentaram relações tanto com o estado socialista, quanto com as transformações do capitalismo que foram, paralelamente, ocorrendo. Nesse sentido, a decadência do Estado liberal e a emergência do Estado socialista contribuíram para a conformação do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), no qual os governos ocidentais foram compelidos a considerar as áreas sociais como prioridades (Hobsbawm, 2017).

Conforme Dale (1988, p. 23, grifo nosso), foi essa forma de Estado e todo o seu aparato que deu “[...] ao capitalismo *uma face muito mais humana*, e que, ao demonstrar que ele (o capitalismo) poderia tomar conta de todos os seus dependentes, permitiu que o Estado mantivesse um contexto favorável à acumulação de capital”. Estado que, ao amparar o capitalismo nesse momento histórico, permitiu avanços e a conquista de direitos sociais nos países ocidentais desenvolvidos ao longo do século XX. entre eles, a educação, que passou a ser compreendida como um dever do Estado. Afinal, eles (os burgueses capitalistas), diante da consolidação da Revolução Russa, da crise que assolava inúmeros países, da emergência de movimentos operários em outras latitudes, haviam percebido que era preciso “[...] ‘*entregar os anéis para não perder os dedos*’, diga-se, a reconhecer direitos de cidadania política e social cada vez mais amplos para esses segmentos” (Behring, 2006, p. 7, grifo nosso).

Em suma, ao longo do percurso histórico do Estado, entrelaçado à história do capitalismo, foi o único momento em que o Estado amparou o indivíduo do *berço ao túmulo* (Dardot; Laval, 2016, grifo nosso). Entretanto, o que foi caracterizado por Hobsbawm como Era de Ouro (1947-1973), chega ao fim nos anos 1970. Diante de mais uma crise do capitalismo, o Estado novamente é convocado a ampará-lo, o que demandou duras e intensas

transformações, as quais conformaram o Estado neoliberal. Em contraposição ao Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), o Estado Neoliberal representa a face mais cruel do capitalismo. A ascensão do neoliberalismo marca o ressurgimento dos ideais do liberalismo, porém em um cenário, condições e, sobretudo, em outro tempo, em que foram assumidas novas formas.

Em resumo, diante da relevância do Estado para a compreensão das políticas educacionais, apresentou-se o conceito de Estado, seus elementos e formas de dominação a partir de Weber (1999, 2004); a concepção de Estado Integral e hegemonia, de Gramsci (2001, 2007); e a relação entre capitalismo, Estado, educação e suas contradições, apontadas por Dale (1988, 1989, 2010). Embora esses autores integrem perspectivas teóricas distintas, o conceito de Estado e seus elementos, evidenciados nas produções desses importantes intelectuais, contribuem para elucidar a problemática da nova governança e, portanto, são importantes lentes teóricas para a leitura desse fenômeno. Destaca-se o conceito de Estado Integral de Gramsci que, associado às contribuições teóricas dos autores supracitados, poderá contribuir para uma melhor compreensão das políticas educacionais, sobretudo daquelas que tratam da gestão da educação e da escola pública, na transição de governo para governança, fornecendo assim algumas ferramentas que possibilitem compreender com maior profundidade a complexidade desse fenômeno.

Nas seções que seguem, serão abordadas a constituição do Estado neoliberal e as implicações dessas transformações para os direitos sociais, em especial para a educação, a escola pública e suas formas de gestão.

1.3 NEOLIBERALISMO: A TRANSFORMAÇÃO DA ALMA E DO CORAÇÃO DOS INDIVÍDUOS, DAS INSTITUIÇÕES E SEUS PROPÓSITOS

Embora as origens e o nascedouro do neoliberalismo possam ser avistados já nos anos de 1930³³ (Dardot; Laval, 2016), a ascensão da teoria neoliberal na sociedade política como um possível antídoto para os males e ameaças à ordem social capitalista se dá a partir dos anos

³³ Dardot e Laval ressaltam que é comum a associação entre o nascimento do neoliberalismo e a criação da Sociedade Mont-Pèlerin (1947). Os autores, em contraposição, destacam que “Na realidade, o momento fundador do neoliberalismo situa-se antes, no Colóquio *Walter Lippmann*, realizado durante cinco dias em Paris, a partir de 26 de agosto de 1938, no âmbito do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (antecessor da Unesco) [...]” (Dardot; Laval, 2016, p. 71). Os participantes do evento marcaram a história e a política ocidental no pós-guerra, e dentre eles estava Hayek (Dardot; Laval, 2016, grifo nosso).

1970, quando essa concepção, que já vinha se fortalecendo nas décadas anteriores na sociedade civil, apresenta-se como uma solução para a crise do capitalismo (Harvey, 2014).

Entre os defensores dessa concepção estava um pequeno grupo de economistas, historiadores e filósofos acadêmicos, que se congregavam em torno de Friedrich Von Hayek (1899-1922)³⁴, filósofo político austríaco, e Milton Friedman (1912-2006)³⁵, economista norte-americano, representante da Escola de Chicago. Esses grupos autodenominavam-se “liberais” devido aos seus compromissos com os ideais de liberdade pessoal (Harvey, 2014). Retomando as concepções de Gramsci (2007), foram eles os intelectuais *orgânicos*³⁶ do neoliberalismo.

Os neoliberais apresentam uma possível solução para a crise, cujas proposições podem ser assim sumarizadas:

1) um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda; 2) um Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas; 3) a busca da estabilidade monetária como meta suprema; 4) uma forte disciplina orçamentária, diga-se, contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa natural de desemprego; 5) uma reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; e 6) o desmonte dos direitos sociais, implicando na quebra da vinculação entre política social e esses direitos, que compunha o pacto político do período anterior (Behring, 2006, p. 13).

Dessa forma, para os neoliberais, o Estado precisa ser forte, porém pequeno; deve, sobretudo, oferecer as condições ao mercado. Tudo o que puder ser ofertado pelo mercado deve ser feito por ele. É a partir do Estado neoliberal que a educação passa a ser concebida como um possível nicho de mercado, como uma mercadoria ou serviço. “A teoria neoliberal obteve respeitabilidade acadêmica quando Hayek, em 1974, e Friedman, em 1976, ganharam o prêmio

³⁴ *O Caminho da Servidão* é o trabalho mais conhecido de Hayek, publicado em 1944 (Hayek, 2010); o autor também escreveu textos essenciais como “A constituição da liberdade”, no qual afirma que a batalha das ideias era fundamental, e essa não duraria menos de uma geração para ser vitoriosa “[...] não apenas contra o marxismo, mas também contra o socialismo, o planejamento estatal e o intervencionismo keynesiano” (Harvey, 2014, p. 31).

³⁵ A obra mais conhecida de Milton Friedman chama-se *Capitalismo e Liberdade*, originalmente publicada nos EUA em 1962 (Friedman, 2014, p. 7).

³⁶ Intelectual orgânico é uma importante categoria do pensamento gramsciano. É valioso ressaltar que, para Gramsci, a concepção de intelectual vai muito além da de um acadêmico ou estudioso de determinado assunto, a partir da qual produziu um conceito diferenciado de intelectual. O próprio autor reconhece em seu texto (Gramsci, 2001) que os intelectuais têm uma função organizativa e conectiva vinculada à classe a que estão relacionados (intraclasse) e na sociedade como um todo, concepção que ultrapassa enormemente o conceito até então vigente de intelectual. Conforme o autor: “Todo grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político” (Gramsci, 2001, p. 15). Nesse sentido, tanto a classe dominante — a burguesia — utiliza seus intelectuais para legitimar o sistema capitalista e sustentar sua hegemonia, quanto a classe dominada — o proletariado —, na visão de Gramsci, pode formar seus intelectuais.

Nobel de economia” (Harvey, 2014, p. 31). A partir de então, a doutrina passa a ganhar notoriedade, a influenciar o campo político, sendo que “[...] a dramática consolidação do neoliberalismo como nova ortodoxia econômica de regulação da política pública no nível do Estado no mundo capitalista avançado ocorreu nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha em 1979” (Harvey, 2014, p. 31).

Em 1979, Margareth Thatcher foi eleita primeira-ministra na Grã-Bretanha, primeiro país capitalista avançado a adotar os preceitos neoliberais. Em 1980, com a vitória de Ronald Reagan, os EUA também passam a recorrer ao antídoto neoliberal. Nesse mesmo período, as reformas neoliberais foram adotadas em outros países europeus. No entanto, dismantlar o Estado de Bem-Estar Social não era tarefa fácil, de forma que Thatcher (1979-1990) teve que recorrer aos aparelhos coercitivos do Estado para que seu projeto fosse efetivado (Harvey, 2014).

Conforme Dardot e Laval (2016, p. 221), “Os sindicatos e a legislação trabalhista foram os primeiros alvos dos governos que adotaram o neoliberalismo”. Esses ataques se constituíram em uma marca do governo Thatcher e dos demais governos que assumiram os pressupostos do neoliberalismo. Já na América Latina, o Chile foi o primeiro grande laboratório neoliberal. “O golpe contra o governo democraticamente eleito de Salvador Allende foi patrocinado por elites de negócios chilenas ameaçadas pela tendência de Allende para o socialismo” (Harvey, 2014, p. 17) — projeto que contou com o apoio dos EUA. O general Pinochet, durante seu governo ditatorial (1973-1990), tratou de colocar em prática a cartilha neoliberal e, para isso, também, utilizou o aparelho coercitivo do Estado. No que diz respeito à educação, o Estado Neoliberal chileno implementou a política de *vouchers*³⁷, que possibilitou a utilização de dinheiro público para o financiamento do ensino privado (Klees; Edwards, 2015).

O modelo de *vouchers* ou cheques-ensino foi defendido por Milton e Rose Friedman, importantes intelectuais orgânicos do neoliberalismo. Na obra *Livre para Escolher: um depoimento pessoal*, publicado nos EUA nos anos 1980, Friedman e Friedman (2015) utilizam o princípio da liberdade de escolha para argumentar que os *vouchers* destinados aos pais permitiriam que eles pudessem escolher a escola mais adequada aos seus filhos. Nessa lógica, “Os pais deixam de ser ‘usuários’ de um serviço público e passam a ser ‘clientes’ de empresas educacionais às quais pagam com os *vouchers* recebidos” (Freitas, 2018, p. 32). Além disso, a

³⁷ De acordo com Klees e Edwards (2015, p. 17), “O Chile, vitrine das políticas econômicas neoliberais, implantou *vouchers* para o ensino básico no início de 1980, sob a ditadura de Augusto Pinochet. Hoje, cerca de um terço dos alunos do ensino primário fazem uso de *vouchers*”.

com a adoção desses dispositivos a concorrência entre as escolas públicas e privadas aumentaria a qualidade da educação ofertada pelos estabelecimentos de ensino (Friedman; Friedman, 2015). Todavia, estudos realizados nos países que adotaram essas políticas, a exemplo do Chile e dos EUA, demonstraram que os *vouchers* não cumpriram a promessa de melhoria da qualidade da educação, mas, sim, produziram efeitos negativos nos contextos em que foram adotados, de modo a aumentar a segregação social.

Na América Latina, além do Chile, os demais países foram, ao longo dos anos de 1980 e 1990, aderindo progressivamente aos ideais neoliberais como solução para a crise que enfrentavam, influenciados pelos atores hegemônicos globais, tais como o Banco Mundial (BM), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outros. Esse conjunto de proposições, que têm origem nos atores supracitados, ficou conhecido como Consenso de Washington, que diz respeito a “[...] um conjunto de administrações governamentais que, além da sua heterogênea procedência ideológica, tem aplicado um mesmo receituário para enfrentar e superar os desafios da crise” (Gentili, 1998, p. 14).

Conforme a concepção de hegemonia e do processo de construção do senso comum, a partir de Gramsci (1971 *apud* Harvey, 2014), pode-se afirmar que o consentimento popular em torno do ideário neoliberal foi criado por meio de alguns canais principais. Eles integraram, inicialmente, a sociedade civil; posteriormente, adentraram a sociedade política; e, por fim, todo o Estado.

Fortes influências ideológicas circularam nas corporações, nos meios de comunicação e nas numerosas instituições que constituem a sociedade civil – universidades, escolas, Igrejas e associações profissionais. A “longa marcha” das idéias neoliberais nessas instituições, que Hayek concebera já em 1947, a organização de bancos de idéias (apoiados e financiados por corporações), a cooptação de certos setores dos meios de comunicação e a conversão de muitos intelectuais a maneiras neoliberais de pensar tudo isso criou um clima de opinião favorável ao neoliberalismo como o garante exclusivo da liberdade. Esses movimentos mais tarde se consolidaram com o domínio dos partidos políticos e, em última análise, o poder do Estado (Harvey, 2014, p. 49-50).

A elite utilizou o discurso da defesa das liberdades individuais e, com o avanço neoliberal, pôde utilizar o aparato do Estado, “[...] seus poderes de persuasão, cooptação, chantagem e ameaça para manter o clima de consentimento necessário à perpetuação do seu poder” (Harvey, 2014, p. 49-50). Portanto, denota-se a importância do aparato estatal, dentre eles, a educação e os meios de comunicação, para a legitimação dos valores neoliberais e para a sustentação dessa concepção de Estado.

Embora o neoliberalismo tenha se desenvolvido de formas distintas, conforme o contexto em que foi implementado, Peck e Tickell (2002 *apud* Ball, 2020, p. 26) identificam três fases ou ondas que caracterizam esse processo, as quais estão inter-relacionadas e podem ser assim definidas:

“Proto neoliberalismo” é o projeto intelectual, moldado por Hayek e Friedman e outros teóricos econômicos e libertários, que foi fundamental para a construção discursiva de uma crise política e econômica em torno do Estado de Bem-estar Keynesiano e uma “alternativa” para ele. Com raízes intelectuais rastreáveis até Adam Smith e David Ricardo, o catalisador para a teoria do estado econômico liberal foi a análise avassaladora de Frederick Hayek sobre o coletivismo em *O caminho da servidão* (*The Road to Serfdom*, 1944). “Neoliberalismo *roll-back*” refere-se à “destruição ativa ou descrédito das instituições keynesiano assistencialistas e sociais-coletivistas (grosso modo)” (Peck; Tickell, 2002, p. 37). A terceira onda, “neoliberalismo *roll-out*”, refere-se à “construção e à consolidação proposital de formas de estado neoliberalizadas, modos de governança e relações reguladoras” (Peck; Tickell, 2002, p. 398), a fim de estabilizar ou consolidar o neoliberalismo por meio da introdução de novas instituições, políticas e governamentalidades (Ball, 2020, p. 26-27, grifo do autor).

No entanto, essas fases não se apresentam de forma homogênea nos diferentes contextos nos quais o neoliberalismo foi se materializando, pois cada um deles tem uma realidade distinta a ser observada, além de contradições internas próprias. Além disso, é preciso considerar as forças e formas de resistência que fazem frente ao avanço neoliberal. Contudo, Ball (2020), a partir de Peck e Tickell (2002), sinaliza elementos importantes que contribuem para a compreensão desses processos.

O capitalismo, em sua forma neoliberal hegemônica, acaba por reformular o Estado, atuando por meio dele. Esse Estado pode ser compreendido como um elemento do capitalismo em sua forma atual, e que, conforme Dale (2010, p. 1104), é possível identificar a partir “[...] [d]a forma política do neoliberalismo, geralmente, chamada de Nova Gestão Pública, que tem como uma das suas características-chave o fato de, em conformidade com o neoliberalismo, não funcionar contra o Estado, mas através dele”. Para o autor, não se pode ignorar que o Estado não é mais o mesmo, uma vez que o Estado e as formas de resolver os problemas centrais do capitalismo “[...] têm mudado fundamentalmente em razão da ‘constitucionalização do neoliberal’, da fusão da regulação e da emancipação, da mudança de governo para governança e da reconstrução e recontextualização do ‘nacional’” (Dale, 2010, p. 1099).

Assim, no mundo globalizado, “[...] o Estado-nação deveria ser considerado como *explanandum*, o que deve ser explicado, mais do que como *explanans*, parte de uma explicação” (Dale, 2010, p. 1110, grifo do autor). Conforme Burbules e Torres (2004), o Estado-nação, diante do novo contexto, ao sobreviver tenta equilibrar quatro imperativos:

(1) resposta ao capital transnacional; (2) respostas a estruturas políticas globais (por exemplo a Organização das Nações Unidas) e outras organizações não-governamentais; respostas às pressões e demandas domésticas, de modo a manter sua própria legitimidade política, e (4) respostas às suas necessidades e interesses internos (Burbules; Torres, 2004, p. 16).

Nesse contexto, as políticas educacionais, bem como a maioria das iniciativas políticas, são formadas “[...] na matriz dessas quatro pressões, centradas no Estado-nação, não mais concebido como um agente soberano, mas como um árbitro que busca equilibrar uma variedade de limitações e de pressões internas e externas” (Burbules; Torres, 2004, p. 16). Diante disso, é importante problematizar essa nova realidade, na qual o neoliberalismo tem assumido uma postura soberana, que atuado no e por meio do Estado (Dale, 2010). Para tanto, faz-se necessário compreender melhor o que é o neoliberalismo e suas configurações.

De acordo com Ball (2020), “Neoliberalismo é sobre dinheiro e mentes, [...] é um nexo de interesses comuns entre as várias formas de capital e de Estado contemporâneo” (Ball, 2020, p. 26). Portanto, as investigações sobre políticas educacionais devem se concentrar mais em como o neoliberalismo atua. É necessário observar de que maneira o neoliberalismo opera, explorar os microespaços neoliberais, suas práticas corriqueiras, o neoliberalismo comum de todos os dias, buscando compreender que essa racionalidade não se limita apenas aos teóricos ou ao mercado; ela está presente no Estado, atua sobre o Estado, nas instituições, e está presente nos cidadãos (Ball, 2020). Nesse contexto, o Estado e seus aparatos são reformulados e, de acordo com os neoliberais, “[...] o setor privado é o modelo a ser emulado, e o setor público deve ser ‘empreendido’ à sua imagem” (Ball, 2020, p. 65).

Dardot e Laval (2016) corroboram essa visão ao afirmarem que o modo empresarial de governar, cerne do pensamento neoliberal, não está restrito à esfera econômica e pode ser observado por toda a parte, uma vez que a competitividade é um dos princípios políticos presente em todas as reformas. Portanto, o neoliberalismo pode ser compreendido como um movimento de generalização da racionalidade do mercado a toda a existência, que passa a ser concebida como uma empresa. Os autores destacam a frase de Margaret Thatcher — segundo a dama de ferro —, “[...] é essa ‘racionalização da existência’ que [...] pode ‘mudar a alma e o coração’” (Dardot; Laval, 2016, p. 27). Sublinha-se, portanto, que a leitura do fenômeno neoliberal transcende as políticas econômicas, mudança que também diz respeito aos indivíduos, às instituições e seus propósitos e à sociedade, que passam a ser considerados como empresas na lógica neoliberal.

A partir dos anos de 1970, as diferentes fases do neoliberalismo, apontadas por Peck e Tickell (2002 *apud* Ball 2020), foram se materializando de acordo com o contexto nacional/local. As reformas de cunho neoliberal direcionam para a redução do papel do Estado frente às políticas sociais — “[...] e sua retomada para a expansão do capital, novos formatos e complexificação de processos de privatização, desregulamentação da economia, flexibilização da legislação trabalhista, novos processos de gestão, financiamento, regulação e avaliação” (Dourado, 2019, p. 3).

Harvey (2014, p. 88) destaca que a hegemonia do Estado neoliberal coincide com “[...] o período em que o conceito de sociedade civil — com frequência tomado como entidade de oposição ao poder do Estado — tornou-se central para a formulação da política oposicionista”. Diante dessa afirmação, é possível retomar a concepção gramsciana de Estado, representada “[...] como unidade formada por sociedade política e sociedade civil [que] enseja a ideia da sociedade civil como centro de oposição, se não como alternativa, ao Estado” (Harvey, 2014, p. 88). Segundo o autor, para a concepção neoliberal, o Estado não é irrelevante, tampouco suas instituições, as quais têm sido reconfiguradas, em especial os tribunais e as funções de polícia, com vistas a garantir a coerção e o consentimento necessários para a própria subsistência do capitalismo em sua forma neoliberal (Harvey, 2014).

Contudo, o próprio Estado neoliberal tem enfrentado uma série de contradições e, diante delas, Harvey (2014, p. 91, grifo nosso) propõe o seguinte questionamento: “*Se o Estado neoliberal é inerentemente instável, o que poderia substituí-lo?*”. Indícios de uma resposta inequivocamente neoconservadora, segundo o autor, podem ser encontrados nos EUA. É enfatizado que “[...] o neoconservadorismo se assemelha a uma mera retirada do véu do autoritarismo com que o neoliberalismo se cobre” (Harvey, 2014, p. 92). Nessa concepção, “[...] algum grau de coerção parece necessário à restauração da ordem. Os neoconservadores enfatizam assim a militarização como remédio para o caos dos interesses individuais” (Harvey, 2014, p. 93). Essa inferência de Harvey (2014) sobre os possíveis rumos do neoliberalismo, infelizmente, tem se materializado em distintas latitudes nas quais se observa uma aproximação e fusão contraditória entre neoliberalismo e neoconservadorismo.

Nas primeiras décadas do século XXI, essa tendência é visível na Europa e ficou evidente no Brasil, no governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), que promoveu uma onda de retrocessos na educação pública, um dos seus principais alvos. Nesse sentido, ao analisar o contexto mundial Giroux (2019, p. 68 *apud* Afonso, 2020, p. 406) enfatiza que a educação “[...] tem um papel essencial a desempenhar na luta contra o ressurgimento das

culturas fascistas, narrativas históricas míticas e ideologias emergentes da supremacia e nacionalismos brancos”. O papel da educação pode explicar os ataques a que foi submetida, a partir de 2016, no Brasil.

Em suma, as contribuições dos autores, que fundamentaram essa seção destacam a origem do neoliberalismo nos anos 1930 e como, a partir da crise estrutural do capitalismo dos anos 1970, o neoliberalismo enquanto teoria econômica ascende a sociedade política, tornando-se hegemônico. Todavia, o neoliberalismo assumiu formas distintas em cada uma das realidades em que foi utilizado como antídoto para os males que assolavam o capitalismo e o Estado. Em alguns contextos, observa-se a emergência de um neoliberalismo mais agressivo, em outros, a existência de formas mais brandas, mitigadas. É possível observar que o neoliberalismo se modificou e transfuncionalizou, tornando-se um fenômeno complexo que transcende a forma econômica. Nesse viés, o neoliberalismo é interpretado como uma racionalidade (Dardot; Laval, 2016) que, hodiernamente, está presente na sociedade civil, no Estado, em suas instituições, de forma a direcionar até mesmo as ações dos indivíduos”

A educação e as políticas educacionais também foram modificadas a partir das reformas de cunho neoliberal (Ball, 2020; Laval, 2019a) propostas para o âmbito do Estado e suas instituições. Cada vez mais, atores externos ao Estado passaram a influenciar e direcionar essas políticas para que elas venham atender aos seus interesses. Todavia, observa-se que, muitas das promessas do neoliberalismo, em especial na sua forma econômica, não se cumpriram. Ademais, mesmo enquanto racionalidade, há resistências a esses processos, bem como proposições que supostamente representam outros caminhos.

Conforme Burbules e Torres (2004, p. 16), “[...] estamos em uma nova época histórica, uma nova ordem global, em que as velhas formas não estão mortas, mas as novas não estão inteiramente formadas”. Nesse contexto de transformações, embates e resistências um novo caminho é apresentado por meio da chamada terceira via. o entanto, como afirmam Burbules e Torres (2004), é um momento de transição e, muitas vezes, o que é anunciado como “novo” traz consigo velhas ideias e concepções de forma disfarçada, sob uma nova roupagem. Nesse sentido, tanto o neoliberalismo quanto a terceira via partem do diagnóstico de que a crise reside nos Estados Nacionais (Peroni, 2011). A próxima seção tem por objetivo problematizar o surgimento da terceira via e evidenciar como seus defensores concebem o Estado e as políticas educacionais.

1.4 A TERCEIRA VIA: CAMINHO ALTERNATIVO?

Na seção anterior, fora destacado que, a partir dos anos 1970, o capitalismo vivenciou uma nova crise (Harvey, 2014). “Como é conhecido, especialmente de 1973 a 1975, instalaram-se a depressão cíclica e a redução expressiva da economia dos países de grande capital” (Vieira, 2013, p. 193). Foi nesse contexto que alguns teóricos do neoliberalismo ganharam notoriedade e, assim, passaram a se consolidar no campo econômico e político. À medida que os princípios neoliberais foram incorporados, acabaram por reconfigurar o Estado, sua atuação e seu papel.

No entanto, colocar em prática esses preceitos não era tarefa fácil, uma vez que eles implicavam a diminuição do papel do Estado no desmantelamento dos direitos sociais, conquistados por meio do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), em especial na Europa e nos EUA, na privatização de serviços estatais, o que provocou o surgimento de movimentos de oposição e resistência.

Na Inglaterra, sob a liderança de Margaret Thatcher (1979-1990), foi implementada uma série de reformas, em que o neoliberalismo teve “[...] que se defrontar com movimentos de oposição de grande envergadura, como as greves dos mineiros em 1982 e, especialmente, a histórica greve de 1984-5, voltada contra a política de fechamento das minas, que durou quase um ano” (Antunes, 2009, p. 71).

Assim, tanto no contexto apresentado quanto nos demais países, as reformas neoliberais enfrentaram resistências e, para fazer frente a esse processo, uma nova possibilidade foi apresentada: a proclamação de um caminho alternativo chamado de “terceira via”, que tem em Anthony Giddens³⁸ um de seus principais teóricos e expoentes. Segundo o autor, “[...] a terceira via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou, fundamentalmente, ao longo das duas ou três últimas décadas” (Giddens, 1999, p. 36). Dentre as principais transformações apontadas por Giddens (1999), estão: 1) a derrocada da União Soviética e, por conseguinte do socialismo, nas palavras do autor: “o socialismo está morto hoje” (Giddens, 1999, p. 14); 2) o processo de globalização e mudança tecnológica que ocorreu a partir de 1970; 3) o retorno das ideias liberalizantes do livre mercado.

³⁸ Anthony Giddens (1938-) foi diretor da *London School of Economics* e professor da Universidade de Cambridge. É apontado como o guru de Tony Blair, influenciando e causando impacto da evolução do Novo Trabalhismo (Giddens, 1999). Conforme Antunes (2001), foram Anthony Giddens e David Miliband o suporte intelectual de Blair na constituição da terceira via; utilizando a categoria gramsciana, foram eles os intelectuais orgânicos que legitimaram essa teoria.

Ao propor uma terceira via, Giddens (1999) sintetiza os pressupostos da social-democracia clássica, designada como “velha esquerda”, e do neoliberalismo, com destaque para o thatcherismo, reconhecido como a “nova direita”, os quais foram adaptados no Quadro 2, apresentado na sequência.

QUADRO 2 – DIFERENÇAS ENTRE A SOCIAL-DEMOCRACIA E O NEOLIBERALISMO

Social-Democracia Clássica (a velha esquerda)	Thatcherismo Neoliberalismo (a nova direita)
<ul style="list-style-type: none"> • Envolvimento difuso do Estado na vida social e econômica; • Domínio da sociedade civil pelo Estado; • Coletivismo; • Administração keynesiana da demanda, somada ao corporativismo; • Papéis restritos para os mercados: a economia mista ou social; • Pleno emprego; • Forte igualitarismo; • <i>Welfare State</i> abrangente, protegendo o cidadão do “berço ao túmulo”; • Modernização linear; • Baixa consciência ecológica; • Internacionalismo; • Pertence ao mundo bipolar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Governo mínimo; • Sociedade civil autônoma; • Fundamentalismo de mercado; • Autoritarismo moral, somado a forte individualismo econômico; • Mercado de trabalho se depura como qualquer outro; • Aceitação da desigualdade; • Nacionalismo tradicional; • <i>Welfare State</i> como uma rede de governança; • Modernização linear; • Baixa consciência ecológica; • Teoria realista da ordem internacional; • Pertence ao mundo bipolar.

FONTE: Adaptado pela autora (2024), a partir de Giddens (1999, p. 17-18).

Giddens (1999) ressalta o risco que se corre na elaboração desse tipo de comparação; no entanto, salienta que os contrastes apontados são reais e importantes. Para o autor, a social-democracia do velho estilo está associada aos valores e preceitos do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), que tinha dois objetivos básicos: “[...] criar uma sociedade mais igual, mas também proteger os indivíduos ao longo do ciclo da vida” (Giddens, 1999, p. 20). Esse sistema predominou no pós-guerra na Europa e nos EUA, período que Hobsbawm (2017) designou como Era de Ouro. Todavia, é importante lembrar que a maioria dos países latino-americanos, a exemplo do Brasil, vivenciaram governos ditatoriais durante esse período e, portanto, não experienciaram o chamado *Welfare State*.

Por outro lado, “O antagonismo ao *Welfare State* é um dos traços neoliberais mais característicos” (Giddens, 1999, p. 23). Segundo o sociólogo, o neoliberalismo apresenta duas vertentes distintas e contraditórias: 1) conservadora, da qual se origina a expressão “nova direita”; 2) libertária, tanto em questões econômicas como morais. Enfatiza que “[...] os neoliberais associam forças de mercado irrestritas a uma defesa de instituições tradicionais, em particular a família e a nação” (Giddens, 1999, p. 22). Entre os preceitos advogados estão a

valorização do individualismo e o empreendedorismo, bem como posicionamentos contrários ao igualitarismo, insinuações xenófobas, identificadas em discursos de políticos e de escritores neoliberais, restrições ao multiculturalismo.

Para os neoliberais, “[...] o mundo caminhará da melhor das maneiras se os mercados puderem operar com pouca ou nenhuma interferência” (Giddens, 1999, p. 24). Assim, muito embora o neoliberalismo tenha triunfado em todo o mundo, encontrava-se em apuros, pois vivenciava uma tensão entre as suas duas vertentes: “[...] o fundamentalismo de mercado e o conservadorismo [...]” (Giddens, 1999, p. 25) e, portanto, decorrente das contradições evidenciadas entre as duas vertentes que o caracterizam.

Além disso, o agravamento das questões sociais estava produzindo inúmeros questionamentos relacionadas ao neoliberalismo, o que possibilitava o retorno da social-democracia, agora reformulada, como afirma Chauí (1999):

Os desastres sociais do neoliberalismo (desemprego, tragédias ecológicas, violência urbana, terrorismo, narcotráfico, desigualdades sociais levadas ao extremo, miséria) e a presença de movimentos sociais por direitos (feminismo, ecologia, direitos civis das minorias, lutas pela redução da jornada de trabalho e pelo emprego) trouxeram a social-democracia de volta. Mas com nova roupagem e o manto da Terceira Via como afirmação explícita (Chauí, 1999, não p.).

A terceira via surge, então, como uma possível alternativa à social-democracia clássica e ao neoliberalismo e suas contradições. Giddens (1999) identifica, na Grã-Bretanha, a primeira tentativa de afastamento dos princípios sociais democráticos clássicos na Conferência Anual do Partido Trabalhista de 1987. A partir da discussão realizada por sete grupos de análise, chegou-se à concordância de que o partido “[...] devia dar maior ênfase à liberdade individual e ao direito de escolha pessoal” (Giddens, 1999, p. 27). A ampliação da participação e administração keynesiana foram refutadas e temas ecológicos foram introduzidos, mas não integrados na estrutura política. Segundo o autor, processos similares de reformas ocorreram em partidos social-democratas em diferentes países, muitos dos quais ascenderam ao poder a partir de 1998 (Giddens, 1999). Dessa forma, as novas propostas podem ser identificadas como “[...] uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo” (Giddens, 1999, p. 36).

Ao analisar esse contexto, Dardot e Laval (2016, p. 58) ressaltam que “[...] a moda estava à procura de uma terceira via entre o puro liberalismo do século anterior e o socialismo, mas seria um engano imaginar essa ‘terceira via’ como o ‘justo meio’”. Segundo Antunes (2001, p. 51, grifo do autor), ao retirar a pompa que caracteriza a terceira via, pode-se resumi-

la da seguinte forma: “‘Terceira Via’ é essencialmente um ideário que se assume como de ‘esquerda’, mas que pratica o que a direita gosta. Ou, ainda, é o que restou da social-democracia na fase mais destrutiva do capitalismo”. Os defensores da terceira via se propõem a consertar os estragos provocados pelo neoliberalismo; no entanto, mantêm sua estrutura básica e, portanto, seus preceitos estão muito próximos e se relacionam ao ideal neoliberal (Antunes, 2001).

Os adeptos da terceira via, mesmo se autoproclamando como um novo caminho, nunca voltaram atrás no que diz respeito às privatizações realizadas ao longo dos anos 1980 e 1990 no contexto europeu. Na Inglaterra, a terceira via representou “[...] a continuidade do que é essencial da fase thatcherista uma vez que, dado o enorme desgaste que o neoliberalismo clássico acumulou ao longo de quase vinte anos [...] essa situação propiciou a vitória do Tony Blair e a ascensão do *New Labor* ao poder nesse país” (Antunes, 2001, p. 49). Ou seja, não há um rompimento em relação às proposições neoliberais.

Dessa forma, segundo Antunes (2005), a terceira via representa a continuidade da racionalidade neoliberal na Inglaterra. Além disso, acrescenta-se que, nos demais países, havia uma tendência semelhante. Acontecimentos vivenciados durante o governo de Blair, na Inglaterra, e de Clinton, nos EUA, “[...] evidenciam que a ‘terceira via’ é, no fundo, uma forma de preservação do essencial do neoliberalismo, com um verniz social-democrático cada vez mais descorado” (Antunes, 2005, p. 109).

Segundo Dardot e Laval (2016, p. 234), “[...] o melhor exemplo dessa identificação é, sem dúvida, o ‘manifesto’ assinado por Tony Blair e Gerhard Schröder, em 1999, por ocasião das eleições europeias, e intitulado *A terceira via e O novo centro (The Third Way/Das neue Mitte)*”. A partir da vitória do *New Labor*, suas proposições passam a se materializar. Conforme Vieira (2013), os defensores da terceira via propunham:

[...] reconciliar a direita e a esquerda, por meio de uma política econômica conservadora e de uma política social progressista”; terceira via como “centrismo radical”; nem máxima interferência do Estado (como no socialismo), nem mínima interferência estatal (como no liberalismo); responsabilidade fiscal dos governantes, combate à miséria, carga tributária proporcional à renda; responsabilidade do Estado na segurança, na saúde, na educação, na previdência (Vieira, 2013, p. 196).

Politicamente, conforme Antunes (2009, p. 99), “[...] ‘a Terceira Via representa um movimento de modernização do centro. Embora aceite o valor socialista básico da justiça social, rejeita a política de classe, buscando uma base de apoio que perpassasse as classes da sociedade’”. Economicamente, propõe-se “[...] ‘uma nova economia mista’, que deve pautar-se pelo

‘equilíbrio entre a regulamentação e a desregulamentação e entre o aspecto econômico e o não econômico na vida da sociedade’”. Além disso, cabe a ela “[...] ‘preservar a competição econômica quando ela é ameaçada pelo monopólio’. Deve, também, ‘controlar os monopólios naturais’ e ‘criar e sustentar as bases institucionais dos mercados’” (Antunes, 2009, p. 99).

Mészáros (2011), a partir da crise política vivenciada nos anos 2000, afirma que a terceira via consiste em uma espécie de estratégia de manipulação: “A crise da política, que hoje não pode mais ser negada nem pelos piores apologistas do sistema — embora eles tentem confiná-la à esfera da manipulação política e seu consenso criminoso, dentro do espírito da ‘terceira via’ do Novo Trabalhismo [...]” (Mészáros, 2011, p. 24). Ainda, para o autor, há uma forte crise de legitimidade no modelo atual, então, o Novo Trabalhismo, em suas diferentes versões, na verdade, apesar dos seus discursos, apresenta-se como um facilitador dos “[...] interesses arraigados do capital, seja no domínio do capital financeiro — defendido cinicamente pelo governo Blair até nos conflitos com os sócios europeus — ou em algumas de suas seções comerciais e industriais quase completamente monopolistas” (Mészáros, 2011, p. 25).

Dessa forma, os interesses da classe operária, dos trabalhadores, são ignorados e os interesses vitais do capital são atendidos “[...] pela manutenção da legislação autoritária antissindical dos últimos anos, e se apoia no poder do capital estatal na sua campanha pela informalização da força de trabalho, como ‘solução’ cínica e enganosa para o problema do desemprego” (Mészáros, 2011, p. 25).

De acordo com a chamada esquerda moderna, defensora da terceira via, a principal fonte de riqueza e crescimento, “[...] se não a única, é a empresa privada, e [...] em todas as suas ações, o poder público deve promovê-la e, no que diz respeito ao fornecimento de serviços públicos, deve desenvolver parcerias com esse importante agente da economia” (Dardot; Laval, 2016, p. 237-238). Portanto, nesse sentido, em sua essência, aproxima-se da racionalidade de mercado proposta pelo neoliberalismo.

Denota-se, assim, que a “[...] ‘terceira via’ talvez seja, em verdade, a via alternativa que o capitalismo vem gestando para manter o fundamental que o neoliberalismo clássico construiu e que agora se quer preservar” (Antunes, 2005, p. 109). Conforme Mészáros (2009, p. 4), esse movimento representa “[...] a tentativa do New Labour de, com um novo disfarce, reviver sob o vazio ideológico da ‘Terceira Via’, o desacreditado e falido empreendimento neoliberal”.

Depreende-se que não somente no Reino Unido, mas em vários países, a terceira via, mesmo se autoproclamando como uma alternativa ao neoliberalismo, possibilitou a manutenção

de sua essência, porém sob disfarce de um novo caminho. Ou seja, embora o neoliberalismo, enquanto doutrina econômica, tenha fracassado em vários de seus ideais, seus preceitos continuaram a existir e a atuar no/sobre o Estado, até mesmo nos países que supostamente trilham os caminhos propostos pela terceira via. Isto é, a terceira via, embora tenha se proclamado como um caminho alternativo, não rompeu com a racionalidade neoliberal. Todavia, convém enfatizar que, conforme supracitado, tanto o neoliberalismo, quanto a terceira via não são processos homogêneos. Em cada realidade, é possível observar diferentes ênfases, resultado dos processos de tradução, adaptação e resistências a esses fenômenos bem como outras tendências que fogem ao escopo dessa tese.

1.5 O NOVO MILÊNIO, INCERTEZAS E A REEDIÇÃO DO NEOLIBERALISMO

Os primeiros anos do novo milênio pareciam anunciar o fim da hegemonia do capitalismo neoliberal, principalmente com o alargamento da crise econômica que se iniciava nos anos de 2008. Todavia, Dardot e Laval (2019, grifo dos autores) advertem que não se devem confundir as mutações pelas quais o neoliberalismo tem passado com o seu fim, uma vez que ele se constitui em fenômeno dinâmico, resiliente, que “[...] se alimenta e se radicaliza por meio de suas próprias crises. O *neoliberalismo* só se sustenta e se reforça, porque governa mediante a crise”. Assim, as duas primeiras décadas do século XXI apontam para uma metamorfose, para uma transfuncionalização (Žižek, 2015) do capitalismo neoliberal que, diante das crises vivenciadas, em âmbito mundial, apresenta-se de forma reeditada, sendo caracterizado por autores como Puello-Socarrás (2008; 2010; 2021), e por Dardot e Laval (2019) como “*novo-neoliberalismo*”.

Nesse sentido, Puello-Socarrás (2008, p. 81, tradução nossa) afirma que, em um primeiro momento, a adição do novo ao neoliberalismo (novo liberalismo) “³⁹[...] pode parecer um estrangulamento linguístico, redundante e até mesmo sombrio”. Todavia, visa representar o itinerário do neoliberalismo reeditado no novo milênio em sua forma dupla, constituindo-se em “⁴⁰[...] um projeto sociopolítico e um programa de política econômica [...]” (Puello-

Texto original: ³⁹[...] *puede parecer una estrangulación lingüística, redundante e inclusive oscura [...]* (Puello-Socarrás, 2008, p. 81).

Texto original: ⁴⁰[...] *un proyecto socio-político y un programa de política económica [...]* (Puello-Socarrás, 2008, p. 81).

Socarrás, 2008, p. 81, tradução nossa). “No fundo, o novo *neoliberalismo* é a continuação do antigo de maneira pior” (Dardot; Laval, 2019, não p., grifo dos autores).

Conforme Puello-Socarrás (2010), a centralidade do discurso neoliberal atual parece passar por transformações, distanciando-se das proposições da teoria neoclássica anglo-americana e aproximando-se da dos neoclássicos de procedência austríaca, deslocando o princípio antropológico que o sustenta, ou seja, do homem econômico (*homo aeconomicus*), racional e calculista moldado a partir da primeira concepção, para o homem empreendedor (*homo redemptoris*), o empresário criativo forjado a partir da segunda concepção, essas visões, inicialmente, apresentam-se de forma diferente. Contudo, o verdadeiro objetivo dessa mudança é a continuidade do neoliberalismo, a partir da fabricação do consenso de que neoliberalismo anglo-americano (velho neoliberalismo), que legitimou as reformas de primeira geração, em muitos países, não foi efetivo em suas proposições. Porém, o anunciado novo neoliberalismo poderá dar conta das questões não resolvidas pelo neoliberalismo em sua primeira versão. O autor alerta para o fato de que, apesar das divergências teóricas, “⁴¹[...] ambas compartilham os princípios gerais do liberalismo contemporâneo” (Puello-Socarrás, 2010, p. 190, tradução nossa).

Essa reedição do neoliberalismo pode ser observada a partir da crise financeira mundial (2008) e outros acontecimentos, tais como a crise grega na Europa (2015), a eleição de Donald Trump nos EUA (2016), o referendo sobre o Brexit (2017) e a eleição de Jair Bolsonaro no Brasil (2018) (Dardot; Laval, 2019); a pandemia de covid-19 e a crise decorrente dessa tragédia podem ser acrescentadas à lista apontada pelos autores. Na nova forma neoliberal, observa-se a presença de elementos tais como: aumento do nacionalismo, fechamento das fronteiras nacionais, construção de muros, fortalecimento do conservadorismo ou neoconservadorismo, retorno de regimes autoritários com características neofascistas pautados na violência do Estado, xenofobia, posicionamentos contrários aos direitos humanos (Dardot; Laval, 2019).

Contudo, não se pode confundir esse fenômeno com “[...] o fascismo histórico tal como se conhece da Europa, no início do século XX, é uma forma histórica inédita” (Sanvicente, 2019, p. 324). Nesse contexto, “[...] o *neoliberalismo* engendrou uma crise profunda da democracia liberal-social, cuja manifestação mais evidente é a forte ascensão dos

Texto original: ⁴¹“[...] ambas comparten los principios generales del liberalismo contemporáneo” (Puello-Socarrás, 2010, p. 190).

regimes autoritários e dos partidos de extrema direita, apoiados por uma ampla parte das classes populares nacionais” (Dardot; Laval, 2019, grifo dos autores).

Evidencia-se, assim, que o novo neoliberalismo não precisa mais de sua imagem liberal e democrática, apresentada no velho neoliberalismo clássico, que “[...] se associou com a abertura, o progresso, as liberdades individuais, com o *Estado* de direito” (Dardot; Laval, 2019, não p., grifo dos autores). Ao contrário do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), que deu ao capitalismo uma face mais humana (Dale, 1989), reforça-se que o novo neoliberalismo apresenta sua face mais cruel e perversa, uma vez que “[...] combina autoritarismo antidemocrático, nacionalismo econômico e racionalidade capitalista ampliada” (Dardot; Laval, 2019, não p.). Esses elementos utilizam as estruturas estatais atuais para se instalarem, destruindo as bases da democracia por dentro.

Nesse mesmo sentido, Brown (2019), em sua obra *Nas Ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*, evidencia a aproximação entre neoliberalismo e neoconservadorismo, que vem se consolidando em distintos lugares do mundo, apesar de, em um primeiro momento, se apresentarem como ideologias aparentemente contraditórias.

Estas novas forças conjugam elementos já familiares do neoliberalismo (favorecimento do capital, repressão do trabalho, demonização do Estado social e do político, ataque às igualdades e exaltação da liberdade) com seus aparentes opostos (nacionalismo, imposição da moralidade tradicional, antielitismo populista e demandas por soluções estatais para problemas econômicos e sociais) (Brown, 2019, p. 10).

O neoliberalismo atual realmente difere das concepções de Hayek e de Friedman, e cada vez foi se aproximando das forças neoconservadoras. “Quatro décadas de racionalidade neoliberal resultaram em uma cultura política profundamente antidemocrática” (Brown, 2019, p. 105). Segundo Brown (2019, p. 112, grifo nosso), “[...] embora emanem de diferentes fontes e visem diferentes propósitos, as duas racionalidades se misturaram para produzir forças obscuras de *desdemocratização*”. Nesse contexto, a democracia e a GD perdem força, vitalidade e substantividade, dessa forma, embora legalmente continuem existindo, estão subordinadas às novas formas e modos de governança que direcionam o Estado e suas políticas, em especial a gestão da educação e da escola pública, objeto de estudo da presente investigação.

Conforme Brown (2019), o neoliberalismo, ao longo das últimas quatro décadas, tem promovido a despolitização do Estado, das instituições e dos sujeitos. Nesse viés, propõe:

Gestão, lei e tecnocracia no lugar de deliberação, contestação e partilha democráticas do poder: várias décadas dessa hostilidade multifacetada à vida política democrática geraram em populações neoliberalizadas, na melhor das hipóteses, uma *desorientação generalizada quanto ao valor da democracia* e, na pior, opróbrio em relação a ela.

No entanto, dado que o político foi depreciado e atacado, mas não extinto, enquanto *a própria democracia era minguada e desvalorizada*, os poderes e energias políticas não democráticos e antidemocráticos em ordens neoliberalizadas inchavam em magnitude e intensidade (Brown, 2019, p. 71, grifo nosso).

Esses elementos associados às novas formas e modos de governança trazem profundas implicações para a democracia e para a GD, uma vez que os valores democráticos somente poderão ser fortalecidos e materializados por sujeitos e instituições que defendam, exercitem e operacionalizem a democracia. Todavia, as práticas democráticas não são valorizadas pelo neoliberalismo em sua fase atual, que tem na governança a sua forma administrativa (Brown, 2018). Essa racionalidade tem produzido uma cidadania antidemocrática (Brown, 2019) que, associada aos processos de desdemocratização do Estado e de suas instituições, dentre elas as escolas públicas, inviabiliza as condições necessárias para a GD desses espaços, cada vez mais enfraquecida diante da ascensão e do fortalecimento dessas tendências.

Na continuidade da análise, destaca-se que a aproximação entre o neoliberalismo e o neoconservadorismo pode ser identificada a partir de questões que as duas racionalidades passaram a combater, de forma que, nas ruínas do que Dardot e Laval (2019) designaram como velho neoliberalismo, surge o novo neoliberalismo, que se transfuncionalizou e se reformou, de modo a assumir características autoritárias e neoconservadoras.

Não obstante, o novo neoliberalismo capitalista reforça a concepção de mundo e de indivíduo como uma grande empresa. Puello-Socarrás (2010) afirma que a concepção de indivíduo como empresário/empreendedor, derivado do francês “*entrepreneur*” e do inglês “*entrepreneurship*”, não se constitui em um novo conceito, uma vez que já estava presente no pensamento econômico liberal. No entanto, ela permaneceu obscurecida diante da hegemonia do homem econômico, moldado a partir do neoliberalismo clássico. “⁴²Este *homo redemptoris*, empreendedor/empresário se opõe ao homem econômico (puro) ‘frio, impassível, calculista, racional e mecânico’ da competência absoluta, apresentando-se agora como um ser social e econômico *complexo*” (Puello-Socarrás, 2010, p. 194, grifo no original, tradução nossa). Esse homem empreendedor/empresário é concebido a partir de uma perspectiva individualista, que

Texto original: ⁴²“Este *homo redemptoris*, emprendedor/empresario se contrapone al ‘frio, impassible, calculador, racional y mecánico’ hombre económico (puro) de la competencia absoluta, presentándose ahora como un ser social y económico *complejo*” (Puello-Socarrás, 2010, p. 194, grifo no original).

constitui a sua essência e, além de um empresário de si mesmo, ele também é um elemento-chave na sociedade de mercado, uma vez que está predisposto a assumir os riscos no contexto do capitalismo avançado.

Diante do exposto, é possível afirmar que o neoliberalismo (novo e velho) não é homogêneo, uma vez que é formado por diferentes matizes e nuances, tanto no plano teórico quanto nas formas que assume nos diferentes contextos em que foi materializado a partir dos anos 1980. Com o objetivo de apresentar e sintetizar algumas dessas mutações, variações e reedições do(s) diferente(s) neoliberalismo(s), foi elaborado o Quadro 3. Nele, procurou-se destacar, a partir de autores que fundamentam esse capítulo, associado a outros que contribuem para esse debate, a origem do neoliberalismo a partir do liberalismo econômico (*laissez-faire*), bem como suas principais vertentes ou escolas e teóricos, destacando, assim, as diferentes concepções que conformam distintas formas de neoliberalismo(s).

QUADRO 3 – NEOLIBERALISMO(S): ORIGENS, VERTENTES E REEDIÇÃO

(continua)

Neoliberalismo (s)	Origem	<p>O liberalismo <i>laissez-faire</i> foi reformulado cerca de dez anos após sua decadência em 1938, na cidade de Paris, quando vários intelectuais se reuniram no Colóquio Walter Lippman, do qual participaram cerca de 26 teóricos. Entre eles estavam representantes da Escola Austríaca, como Friedrich Von Hayek e Ludwig von Mises. Também participaram do evento intelectuais franceses, como Louis Rougier e Raymond Aron, e alemães, como Alexander Rüstow e Wilhem Röpke (Rocha, 2021).</p> <p>“O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é <i>O Caminho da Servidão</i>, de Friedrich Hayek, escrito já em 1944” (Anderson, 1995, p. 9). As disputas que ocorreram durante o Colóquio resultaram em duas novas correntes principais: o ordoliberalismo e o neoliberalismo (Rocha, 2021).</p>
	Vertentes	Descrição
	Ordoliberalismo	Defendida pelos alemães que consideravam que o funcionamento do mercado não é perfeito e que o Estado deve atuar para corrigir suas falhas.
Escola Austríaca	<p>O principal expoente dessa vertente é Hayek. O teórico argumentava que a crise de 1929 foi desencadeada por um excesso de intervenção estatal e não por falhas do mercado. Portanto, nessa concepção, o Estado deve intervir na economia apenas criando regras e instituições que visem ao bom funcionamento do mercado (Rocha, 2021)</p> <p>“Ou seja, ao contrário do <i>laissez-faire</i> [...] o neoliberalismo propõe que o Estado possua um papel ativo como promotor do mercado” (Rocha, 2021, p. 25). Nessa perspectiva, “[...] o Estado deve atuar no sentido de criar um aparato jurídico-legal para fomentar o bom funcionamento do livre mercado, daí a novidade que justifica o emprego do prefixo ‘neo’” (Rocha, 2021, p. 25).</p> <p>Em 1947, três anos após escrever <i>O Caminho da servidão</i>, Hayek convocou aqueles que compartilhavam de sua orientação ideológica para uma reunião na pequena estação de Mont Pèlerin, na Suíça. “[...] Ali se fundou a Sociedade de Mont Pèlerin, uma espécie de franco-maçonaria neoliberal, altamente dedicada e organizada, com reuniões internacionais a cada dois anos” (Anderson, 1995, p. 9-10).</p> <p>A influência dessa vertente neoliberal é mais visível nos países da OCDE da Europa, em especial na Inglaterra, sob a liderança de Thatcher.</p>	

QUADRO 3 – NEOLIBERALISMO(S): ORIGENS, VERTENTES E REEDIÇÃO

(conclusão)

Neoliberalismo (s)	Vertentes	Descrição
	Escola de Chicago	<p>Milton Friedman é o principal expoente desta escola, influenciado pelas ideias de Hayek. Friedman é o fundador do monetarismo, teoria que defende que a política monetária é essencial para a economia e que a emissão da moeda deve ser controlada pelo Estado. Friedman é mais conhecido do que Hayek e mais influente nas políticas norte-americanas (Anderson, 1995; Dardot; Laval, 2016; Rocha, 2021).</p> <p>Além da teoria monetarista, central nas proposições de Friedman, destacam-se: a concorrência, a introdução de mecanismos de punição e recompensas, defesa da liberdade de escolha.</p> <p>Milton e sua esposa Rose defenderam a concorrência, a política de <i>vouchers</i> e a política de livre escola dos pais como mecanismos de melhoria da qualidade da educação (Dardot; Laval, 2016).</p> <p>O Chile foi pioneiro na materialização das proposições de Friedman, via Chicago Boys, grupo de economistas chilenos que estudaram na Escola de Chicago e, sob a ditadura de Pinochet, implementaram os preceitos desta vertente neoliberal.</p>
	Terceira Via ou Neoliberalismo Progressista	<p>Combinação entre políticas neoliberais e a defesa de direitos humanos, conformando o que Nancy Fraser denominou como “neoliberalismo progressista” (Rocha, 2021, p. 23). Seu principal expoente é Anthony Giddens. “A posição adotada por Fernando Henrique Cardoso costuma estar relacionada à ideologia política que ficou conhecida como ‘terceira via’” (Rocha, 2021, p. 73).</p>
	Novo Neoliberalismo	<p>Corresponde às novas formas assumidas pelo capitalismo neoliberal no século XXI. Registra de forma complementar os modos de estruturação dos aparelhos estatais em torno da gestão pós-burocrática e da governança (multinível e policêntrica; também caracterizada como pós-democrática e autoritária), enquanto a modalidade típica do governo neoliberal contemporâneo” (Puello-Socarrás, 2021, p. 58).</p> <p>Novo neoliberalismo caracteriza-se a partir das transformações atuais do neoliberalismo, que assume características autoritárias e neoconservadoras (Dardot; Laval, 2019).</p> <p>“No fundo, o novo neoliberalismo é a continuação do antigo de maneira pior. O marco normativo global que insere indivíduos e instituições dentro de uma lógica de guerra implacável, reforça-se cada vez mais e acaba progressivamente com a capacidade de resistência, desativando o coletivo. Esta natureza antidemocrática do sistema neoliberal explica em grande parte a espiral sem fim da crise e o aceleração diante de nossos olhos do processo de desdemocratização, pelo qual a democracia se esvazia de sua substância, sem que se suprima formalmente” (Dardot; Laval, 2019, não p.).</p> <p>As práticas democráticas não são valorizadas pelo neoliberalismo em sua fase atual, que tem na governança a sua forma administrativa (Brown, 2018). Essa racionalidade tem produzido uma cidadania antidemocrática, contribuindo para processos de desdemocratização (Brown, 2019)</p>

FONTE: A autora (2024), a partir das contribuições de Anderson (1995), Brown (2018; 2019), Dardot e Laval (2016), Puello-Socarrás (2021), Saad Filho e Morais (2018) e Rocha (2021).

Conforme Rocha (2021), o neoliberalismo tem sua origem no liberalismo (econômico). No plano teórico, várias correntes neoliberais⁴³ são observadas e, no Quadro 3,

⁴³ Além das vertentes neoliberais apresentadas no Quadro 3, Rocha (2021) destaca que Ludwig Von Mises foi o único dos teóricos presentes no Colóquio Walter Lippmann que persistiu na defesa do *laissez-faire* do século XIX, sendo considerado por seus pares como um “paleo-liberal”, que corresponde a um “liberal jurássico”; posteriormente, esse posicionamento passou a ser denominado “libertariano” (Rocha, 2021, p. 25). Conforme a autora, “O libertarianismo, diferentemente do neoliberalismo, consiste em uma defesa moral e radical da defesa da lógica do livre mercado sem restrições de qualquer tipo, considerando a liberdade dos seres humanos de não serem coagidos uns pelos outros. Assim, para os libertarianos a defesa da liberdade de mercado seria justificada sobretudo moralmente e não apenas a partir de uma ênfase em argumentos de ordem econômica, como ocorre

destacaram-se: a *vertente ordoliberal*, a qual defendia que o Estado deveria agir para corrigir as falhas do mercado; a escola austríaca, que tem em Hayek seu principal expoente. Essa corrente defende o livre mercado e influencia a forma assumida pelo neoliberalismo nos países europeus que integram a OCDE. Já na *Escola de Chicago*, a teoria monetarista assume centralidade. Milton Fridman é um dos seus teóricos de destaque. Essa vertente influenciou a forma assumida pelo neoliberalismo na América, em especial durante a ditadura chilena. A terceira via, embora apresentada como um caminho alternativo (Giddens, 1999), é entendida como um *neoliberalismo progressista* (Fraser *apud* Rocha, 2021), por não romper com os princípios neoliberais e partir do diagnóstico de que a crise reside no Estado. Por fim, ressaltou-se o novo estágio assumido pelo neoliberalismo no século XXI, conformando o novo neoliberalismo (Dardot; Laval, 2019; Puello-Socarrás, 2008, 2010, 2021).

Em relação ao *neoliberalismo*, suas nuances e matizes presentes no plano teórico, além da forma como essa racionalidade foi assumida em diferentes contextos, transcorridas cerca de três décadas do balanço realizado por Anderson (1995), muitas das suas conclusões continuam válidas:

[...] qualquer balanço do neoliberalismo só pode ser provisório. Este é um movimento ainda inacabado. [...] Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, sejam confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas. Provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu um domínio tão abrangente desde o início do século [século XX] como o neoliberalismo hoje. Esse fenômeno chama-se hegemonia [...] (Anderson, 1995, p. 22-23).

O neoliberalismo disseminou-se e transmutou-se. “Nesse sentido, o neoliberalismo não é apenas uma ideologia, um tipo de política econômica. É um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e todas as esferas da vida” (Dardot; Laval, 2016, p. 7). Apesar das contradições, essa perspectiva mantém sua hegemonia e tem produzido implicações para as políticas educacionais, sobretudo para a gestão da educação e da escola pública e para democratização desses espaços, objeto desta tese.

no caso do neoliberalismo” (Rocha, 2021, p. 25-26). No Brasil, uma das principais inovações da nova direita é a ressignificação do ideário libertariano.

O neoliberalismo transcendeu, em todos os sentidos, a dimensão econômica, transformando-se em uma racionalidade.

Da construção do mercado à concorrência como norma dessa construção, da concorrência como norma da atividade dos agentes econômicos à concorrência como norma da construção do Estado e de sua ação e, por fim, da concorrência como norma do Estado-empresa à concorrência como norma da conduta do sujeito-empresa, essas são as etapas pelas quais se realiza a extensão da racionalidade mercantil a todas as esferas da existência humana e que fazem da razão neoliberal uma verdadeira razão-mundo (Dardot; Laval, 2016, p. 379),

Mesmo com o fracasso neoliberal em sua versão econômica (Anderson, 1995), essa lógica continuou a se disseminar e a se metamorfosear. A crise capitalista da primeira década do século XXI, agravada pela pandemia de covid-19, não enfraqueceu o neoliberalismo, como previam muitos teóricos. Esses eventos contribuíram para a emergência e intensificação de um novo estágio neoliberal, para a conformação de “[...] uma versão complexa e emergente (heterodoxa)”, a qual “[...] aprofunda, garante e potencializa a continuidade histórica de suas trajetórias para o novo milênio” (Puello-Socarrás, 2021, p. 58), sob o signo do novo neoliberalismo. Entretanto, a forma perversa e excludente que essa versão tem assumido ficou ainda mais evidente durante a pandemia de covid-19. A crise sanitária e a crise ambiental vivenciadas na segunda década do século XXI demonstram a urgência e a necessidade da construção de novas perspectivas que façam frente ao neoliberalismo que, na sua face contemporânea, além da desigualdade e exclusão, poderá inviabilizar a sobrevivência humana no planeta terra.

Para finalizar a análise, destaca-se que, conforme supracitado, o neoliberalismo assumiu diferentes formas nos contextos em que foi materializado. No Brasil, as ideias originais de Hayek, Mises e Friedman passam a ser difundidas a partir de 1970, com a atuação do empresário Henry Maksoud, que as disseminou para além do meio elitista, por meio da revista *Visão*. A convite do empresário, Hayek veio três vezes para o Brasil entre os anos de 1976 e 1981. Durante a ditadura militar, empresários passam a realizar campanhas contra a estatização e a defesa do ideário pró-mercado. Data desse período a atuação de economistas egressos da Escola de Chicago, que passam a disseminar suas proposições no cenário brasileiro (Rocha, 2021).

Os preceitos neoliberais, embora presentes na sociedade civil, adentraram o Estado Brasileiro (sociedade política) no governo Collor (1990-1992). Muitos desses preceitos ganham materialidade a partir da sua institucionalização, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho

do Estado⁴⁴ (PDRAE), e do Plano Real, no governo FHC. A transição para o neoliberalismo se deu entre 1988 e 1999. Nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), não houve uma ruptura com essa lógica; todavia, observa-se uma variedade híbrida do neoliberalismo no Brasil, denominada “neoliberalismo desenvolvimentista”, que “[...] incluiu algumas políticas econômicas novo-desenvolvimentistas, ao mesmo tempo que era preservada a estrutura de políticas econômicas neoliberais [...]” (Saad Filho; Morais, 2018, p. 31). Essa variedade híbrida do neoliberalismo tem fim com o impedimento da presidente Dilma, em 2016, quando o neoliberalismo brasileiro assume uma forma mais radical e excludente, aproximando-se cada vez mais da nova direita, assumindo valores neoconservadores. Cabe destacar que, no governo Bolsonaro (2019-2022), vários ministros, dentre eles o ministro da economia Paulo Guedes, eram formados na Escola de Chicago e, portanto, desenvolveram políticas pautadas nessa vertente neoliberal em um cenário marcado por retrocessos democráticos no campo político, social, econômico, e reverberado para as políticas educacionais.

Diante do exposto, a próxima seção tem como tarefa elucidar como a reconfiguração do papel e da função do Estado — processos destacados ao longo das últimas seções —, apresentam desdobramentos e implicações para as políticas educacionais, redimensionando a gestão da educação e da escola e a GD desses espaços.

1.6 RECONFIGURAÇÕES DO ESTADO E DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: IMPLICAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO E SUAS FORMAS DE GESTÃO

A investigação realizada ao longo do capítulo acerca das concepções de Estado, das diferentes formas que ele assumiu durante sua trajetória, visando a amparar o capitalismo em suas inúmeras crises (Dale, 1989, 2010; Harvey, 2014), em especial na sua forma neoliberal, as transformações propostas pelo neoliberalismo (velho e novo), bem como pela terceira via, tiveram por objetivo encontrar subsídios e apontar elementos que nos auxiliassem a compreender as políticas educacionais contemporâneas, uma vez que se defende a ideia de que para compreender as políticas se faz necessário entender o Estado (Souza, 2016a). Em outras palavras, o Estado, suas transformações e relações com o capitalismo são utilizadas como lentes

⁴⁴ Embora alguns autores, a exemplo de Behring (2008), denominem o documento apenas como Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), nesta investigação optou-se por utilizar a terminologia que está no documento publicado no governo de FHC (Brasil, 1995), o qual assume o termo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

de análise para a (re)leitura, a interpretação e a compreensão das políticas educacionais, em especial daquelas que dizem respeito à gestão da educação e da escola pública.

Nesse sentido, Peroni (2012, p. 20) destaca que “[...] a política educacional é parte da materialização do Estado, que, por sua vez, é parte do movimento histórico em um período particular do capitalismo”. Evidenciou-se que o Estado sempre foi um Estado de classe, no qual a burguesia, para manter o poder e a hegemonia, utilizou-se dos diferentes aparelhos do Estado e, em muitos momentos, recorreu-se ao monopólio da violência, para fabricar consensos (Gramsci, 2007). A educação também se constitui em ferramenta que foi, e ainda é utilizada para esse fim. Segundo Dale (1989), a educação contribui ao formular soluções para os problemas centrais do capitalismo. No entanto, a educação como um dever do Estado, como um direito, é algo muito recente em âmbito mundial e remonta ao período do Estado de Bem-Estar Social, período no qual o Estado capitalista permitiu alguns avanços. Ademais, a crise estrutural do capital dos anos 1970 possibilitou a ascensão do neoliberalismo, mais recentemente, da terceira via e do chamado novo neoliberalismo, sendo que a implementação e a materialização dessas concepções têm promovido profundas reformulações no âmbito do Estado, cujo objetivo é o enfrentamento das constantes crises encaradas pelo capitalismo, fornecendo as bases necessárias para a sua reestruturação.

Segundo Laval (2019b, não p.), “Desde o início da sua expansão o neoliberalismo mirou a escola, o sistema escolar, a universidade. Isso por várias razões diferentes, mas uma das motivações fundamentais é que se trata de um lugar de formação de um certo tipo de subjetividade”. Observa-se, portanto, um interesse especial do neoliberalismo (velho e novo) e de seus representantes em relação à educação e suas políticas, de forma que essa venha a atender os seus propósitos.

Para os defensores do neoliberalismo, a educação é tida como um poderoso instrumento que poderá contribuir de forma substancial para a formação do “sujeito empresarial” ou “sujeito neoliberal”. Laval, em entrevista, afirma que “Esse sujeito deve se considerar e mesmo se constituir como uma empresa de si mesmo” (Sanvicente, 2019, p. 320). Logo, “[...] o que se chama ‘a autonomia’, que a educação deve promover, tornou-se simples ‘gestão de si mesmo’, e o indivíduo é reduzido a ‘capital humano’. Estamos, portanto, perante uma interpretação *gerencial do ser humano*” (Sanvicente, 2019, p. 320, grifo do autor). Amplas reformas realizadas no campo educacional estão alinhadas a esses preceitos. Por conseguinte, “A escola [...] é obrigada a desenvolver a ‘cultura corporativa’ do jardim de infância à universidade” (Sanvicente, 2019, p. 320), comportamento que é reforçado em outras esferas,

como o mundo do trabalho, *locus* no qual se observam processos de precarização e de adoção de formas de contratualização via grandes plataformas que operam em nível mundial. Essas plataformas se expandiram de forma vertiginosa durante a pandemia de covid-19, em especial no campo educativo (Adrião; Domiciano, 2020).

Em relação à educação pública, é importante sublinhar que os neoliberais concebem a escola, a exemplo dos demais serviços públicos, como verdadeiros “buracos negros”, onde enormes quantidades de recursos são desperdiçadas, as quais deveriam ser destinadas à iniciativa privada (Apple, 2004). Na visão neoliberal, o mundo é um vasto supermercado, e “[...] a educação é vista simplesmente como um produto do mesmo modo que o pão, o carro e a televisão” (Apple, 2004, p. 47). Ou seja, a educação não é um direito individual nem social, é apenas uma mercadoria, tal qual as demais. Portanto, as próprias escolas devem se sujeitar ao mercado e competirem entre si, bem como devem se assemelhar às empresas.

No que diz respeito à crise, de acordo com Peroni (2011, p. 200), tanto o neoliberalismo como a terceira via “[...] têm em comum o diagnóstico de que o culpado da crise é o Estado, mas propõem estratégias diferentes de superação: o neoliberalismo defende a privatização e a terceira via, o terceiro setor”. Em ambas as perspectivas, a crise não está no capitalismo, mas no Estado, de modo que, para superá-la, o Estado deve ser reformado. É importante destacar que, ao longo deste capítulo, autores como Harvey (2014) e Dale (1989, 2010) e as análises apresentadas refutam essa tese, pois oferecem argumentos que apontam para a relação entre a crise e o capitalismo. Ao longo de sua história, o Estado procurou fornecer subsídios e soluções para sustentar as crises cíclicas do capitalismo em seus momentos distintos.

Em relação à crise vivenciada a partir dos anos 1970, as possíveis soluções possuem particularidades conforme o contexto, mas apresentam algumas tendências comuns. Uma das estratégias adotadas é reformar o Estado em detrimento do mercado. “O mercado é que deverá superar as falhas do Estado, portanto a lógica do mercado deve prevalecer inclusive no Estado, para que ele possa ser mais eficiente e produtivo” (Peroni, 2013, p. 241). Ou seja, a atuação do Estado deve ser mínima, isto é, deve-se deixar o mercado agir e encontrar possibilidades para a superação da crise. Portanto, “[...] para a teoria neoliberal, está muito explícita a retirada do Estado das políticas sociais universais, a ênfase no lucro, a mercantilização da sociedade e a consequente desigualdade social” (Peroni, 2013, p. 235).

Já para a terceira via, além do mercado, a sociedade civil deve assumir e ser responsável pelas políticas sociais, que acabam por onerar o Estado. Esse processo representaria a “democratização da democracia” (Giddens, 1999), que seu discurso propõe “[...] o

aprofundamento da democracia, o fortalecimento da sociedade civil, enfim conceitos muito caros às lutas sociais [...]” (Peroni, 2013, p. 235). No entanto, esses são ressignificados e utilizados como estratégia de convencimento, “[...] o que tem confundido e feito com que grupos de centro, de esquerda e de direita apresentem as suas propostas com maior aceitação pela sociedade do que o neoliberalismo, mas na prática as duas teorias minimizam direitos sociais” (Peroni, 2013, p. 235), transfuncionalizam pautas e palavras e lhes atribuem novos sentidos.

Ademais, neoliberalismo e terceira via têm concepções distintas em relação à democracia, como é ressaltado por Peroni (2011):

Conforme o neoliberalismo, a democracia atrapalha o livre andamento do mercado, pois deve atender à demanda dos eleitores para se legitimar, o que provoca o déficit fiscal; já para a terceira via, este sistema político deve ser fortalecido, mas entendido como a sociedade assumindo tarefas que até então eram do Estado e participação como a responsabilização na sua execução (Peroni, 2011, p. 200).

A autora enfatiza que todas as correntes do neoliberalismo são contra a democracia, entendida como a “tirania das maiorias”. A terceira via, por sua vez, afirma que a democracia deve ser fortalecida e, no entanto, entendem por democracia a participação da sociedade civil e do terceiro setor em tarefas e responsabilidades que eram de exclusividade do Estado (Peroni, 2011). Infere-se, portanto, que esse é um conceito de democracia ressignificado. Nessa concepção, as organizações como sindicatos, organizações populares, não são consideradas setores ativos da sociedade civil, restrita às organizações sociais (lucrativas ou não, ou até mesmo a grupos empresariais). Segundo Chauí (1999, não p.), para a terceira via, as comunidades não são vistas como locais de organização ou contrapoderes, “[...] e sim como estratégia estatal para transferência de responsabilidades [...]”.

O conceito de *participação*, igualmente caro às lutas pela democratização da sociedade e das escolas pública brasileiras dos anos de 1980 e 1990, também passa por processos de ressignificação, o que implica a responsabilização pelas políticas sociais (Peroni, 2011; Chauí, 1999), e não na participação plena, na definição da agenda, na formulação e execução das políticas, na participação de toda a comunidade escolar nas decisões, mas de setores específicos que possuem interesses mercadológicos em relação à educação pública.

Nesse sentido, Chauí (1999) chama atenção para a substituição da expressão "Estado de Bem-Estar" por "Sociedade de Bem-Estar", presente nos escritos de Giddens, em que essa nova conceituação não é ingênua, pois vem ao encontro das proposições da terceira via.

Portanto, na concepção proposta pela terceira via, o Estado, seu papel e suas funções são reestruturados:

o Estado faz parcerias com empresas, sobretudo as do terceiro setor (ou serviços), para a criação de empregos e se desobriga do salário-desemprego; o Estado faz parcerias com empresas de saúde e se desobriga da saúde pública gratuita; *o Estado faz parcerias com empresas de educação e se desobriga da educação pública gratuita* etc. O Estado, por meio das parcerias, "investe no capital humano" (com empregos, saúde, educação) e se desobriga de pagar diretamente os benefícios, coibindo a preguiça, a ignorância, a doença, a imundície, a safadeza e outros males sociais (Chauí, 1999, não p., grifo nosso).

Conforme Peroni (2011, p. 202), “[...] os teóricos da terceira via concordam com os neoliberais que a crise está no Estado que gastou mais do que podia em políticas sociais e provocou a crise fiscal [...]”. Portanto, em ambas as concepções, está presente a ideia de que as políticas sociais não devem ser uma obrigação, um dever do Estado. Para a terceira via, é possível “[...] repassar para a sociedade civil as políticas sociais executadas pelo Estado, que historicamente foram conquistas da sociedade civil organizada em sindicatos e movimentos sociais” (Peroni, 2007 *apud* Peroni, 2011, p. 202).

A partir da reestruturação do Estado, há uma reconfiguração das políticas sociais, da democracia e das formas de gestão pública. Peroni (2011) sintetiza as concepções do neoliberalismo e da terceira via em relação a esses conceitos, como ilustra o Quadro 4.

QUADRO 4 – NEOLIBERALISMO E TERCEIRA VIA: ESPECIFICIDADES E SIMILITUDES

PERSPECTIVA	NEOLIBERALISMO	TERCEIRA VIA
Diagnóstico	O Estado provocou a crise	O Estado provocou a crise
Estado	Mínimo	Reforma do Estado Administração gerencial Parcerias
Políticas sociais	Privatização	Parcerias com o terceiro setor
Democracia	Totalitária, culpada pela crise, Estado gastou demais atendendo demanda dos eleitores.	Deve ser fortalecida Democratizar a democracia (Expressão utilizada por Giddens (2001 <i>apud</i> Peroni, 2011, p. 202) Participação da sociedade na execução das políticas.
Gestão	Gerencial	Gerencial

FONTE: Peroni (2011, p. 202).

Denota-se que a educação e suas formas de gestão, que integram as políticas sociais, também são reconfiguradas diante dessas transformações, uma vez que constituem um núcleo estratégico para operacionalizar essas mudanças. No que diz respeito à educação, os estudos de

Ball e Youdell (2008, p. 7, tradução nossa) evidenciam uma “⁴⁵[...] tendência crescente dos governos ao redor do mundo de introduzir formas de privatização na educação pública e de privatizar algumas parcelas da educação pública”.

Os autores alertam para o fato de que “Existem muitas tendências políticas que podem ser consideradas formas de privatização e são evidentes nas políticas educacionais de alguns governos nacionais e agências internacionais” (Ball; Youdell, 2008, p. 7). Ou seja, a privatização não é somente a venda de um bem público para empresas privadas, já que existem outras formas indiretas de privatização, as quais foram denominadas por Ball e Youdell (2008) como “*privatizações encobertas*”⁴⁶. Os autores identificam as privatizações como processos “exógenos”, quando o setor privado adentra o setor público, passando a influenciar na concepção, na gestão e na provisão da educação pública; e “endógenos”, quando o setor público importa ideias, métodos e práticas do setor privado, de modo que seu funcionamento se assemelhe cada vez mais ao de uma empresa, tornando-se, assim, supostamente mais eficiente (Ball; Youdell, 2008).

Com as reformas propostas, o sistema educacional cada vez mais se assemelha ao sistema corporativo, uma vez que os modos de administrar empresas são transpostos para o setor público, dentre eles o setor educacional. Todavia, “[...] a incorporação de modelos de gestão empresarial na educação não é algo novo” (Souza, 2016b, p. 470). O autor aponta, ainda, que tanto nos EUA como no Brasil a origem da administração escolar esteve ligada à teoria geral da administração (Souza, 2007 *apud* Souza, 2016b). O conflito em relação a um modelo de gestão mais ligado à natureza da educação *versus* modelos exógenos é antigo. Na atualidade, há uma forte pressão para a incorporação da *gestão para resultados* (Souza, 2016b).

Peroni (2012) destaca a importância da gestão como parte integrante dessas mudanças, de forma que, tanto na concepção neoliberal como nas proposições da terceira via, os padrões de gestão do mercado é que balizam a gestão pública, inclusive, a educação.

Entendemos que as mudanças na gestão são partes de alterações societárias. Em uma sociedade hegemônica pelo capital, a gestão pública sempre teve como parâmetro o mercado, mas diferentes organizações da produção interferem de diferentes formas na gestão do trabalho e nos parâmetros para o setor público, em particular, para a educação. Outro fator que também consideramos importante para a mudança nos parâmetros da gestão pública é a proposta de quase-mercado da *Public Choice*,

Texto original: ⁴⁵ “[...] *tendencia cada vez más frecuente en gobiernos de todo el mundo de introducir formas de privatización en la educación pública y de privatizar algunas parcelas de la educación pública*” (Ball; Youdell, 2008, p. 7).

⁴⁶ Conforme a obra *La privatización encubierta en la educación pública*, de Ball e Youdell (2008).

corrente neoliberal que propõe aproximação cada vez maior entre as escolhas públicas e os parâmetros do mercado (Peroni, 2012, p. 20).

Portanto, a gestão gerencial passa a ser o modelo e o arquétipo a ser seguido, como evidenciado no Quadro 4, nos diferentes setores da gestão pública, incluindo a gestão da educação e das escolas públicas. Ressalta Peroni (2012, p. 24) que “[...] as teorias de administração gerencial não são apenas discursos; também, influenciam a gestão da educação”. Esse direcionamento traz implicações para as formas de gestão da educação e da escola e, sobretudo, para o direito à educação pública. Concorde-se com a autora, ao enfatizar que, no contexto da prática, “[...] há um hibridismo nas concepções e nas práticas vivenciadas pelas escolas, misturando desde os princípios do patrimonialismo e do clientelismo até a administração burocrática e a gestão gerencial” (Peroni, 2012, p. 24). Observa-se que esses modelos não se apresentam de forma pura, não se constituem tipos puros no sentido weberiano, uma vez que são encontrados na realidade empírica de forma híbrida, que apresenta aspectos contraditórios, de forma que, muitas vezes, uma linha muito tênue permite visualizar a diferença entre uma ou outra concepção.

Diante dessa realidade, Leite e Hypolito (2011, p. 536) propõem a adoção do termo modos *de gestão* como uma possibilidade de diferenciação dos modelos/tipos de gestão, “[...] que tendem a uma classificação mais rígida e baseada em tipos ideais. A descrição de modos de gestão enseja uma análise mais contingente, atenta à dinamicidade e ao hibridismo das práticas emergentes e das possíveis ausências nas práticas de gestão”. O hibridismo apontado pelos autores está presente nas diferentes realidades educacionais brasileiras, nas quais diferentes concepções de gestão se encontram imbricadas e, muitas vezes, se sobrepõem umas às outras.

Ademais, é importante observar que, no Brasil, a GD foi referendada como um princípio do ensino público por meio da CF 1988 e da LDBEN 9394/96. Todavia, a operacionalização desse princípio enfrentava muitos desafios quando a reestruturação do Estado, suas políticas e formas de gestão introduzem preceitos mercadológicos e estratégias que aproximam a gestão educacional e escolar à gestão corporativa, pois, como se evidenciou ao longo do capítulo, a partir do avanço neoliberal os padrões mercadológicos e empresariais tornaram-se referências para a administração pública, o que impactou a operacionalização da GD.

Observa-se que as redefinições do/no Estado permitem que novos atores tenham papel importante, influenciando na agenda pública, nas decisões, na formulação, na execução e

avaliação das políticas públicas e educacionais (Jacomini, 2020). Há uma mudança de governo para governança (Dale, 2010), tanto no âmbito do Estado como na gestão da educação e da escola, que passam a ser interpeladas por alguns enigmas decorrentes dessas transformações.

Portanto, ao se examinar as políticas educacionais, sobretudo aquelas relacionadas à gestão da educação e da escola, no contexto *do neoliberalismo contemporâneo ou novo neoliberalismo* (Puello-Socarrás, 2008, 2010, 2021; Dardot; Laval, 2019), depreende-se que essas são fundamentadas nos interesses neoliberais e seus agentes que, a partir das novas formas de governança, têm atuado no/sobre Estado. Esses concebem a educação como um instrumento para moldar um novo sujeito, o homem empresário/empreendedor.

Nesse sentido, faz-se necessário compreender em que medida a noção de Estado e suas (re)definições propostas pela nova governança em sua forma neoliberal explicam ou intervêm na nova compreensão da gestão (da educação e da escola). Algumas questões foram apresentadas nesta seção e são aprofundadas no próximo capítulo.

2 A NOVA GOVERNANÇA: REDEFINIÇÕES NO ESTADO, NA EDUCAÇÃO, NA ESCOLA PÚBLICA E SUAS FORMAS DE GESTÃO

Este capítulo tem como objetivo investigar a origem do termo “governança”, bem como o seu recrudescimento no contexto hodierno, sob a denominação de “nova governança”, buscando clarificar e analisar seus usos e disseminação nas diferentes áreas do conhecimento e, em especial, no âmbito da administração pública, da educação, da escola pública e suas formas de gestão. Consiste em um esforço teórico e analítico, dado que os conceitos são importantes elementos a serem considerados e aprofundados na conformação das pesquisas acadêmicas e científicas, no entendimento das políticas educacionais (Shiroma; Campos; Garcia, 2005), bem como para compreensão e discussão da problemática em tela no campo educacional brasileiro.

A origem do vocábulo “governança” é bastante antiga, porém, a retomada, a intensificação dos seus usos e a forma hegemônica apresentada pelo conceito na atualidade estão relacionadas à ascensão neoliberal, ou seja, ambas as tendências estão imbricadas, sendo assim, é importante observar seus elementos e relações. Conforme Brown (2018, p. 15), “Nas duas últimas décadas, a ideia e a linguagem da ‘governança’ ascenderam aos circuitos acadêmicos, assim como aos meios políticos, empresariais, agências públicas e organizações não governamentais”. Todavia, muito embora a governança e o neoliberalismo tenham prosperado no mesmo contexto e período histórico, existem diferenças substanciais entre ambos os fenômenos.

A governança difere do neoliberalismo e não estava presente nos ideais neoliberais propostos por Friedman (1912-2006) e Hayek (1899-1992), nem nas reformas neoliberais realizadas nos anos de 1970 e 1980 no âmbito da América Latina e Ásia (Brown, 2018). Portanto, sua emergência e aproximação com o neoliberalismo estão vinculadas às formas que essa racionalidade assume a partir dos anos 2000, em que “[...] a governança tornou-se sua principal forma administrativa, sem a qual o neoliberalismo contemporâneo é impensável” (Brown, 2018, p. 16).

No século XXI, ⁴⁷“A governança nos fornece uma linguagem para descrever e teorizar as mudanças em nosso mundo” (Bevir, 2007, p. 35, tradução nossa). Diante das transformações

Texto original: ⁴⁷“*Governance provides us with a language to describe and theorize changes in our world*” (Bevir, 2007, p. 35).

no âmbito do Estado e do que, até então, toma-se por Estado, evidencia-se “[...] a necessidade de desenvolver novos conceitos que ajudem a identificar e revelar a mutante geometria do poder do estado” (Robertson; Dale, 2017, p. 862). Ou seja, a noção de governança pode ser entendida como um elemento-chave, uma importante lente de análise para explicar a multiplicidade de sujeitos que integram tanto a sociedade política como a sociedade civil (Gramsci, 2007), conformando o Estado contemporâneo, no sentido integral do termo.

Assim, ao identificar quem são esses sujeitos que compõem as novas formas e modos de governança e seus interesses diversos, pode-se dispor de importantes elementos para desvelar a complexidade das políticas públicas, em especial das políticas educacionais, forjadas nesse contexto. Na obra *Educação Global S.A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal* (2020), Ball ressalta que são necessárias ferramentas conceituais e analíticas que instrumentalizem os pesquisadores de políticas educacionais, sobretudo, no contexto hodierno, para que esses possam identificar as semelhanças e, em especial, as diferenças que as políticas têm assumido. Em outro estudo o autor destaca a “[...] necessidade de os pesquisadores mudarem seu foco e seus métodos para atender a essas novas formas de provisão e governo” (Ball, 2018, p. 18).

Diante do exposto, as seções seguintes identificam a origem da governança, problematizando seu ressurgimento, sua intensificação e as novas formas que esse fenômeno assume no âmbito do Estado e de suas instituições, reverberadas para o campo educacional, influenciando a gestão da educação e da escola pública.

2.1 ORIGEM DA GOVERNANÇA E EMERGÊNCIA DA NOVA GOVERNANÇA

Algumas pesquisas indicam que o vocábulo “governança” já existia na antiguidade, e seu uso é identificado na Grécia (Reis, 2013). Conforme Jessop (2018, p. 44, tradução nossa), “⁴⁸O termo anglófono ‘*governance*’ pode ser atribuído às palavras clássicas do latim e do grego antigo para a ‘direção’ de barcos. Referia-se originalmente principalmente à ação ou maneira de governar, guia ou conduta de direção e se sobrepõe a ‘governo’”. Já Moreau Defarges (*apud* Villas Bôas Filho, 2016) diverge dessas pesquisas, pois afirma que a genealogia e a origem histórica do termo “governança” remontam ao século XII, quando foi empregado na França

Texto original: ⁴⁸“*The anglophone term ‘governance’ can be traced on the classical Latin and ancient Greek words for ‘steering’ of boats. It originally referred mainly to the action of manner of governing, guiding, or steering conduct and overlapped with ‘government’*” (Jessop, 2018, p. 44).

para fazer referência a um sentido de direção das circunscrições judiciárias e administrativas que estavam sob comando de uma espécie de governadores (*Bailli*) que as administrava a serviço do rei ou de um senhor, chamadas de “*bailiados*” (*bailliages*). Historiadores ingleses também utilizaram o termo para caracterizar a organização do poder feudal durante a Idade Média.

Dardot e Laval (2016, p. 275) corroboram o fato de que a palavra “governança” (*gubernantia*) é antiga. Destacam que, no século XIII, “designava ‘o fato e a arte de governar’. No entanto, o termo foi ressignificado ao longo do tempo, sendo que na constituição dos Estados-nações esteve associado às ‘noções de soberania e governo’”.

Na língua portuguesa, é comum a utilização dos termos governança e governação como sinônimos, embora essa questão não seja objeto de consenso. Em relação ao uso da palavra governação⁴⁹, Lima (2013b) afirma que seu uso em português é derivado do latim *gubernatione* e é utilizado pelo menos desde o século XV, além de afirmar que seu significado está associado à “[...] condução, direção, ação ou efeito de governar” (Lima, 2013b, p. 15). Entretanto, o autor destaca que, “Embora seja apresentada [governação] em vários dicionários como sinônimo de administração e de governo, entendo destacar a ideia de processo, exercício de ação de governar, mais do que os sentidos de instituição ou de aparelho político-administrativo, ou ainda de estruturas, órgãos e poderes formais de governo” (Lima, 2013b, p. 15).

Após a Idade Média, o vocábulo entrou em desuso e, por um longo período, não há registros de sua utilização (Reis, 2013). O retorno do termo “governança”, associado ao setor privado da economia, é observado no ano de 1937: “Foi Ronald Coase que, num artigo intitulado «*The nature of the firm*», em 1937, se refere pela primeira vez ao termo *governance*, a propósito *dos dispositivos adotados pelas empresas para reduzir os custos de transação, resultantes da coordenação económica*” (Reis, 2013, p. 104, grifo nosso).

No entanto, a partir dos anos de 1970, esse conceito econômico privado alcança outras dimensões, conotações, formas e expressões (Reis, 2013). Da origem do termo e registros históricos de sua utilização até o ano de 1975, “[...] o catálogo da Biblioteca do Museu Britânico

⁴⁹ No entendimento de Lima (2023), ‘governação’ não é sinônimo de ‘governança’. Conforme o investigador português, governação assume um sentido e uma conotação mais ampla, e se refere à coordenação da ação. Em contrapartida, governança, especialmente a nova governança, está associada à concepção empresarial de administração e gestão pública (Lima, 2023), concepção essa que assume protagonismo a partir dos anos 1980 e 1990, intensificando-se nos anos 2000, associada ao neoliberalismo, às reformas e teorias gestionárias.

registra 47 títulos contendo a palavra ‘governança’⁵⁰ (*governance*). A partir de então, a palavra teve uma proliferação desenfreada em todas as disciplinas das ciências sociais” (Santos, B. S., 2010, p. 402). Esse período coincide com a ascensão, o fortalecimento e a expansão do neoliberalismo e dos processos de globalização. Em relação à expansão vertiginosa do termo “governança”: “Essa presença avassaladora só encontra paralelo durante o mesmo período, no termo ‘globalização’” (Santos, B. S., 2010, p. 402, grifo do autor).

No viés desse pensamento, Bevir (2007, p. 35, tradução nossa) afirma que “⁵¹[...] a linguagem da governança se espalhou rapidamente nos últimos trinta anos. Descreve mudanças na natureza e papel do Estado – uma mudança da burocracia para os mercados e redes”. Nesse mesmo sentido, Kooiman (2003, p. 5, tradução nossa) observa que “⁵²Governança como um conceito não é novo, mas, atualmente, está sendo tratado de forma mais sistemática [...]”. O ressurgimento da governança e a expansão da globalização de cunho neoliberal estão associados. Conforme Santos, B. S. (2010, p. 402), “Essa convergência de trajetórias não é fruto do acaso”. Afinal, “[...] desde meados da década de 1990 que a governança se tornou a matriz política da globalização neoliberal”.

O termo foi reincorporado à língua francesa no final do século XX pelo presidente senegalês Léopold Sédar Senghor e, a partir de então, o vocábulo “[...] recuperou o vigor nos países anglófonos com o sentido de uma modificação entre gerentes e acionistas, até adquirir significado político e alcance normativo quando foi aplicado às *práticas dos governos submetidos às exigências da globalização*” (Dardot; Laval, 2016, p. 275, grifo nosso). Portanto, corrobora-se a tese de que seu recrudescimento se dá a partir dos anos 1970, período em que a humanidade vivencia uma nova crise estrutural do capitalismo, o dismantelamento do Estado de Bem-Estar social (*Welfare State*) e a intensificação da globalização e do capitalismo em sua forma neoliberal, reforçando o argumento apresentado por B. S. Santos (2010) de que a convergência dessas trajetórias não se constitui mera coincidência.

Por sua vez, Reis (2013, p. 113) recomenda “[...] particular cautela quanto à proximidade de entendimentos entre governança e o ato de governar, já que não é esse o original significado do termo inglês *governance*”. Salienta que seu recrudescimento, difusão e

⁵⁰ Em Portugal, alguns autores utilizam ‘governança’ e ‘governança’ como sinônimos, como pode ser observado nos excertos de Santos, B. S. (2010); todavia, esse entendimento não é consensual.

Texto original: ⁵¹“*The language of governance has spread rapidly in the last thirty years. It describes changes in the nature and role of the state—a shift from bureaucracy to markets and networks*” (Bever, 2007, p. 25).

Texto original: ⁵²“*Governance as a concept is not new, but currently it is being treated more systematically*” (Kooiman, 2003, p. 5).

contaminação na contemporaneidade está relacionado às prescrições dos organismos internacionais e à ideologia neoliberal, os quais afirmam que a origem de todos os males das economias e das sociedades reside no Estado. Diante dessa constatação, esses organismos apontam a *good governance* (boa governança), que consiste em “[...] «um novo processo de governar», em que o papel do Estado é, acima de tudo «regulador» e não ator” (Reis, 2013, p. 114), como o antídoto a ser aplicado nas economias e nas sociedades contemporâneas. A nova governança propagada por esses organismos prevê a substituição do papel do Estado pelo mercado e pela sociedade civil, em especial no que diz respeito às políticas sociais, como aprofundamento do capitalismo contemporâneo.

Dardot e Laval (2016, p. 275) afirmam que, no contexto de seu recrudescimento, a governança “[...] tornou-se a principal categoria empregada pelos grandes organismos encarregados de difundir mundialmente os princípios da disciplina neoliberal, em especial pelo Banco Mundial nos países do Sul”. Os autores ressaltam que a governança não se constitui apenas em múltiplas relações entre o Estado e atores não estatais, “[...] ou simplesmente o declínio do Estado-nação, ela significa, mais profundamente, uma mudança do ‘formato’ e do papel do Estado, que agora é visto como uma *empresa a serviço das empresas*” (Dardot; Laval, 2016, p. 288, grifo dos autores). No viés desse pensamento, o mercado passa a definir o papel do Estado de acordo com seus interesses, preceito que também pode ser transposto para a administração pública e até mesmo para o governo das subjetividades, conformando um “novo sujeito”, o sujeito neoliberal, de forma que a governança pode ser interpretada como “[...] *a arte neoliberal de governar os indivíduos*” (Dardot; Laval, 2016, p. 288, grifo nosso).

Ao problematizar o conceito de governança, Gohn (2011, p. 41) observa que ele “[...] se insere nos marcos referenciais de um novo paradigma da ação pública estatal, em que o foco central das ações não se restringe aos órgãos e aparatos estatais, mas incorpora também, via interações múltiplas, a relação governo e sociedade”. Assim, a governança denota a ação de diferentes atores na capacidade de governar, ou seja, demanda a articulação do *Estado, do mercado e da sociedade civil*. No entanto, a ação desses atores pode estar orientada por diferentes concepções, de forma que o direcionamento das políticas públicas é influenciado diretamente por essas visões de mundo, orientações ideológicas e projetos de sociedade. Assim, a concepção prevalecente pode indicar a influência de um dos atores, geralmente dos atores mais poderosos, ou a síntese das aspirações dos vários atores envolvidos.

Dessa forma, “O conceito de governança alterou o padrão e o modo de pensar a gestão dos bens públicos, antes restrita aos atores presentes na esfera pública estatal” (Gohn, 2011, p.

41). Essas mudanças se intensificam a partir dos anos 1980, resultado de aspirações de setores populares e movimentos sociais, ou uma possível resposta às suas reivindicações, como também apontam para os interesses dos atores globais que, diante do processo de globalização de cunho neoliberal, pretendiam ganhar espaço e atuar em esferas que eram de competência exclusiva da ação estatal, com destaque especial para as políticas sociais (Gohn, 2011).

No entanto, o Estado enquanto arena e espaço de atuação dos diferentes atores é um campo em disputa, onde se faz necessário observar que:

[...] a incorporação de novos atores tem ocorrido em cenários de tensão e conflito. Por um lado, os espaços construídos pelo público não estatal são conquistas de setores organizados; por outro, são também parte de estratégias de recomposição de poder de grupos políticos e econômicos na luta da hegemonia do poder. Enquanto os primeiros buscam democratizar os espaços conquistados, por meio de lutas pelo acesso às informações e por igualdade nas condições de participação, priorizando sempre na cidadania a questão dos direitos, os últimos lutam por atribuir aos novos atores um perfil de cidadãos/consumidores, destacando apenas suas obrigações, ressignificando a cidadania pelo lado dos deveres (Gohn, 2011, p. 42-43).

Nesse contexto, ao retomar o significado primeiro de governança na antiguidade, relacionado à direção e à condução de barcos, e ao fazer uma analogia à administração do Estado e suas instituições, percebe-se que a direção do barco e a atividade do remar apresentam relações, que contrariam a perspectiva apresentada por Osborne e Gaebler (1995). Os autores defenderam a separação da ação de navegar (direção das políticas) de remar (execução das políticas), com o argumento de que assim o Estado se concentraria na atividade de dirigir. Contudo, observa-se que a direção/navegação também pode ser alterada a partir da força dos remadores, que muitas vezes estão em condições desiguais. Se esses estiverem em direções opostas, é evidente que a força dos grupos hegemônicos globais pode determinar os rumos e as direções das políticas públicas em nível mundial, nacional e local. Essa correlação de forças denota as diferentes concepções de sociedade e, no que diz respeito ao objeto de estudo desta tese, as distintas concepções de educação, escola e suas formas de gestão.

As formas como a nova governança tem se materializado e o desequilíbrio de forças entre os diferentes sujeitos que integram essa lógica podem enfraquecer processos democráticos ao invés de materializá-los, conforme enfatiza Hirsch (2003 *apud* Robertson; Verger, 2012, p. 1137-1138). Segundo o autor, “[...] parcerias e redes de regulamentação, tendem a reduzir a democracia à negociação no seio da sociedade civil entre atores extremamente desiguais, ou simplesmente à mobilização participativa”. Nesse mesmo sentido, Brown (2018) enfatiza que a governança, em sua forma neoliberal, tem enfraquecido as formas de participação ativa e os

espaços de debate. Assim, a arquitetura da nova governança pode contribuir para o monopólio e hegemonia de determinados grupos e sujeitos individuais e coletivos, que tendem a direcionar as ações do Estado conforme seus interesses. Ademais, “[...] o mercado não se impõe simplesmente porque ‘invade’ os setores associados e de Estado, mas porque se tornou um modelo universalmente válido para pensar a ação pública e social” (Dardot; Laval, 2016, p. 312). De acordo com essa concepção, prevalece a *lógica de desempenho*, contábil, relacionada a resultados que, no campo social, se contrapõem aos objetivos e finalidades das instituições. Essa contradição já pode ser observada nas primeiras décadas do século XXI, pois as receitas e remédios propostos pelo neoliberalismo e pelas novas formas de governança não têm alcançado a eficácia desejada. Na prática, a mudança de direcionamento da ação pública tem reforçado “[...] as desigualdades sociais na distribuição dos auxílios e no acesso aos recursos em matéria de emprego, saúde e educação, ela reforça as lógicas sociais de exclusão que fabricam um número crescente de ‘subcidadãos’ e ‘não cidadãos’” (Dardot; Laval, 2016, p. 381).

Conforme Robertson e Verger (2012), como consequência da intensificação da governança proposta pelo mercado e terceiro setor, os quais têm conformado um novo Estado que possa garantir o interesse desses grupos e daqueles a eles relacionados, “[...] assiste-se a uma significativa reformulação das relações de classe, que surgiu como resultado desses processos, especialmente em benefício das elites empresariais e em detrimento dos trabalhadores e das classes médias” (Robertson; Verger, 2012, p. 1138). Nesse sentido, essa lógica perversa abre espaço para a contestação e “[...] corrosão progressiva dos direitos sociais do cidadão [...]” (Dardot; Laval, 2016, p. 382), ou seja, abre-se caminho para a contestação dos demais direitos constitutivos de cidadania.

Brown (2018) ressalta que as novas formas de governança têm introduzido uma responsabilização direcionada ao âmbito do sujeito individual. Nesse contexto, o indivíduo passa a ser responsável não apenas pelo seu próprio destino, mas também pelo destino da nação. Essa racionalidade visa manter o crescimento econômico em momentos de crise, para persuadir os sujeitos a fazerem sacrifícios em ambos os níveis (individual e coletivo), o que produz uma nova modalidade de cidadania, denominada de *cidadania sacrificial*, na qual os indivíduos aceitam a corrosão dos direitos em prol de um suposto bem maior (Brown, 2018).

Não obstante, é “[...] espantoso constatar a que ponto a contestação dos direitos sociais está intimamente ligada à contestação prática dos fundamentos culturais e morais, e não só políticos, das democracias liberais” (Dardot; Laval, 2016, p. 381-382). Para os autores, o conservadorismo e o “desencantamento democrático” têm ganhado força e ameaçam conquistas

sociais históricas em nome da pretensa eficácia. No entanto, os futuros caminhos não estão traçados. Eles são fruto da ação humana. Caberá aos homens e mulheres, sujeitos históricos do século XXI, decidirem quais valores e concepções de mundo serão preponderantes.

Mesmo diante da evidência de que, na atualidade, as novas formas de governança têm beneficiado o mercado, isto é, o grande capital, em face à exclusão e exploração da maioria da população, não se pode deixar de ter em nosso horizonte a esperança de uma sociedade mais justa e igualitária. Nesse sentido, é relevante recorrer à História e às grandes lutas e enfrentamentos já travados pelos trabalhadores contra o capital. Talvez, por essa razão, a História seja considerada uma ciência dispensável no mundo atual, na perspectiva daqueles que almejam a perpetuação no poder.

Conforme Sennett (2012, p. 176), os defensores do reino flexível, da eficiência e eficácia temem o confronto organizado. “[...] Para eles, ‘nós’ é um pronome perigoso”. Temem a organização dos trabalhadores excluídos na nova sociedade global, temem o ressurgimento dos sindicatos. Diante das desigualdades gritantes hoje vivenciadas, “[...] a flexibilidade que festejam não dá, nem pode dar, qualquer conduta de uma vida comum”. Dessa forma, “[...] um regime que não oferece aos seres humanos motivos para ligarem uns para com os outros não pode preservar sua legitimidade por meio tempo” (Sennett, 2012, p. 176). Ou seja, é possível que as camadas com menor poder na direção das ações do Estado hoje — mas que na realidade se constituem a maioria da população — possam tomar consciência da sua situação e, dessa forma, buscar formas para a construção de uma outra governança, que possa ser direcionada por uma lógica mais humanitária, inclusiva, o que difere, e muito, da nova governança neoliberal proposta e propagada nas primeiras décadas do século XXI.

No Quadro 5, procurou-se sintetizar os usos e os significados do vocábulo “governança” ao longo de seu percurso histórico, desde sua origem até o momento atual, utilizando como lente interpretativa as pesquisas teóricas nas quais este capítulo, em especial a presente seção, estão ancorados.

QUADRO 5 – GOVERNANÇA: ORIGENS, SIGNIFICADOS E TRANSFUNCIONALIZAÇÕES DE UM TERMO POLISSÊMICO E MULTIFACETADO

(continua)

Período	Usos e significados do termo governança
Antiguidade	Associado às palavras clássicas do grego e do latim antigo que designavam a direção dos barcos (Jessop, 2018).
Idade Média (Século XII)	Sentido técnico de direção de circunscrições administrativas e judiciárias existentes na França medieval chamadas “ <i>Bailiado</i> ” (Moreau Defarges, 2015 <i>apud</i> Villas Bôas Filho, 2016). Modo de organização do poder feudal (Moreau Defarges, 2015 <i>apud</i> Villas Bôas Filho, 2016).

QUADRO 5 – GOVERNANÇA: ORIGENS, SIGNIFICADOS E TRANSFUNCIONALIZAÇÕES DE UM TERMO POLISSÊMICO E MULTIFACETADO

(conclusão)

Período	Usos e significados do termo governança
Idade Média (Século XIII)	Governança “[...] designava o fato e a arte de governar” (Dardot; Laval, 2016, p. 275).
Idade Moderna	Do latim <i>gubernatione</i> , a palavra “governança” (já usada em língua portuguesa pelo menos desde o século XV) significa condução, direção, ação ou efeito de governar (Lima, 2013b, p. 15). Durante o período de constituição dos Estados-nações, o termo desdobrou-se progressivamente nas noções de <i>soberania e governo</i> . (Dardot; Laval, 2016, p. 275).
Idade Contemporânea (Século XX) 1937	Foi Ronald Coase que, em um artigo intitulado «The nature of the firm», em 1937, refere-se pela primeira vez ao termo <i>governance</i> , a propósito dos dispositivos adotados pelas empresas para reduzir os custos de transação, resultantes da coordenação econômica (Reis, 2013).
Idade Contemporânea Até 1975	Desde que há testemunhos históricos escritos, e até 1975, o catálogo da Biblioteca do Museu Britânico registra 47 títulos contendo a palavra “governança” (<i>governance</i>) (Santos, B. S., 2010, p. 402).
Idade Contemporânea A partir de 1975	A partir de 1975, a governança “[...] tornou-se a principal categoria empregada pelos grandes organismos encarregados de difundir mundialmente os princípios da disciplina neoliberal, em especial pelo Banco Mundial nos países do Sul” (Dardot; Laval, 2016, p. 275). Observa-se uma proliferação desenfreada do termo “governança” em todas as disciplinas das ciências sociais. Somente a palavra “globalização” tem uso similar nesse período, de modo que, a partir dos anos 1990, a governança “[...] se tornou a matriz política da globalização neoliberal” (Santos, B. S., 2010, p. 402). O termo se tornou um verdadeiro chavão muito presente tanto em círculos acadêmicos como em círculos leigos (Jessop, 2018). Passou a caracterizar “[...] as práticas dos governos submetidos às exigências da globalização” (Dardot; Laval, 2016, p. 275).
A Nova Governança no Século XXI	Lester Salamon (2002) apresentou a “nova governança” como uma abordagem superadora da “reinvenção do governo” e da “nova gestão pública”, destacando novos “instrumentos de ação pública” e o conceito de “governo indireto”, como contratação, subsídios, <i>vouchers</i> , empréstimos, entre outros (Lima, 2018c, p. 137). “Nas duas últimas décadas, a ideia e a linguagem da ‘governança’ ascenderam aos circuitos acadêmicos, assim como a meios políticos, empresariais, agências públicas e organizações não governamentais” (Brown, 2018, p. 15). A partir da fusão entre neoliberalismo e governança, “[...] a governança tornou-se sua principal forma administrativa, sem a qual o neoliberalismo contemporâneo é impensável” (Brown, 2018, p. 16). É observada uma intensificação das novas formas e modos de governança, no âmbito do Estado e suas instituições, dentre elas as que se ocupam da educação. Nesse contexto, a governança, em suas novas formas e modos, passa a ser objetivo de tematização de vários pesquisadores do campo. A lógica da nova governança também passa a direcionar a gestão da educação e da escola pública.

FONTE: A autora (2024), a partir dos autores supracitados.

É possível observar que a origem do termo “governança” está associada à direção e à coordenação, relações de poder e aos representantes que detêm o poder em determinado local em diferentes escalas, o que se evidencia até o final da Idade Média. A partir da Idade Moderna, seu uso está relacionado às noções de soberania e governo. O termo fica por muito tempo esquecido e retorna à cena em 1937, no âmbito da administração privada, quando é relacionado

à redução de custos nas transações. A partir de 1975, a governança ganha espaço e notoriedade no campo político e acadêmico e passa a ser amplamente utilizada, primeiramente na esfera privada e, posteriormente, adentra a esfera pública, por meio das recomendações dos organismos internacionais. Todavia, a ela são atribuídos significados polissêmicos e multifacetados que, muitas vezes, distanciam-se do significado original.

Em 2014, uma Publicação⁵³ do Tribunal de Contas da União (TCU)⁵⁴ apresenta a governança em uma perspectiva histórica, corroborando as afirmações supracitadas ao evidenciar que, “Embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas” (TCU, 2014, p. 11). A publicação também ressalta que, a partir dos anos 2000, a governança foi promovida por meio de diferentes organismos internacionais, dentre eles: o BM, FMI e a OCDE já supracitados. Portanto, é reforçada a relação entre governança e os atores hegemônicos globais intensificada após a ascensão do neoliberalismo na sociedade política e sua difusão por meio de reformas globais propagadas no âmbito do Estado e suas instituições. Os atores supranacionais se articulam por meio de densas e complexas redes com importantes atores nacionais e subnacionais (Azevedo, 2023).

2.2 GOVERNANÇA E NOVA GOVERNANÇA: CONCEPÇÕES E INTERPRETAÇÕES

A literatura destaca a polissemia assumida pelo termo “governança” a partir de seu ressurgimento no último quartel do século XX e da intensificação do fenômeno no século XXI.

Torna-se evidente que o termo não é novo, mas se trata de um vocábulo que recrudesce e de um fenômeno que se expandiu de forma vertiginosa (Jessop, 2018; Santos, B. S., 2010). A novidade, portanto, reside na intensidade da nova governança, na sua contínua expansão e nas diferentes formas e modos que essa perspectiva assume ao adentrar o Estado e suas instituições. Por isso, optou-se em manter o novo associado à governança, questão que é aprofundada em

⁵³ O documento intitulado “Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública” (TCU, 2014) é uma das referências que o Decreto N.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2017), que é objeto de análise da seção que trata da governança no âmbito do Estado brasileiro. Em ambos os documentos há forte influência dos atores hegemônicos globais, em especial da OCDE. Em 2020, o TCU publicou a terceira edição da obra.

⁵⁴ Conforme Azevedo (2023), o TCU desempenha um duplo papel na governança algorítmica educacional. Ele atua como órgão de controle e regulação nesse contexto. Ademais, o autor destaca a influência do TCU e seus congêneres estaduais (TCEs) e municipais (TCMs) na difusão da lógica da governança na administração pública reverberada para a gestão da educação e da escola pública (Azevedo, 2023).

subseção específica. Essas formas não são estáveis, continuam em constante metamorfose e expansão. Tal qual a esfinge na antiguidade assombrava a cidade de Tebas, a nova governança interpela o Estado e suas instituições.

A partir das produções que aprofundam essa problemática e que fundamentam esta análise, observou-se que a comunidade científica tem utilizado os dois termos, “governança” e “nova governança”. Também se observou que o termo assume diferentes significados, em diferentes áreas do conhecimento. Em relação aos(as) autores(as) que aprofundam essa problemática abordando a teoria geral do Estado, administração pública, ciência política e ciências sociais, bem como as áreas que se aproximam e contribuem para a compreensão das novas formas e modos de governança reverberadas para a educação, a escola pública e para suas formas de gestão, as referências à governança podem ser classificadas em três categorias, que indicam diferentes concepções e interpretações de governança(s) um fenômeno polissêmico e multifacetado, sintetizadas na Figura 2.

FIGURA 2 – GOVERNANÇA: DIFERENTES CONCEPÇÕES E INTERPRETAÇÕES



FONTE: A autora (2024).

Nesse sentido, a *nova governança enquanto conceito/fenômeno* está intrinsecamente relacionada à teoria do Estado e à ampliação da influência de novos atores para além do governo na conformação das políticas públicas em diferentes níveis. Por sua vez, a *governança enquanto perspectiva analítica* pode ser entendida como uma ferramenta de análise de redes, tomando

por base os sujeitos individuais e coletivos que as compõem, seu papel, relações e interesses que integram esse emaranhado de novos arranjos e combinações. Por fim, *a governança ou nova governança pública, enquanto modelo ou paradigma administrativo*, corresponde ao estágio mais atual da teoria geral da administração, que teoricamente sucede e supera a NGP. o entanto, o anunciado novo modelo possui muitas imbricações com as concepções que o antecederam.

Conforme evidenciado por Jessop (2018), o termo “governança” se tornou um verdadeiro “chavão”, que é amplamente difundido tanto em círculos acadêmicos quanto em círculos leigos. Em tais contextos, encontram-se usos tão diversos quanto contraditórios. A amplitude de usos e significados de governança pode constituir-se em uma chave analítica para sua disseminação. Nos anos 1970 e 1980, a crise estrutural do capital demandou transformações no Estado em âmbito global, as quais repercutiram no campo das ciências sociais. Explicações simplistas e dicotômicas são rejeitadas diante da sua incapacidade de descrever as transformações vivenciadas, o que contribui para a emergência de conceitos mais amplos, como o de governança.

Brown (2018, p. 16) enfatiza que, “Como conceito, governança é frequentemente usado de forma intercambiável tanto com governar como administrar”. Ao observar o uso da governança em setores e instituições com objetivos diversos, em espaços públicos e privados e com diferentes definições, Brown (2018, p. 16) afirma que “Essa promiscuidade é em si mesma um fenômeno léxico revelador: ‘governança’, na verdade, indexa uma fusão específica de práticas políticas e empresariais”. Ou seja, reforça a influência empresarial, corporativa, seus valores e interesses na conformação da governança.

Essa definição vem ao encontro do *conceito de governança* assumido pelo BM. Este, ao lado da OCDE, tem sido responsável pela difusão e proliferação da governança em âmbito global, em que, conforme a entidade, “[...] governança é o processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder” (Banco Mundial, 2017, p. 3).

Além de um conceito/fenômeno, a governança também é tida como uma *ferramenta analítica*, sobretudo em pesquisas acadêmico-científicas e investigações que recorrem à etnografia de redes ou à análise de redes políticas. Quando a governança é tomada como *ferramenta analítica*, faz-se necessário, então, observar os diversos sujeitos, individuais e coletivos, que compõem as redes de governança e suas relações.

Ao abordar as redes políticas e a governança em rede como ferramenta analítica para a compreensão das políticas públicas forjadas no contexto atual, Ball (2020, p. 29) destaca que “Redes políticas são um tipo de ‘social’ novo, envolvendo tipos específicos de relações sociais, de fluxos e de movimentos”. Os diferentes sujeitos que formam essas redes se reúnem em comunidades de políticas e geralmente partilham de concepções comuns em relação aos problemas sociais e suas possíveis soluções. Todavia, as redes se modificam de forma muito rápida. Ou seja, a análise de redes permite capturar um determinado momento na elaboração da política, uma espécie de retrato de uma política em determinado tempo. Identificar os sujeitos que compõem as redes, seu papel, relações e formas de atuação se constitui em um mecanismo importante para a análise das redes. As redes não somente podem ser tomadas como *método* e uma *técnica analítica*, mas também podem ser entendidas como um *dispositivo conceitual* (Ball, 2020).

Ainda em relação às diferentes compreensões e interpretações da governança, a literatura destaca autores(as) que a compreendem como *um novo paradigma ou até mesmo como um novo modelo administrativo* (Salamon⁵⁵, 2002; Osborne, 2006; Pollitt; Bouckaert, 2011; Secchi 2009), sendo que esses geralmente utilizam a denominação *nova governança*. Pesquisas conduzidas por Cepiku (2008) e Silvestre (2019) reforçam essa última concepção.

No último quartel do século XX, os modelos de administração pública foram redefinidos com base em novas ideias e concepções de cunho gestor, dentre elas a nova governança. A nova governança pode ser entendida como uma transfuncionalização⁵⁶ (Žižek,

⁵⁵ Lester Salamon (1943-2021) foi professor Catedrático da Universidade Johns Hopkins (EUA) e diretor do Centro de Estudos da Sociedade Civil. É um dos investigadores pioneiros no estudo da nova governança e autor da obra *The tools of government: A guide to the new governance* (2002), que apresenta a nova governança como um estágio avançado, uma superação da NGP, mas sem abandonar seus preceitos fundamentais (Lima, 2018c). O autor também é citado por Osborne e Gaebler no livro *Reinventando o Governo* (1995). Além de ser referência nos estudos da nova governança, Salamon foi defensor da participação do terceiro setor e entidades filantrópicas nas políticas sociais, como evidencia a entrevista de Tcherniacowski (2003), realizada quando o intelectual participou do II Seminário Internacional do Terceiro Setor, promovido pelo Senac São Paulo em parceria com a Universidade Johns Hopkins, o Consulado Geral dos EUA em São Paulo e a Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças, evidenciando a influência desse intelectual na noção de governança assumida no contexto nacional.

⁵⁶ O termo “transfuncionalização” está presente na obra *Problema no paraíso: Do fim da história ao fim do capitalismo* (2015), do filósofo Slavoj Žižek. A transfuncionalização histórica corresponde a uma ressignificação de velhos conceitos ou parâmetros, que são modificados de modo a se apresentarem mais modernos, de acordo com o contexto atual e suas demandas, o autor cita como exemplo “o vampiro” que no passado era temido por muitos, porém no contexto atual foi reinventado e “[...] veio a encarnar a própria experiência da modernidade. Não usando mais a capa e o caixão, o vampiro de hoje mora em grandes cidades, ouve música punk, abraça a tecnologia e se adapta a qualquer situação” (Žižek, 2015, p. 17). Semelhante analogia poderíamos atribuir ao termo “governança”, que se apresenta como moderno, eficiente e eficaz, porém traz consigo velhos modos de gestão associados a uma concepção de administração empresarial, à administração

2015), por meio da qual velhos modos de governar são apresentados com novas roupagens e características, já que, afinal, no mundo neoliberal, a administração pública passou a ser uma das peças-chave na dinâmica dos negócios capitalistas.

No viés desse pensamento, o modelo administrativo conhecido como burocrático weberiano, na visão dos autores, foi hegemônico até o final dos anos 1970/início dos anos 1980 (Osborne, 2006; Pollitt; Bouckaert, 2011), também chamado de modelo de Administração Pública Burocrática (APB). Todavia, as críticas ao Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) igualmente foram direcionadas ao modelo burocrático weberiano, uma vez que este foi alvo de ataques neoliberais e de propostas de modernização. Convém ressaltar que a análise apontada pelos autores diz respeito ao macrocontexto e evidencia algumas tendências. Todavia, na realidade empírica o modelo administrativo burocrático ainda segue hegemônico.

Retomando a análise, destaca-se que as reformas globais que atravessaram o Estado, a administração pública e suas instituições passam a prescrever o Gerencialismo, ou a NGP (*New Public Management*), como sinônimo de inovação, eficiência e eficácia. O termo “*gerencial + ismo*” revela na sua forma a ênfase exagerada na dimensão da gestão, representada e hiper dimensionada pelo sufixo “ismo”. A gênese desse termo está associada às críticas direcionadas pelos reformistas ao Estado de Bem-estar Social (*Welfare State*) e à administração pública burocrática. “O modelo burocrático weberiano é um modelo organizacional que desfrutou notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo” (Secchi, 2009, p. 350). As principais características da APB são: “a formalidade, a impessoalidade e o formalismo” e, em grande medida, a sua adoção se configurou como uma alternativa às práticas patrimonialistas de administração (Secchi, 2009).

A NGP se expandiu, tornando-se hegemônica nos anos 1980 e 1990 (Pollitt; Bouckaert, 2011), mas ela não foi capaz de cumprir os objetivos políticos e de gestão por ela proclamados (Silvestre, 2019). No início dos anos 2000, no prelúdio do novo século, a crise mundial e a necessidade da imposição de políticas de austeridade demandaram novas transformações no Estado e na administração pública. É nesse contexto que emerge a *Nova Governança Pública* (*New Public Governance*), também chamada de modelo de *Governança Pública*, ou simplesmente *Governança*.

típica do setor privado. Essa passa a se apropriar dos diferentes espaços da administração pública, sobretudo da educação e suas formas de gestão, de modo que esses setores venham a atender aos interesses neoliberais mercadológicos e privatistas.

No que diz respeito à NGP, um dos pioneiros na busca por elucidar as suas bases foi Christopher Hood (1991), no artigo intitulado ⁵⁷*Uma Gestão Pública para Todas as Estações?* (1991, tradução nossa). Este é considerado um dos primeiros escritos sobre a temática amplamente reconhecido pela literatura. Hood (1991) sublima a conveniência da NGP, um termo amplo que corresponde a um conjunto de doutrinas administrativas com certas semelhanças, as quais orientaram as reformas burocráticas em muitos países integrantes da OCDE a partir do final dos anos 1970. Cabe ressaltar que, do ponto de vista político, há dois motores dessas reformas — Thatcher (Reino Unido) e Reagan (EUA) —, os quais se disseminam por diferentes latitudes do mundo e, enfim, chegam ao Brasil.

Hood (1991) ressaltou as reações diversas às proposições da NGP. Em um extremo, estavam teóricos que defendiam que a NGP era o único caminho para corrigir as falhas da administração pública burocrática. No outro extremo, estavam aqueles que rejeitavam as inovações propostas por essa perspectiva. Ademais, ⁵⁸“O surgimento da NPM também gerou debate sobre como o movimento deveria ser rotulado, interpretado e explicado” (Hood, 1991, p. 4, tradução nossa). O autor procurou entender a NGP e seus desdobramentos, questionando se essa seria uma vestimenta adequada a ser utilizada para todos os fins e todos os climas.

O léxico e gramática da NGP foi generalizado em diferentes países e apresentou inspirações e materializações diversas. Em que pesem essas diferenças, Hood (1991), ao analisar as reformas implantadas no Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e muitos outros países da OCDE, consegue observar sete elementos comuns: 1) gestão profissional prática no setor público; 2) padrões e medidas de desempenho mais explícitos; 3) maior ênfase nos controles de produção/resultados; 4) desagregação do setor público em unidades; 5) maior concorrência no setor público; 6) ênfase nos estilos de gestão do setor privado; e 7) ênfase em maior disciplina e parcimônia no uso de recursos. Em sua análise, o autor alerta para o fato de que: ⁵⁹“[...] nem todos os sete elementos estavam igualmente presentes em todos os casos; nem são necessariamente totalmente consistentes, em parte porque, eles não têm uma única proveniência intelectual” (Hood, 1991, p. 4-5, tradução nossa). Ou seja, ao analisar as materialidades desses preceitos, é preciso ter em conta os contextos nos quais esses foram atuados (Ball; Maguire; Braun, 2016). Portanto, a vestimenta da NGP foi adquirindo

Texto original: ⁵⁷“*A Public Management for All Seasons?*” (Hood, 1991).

Texto original: ⁵⁸“*NPM'S rise also sparked off debate as to how the movement was to be labelled, interpreted and explained*” (Hood, 1991, p. 4).

Texto original: ⁵⁹“[...] *not all of the seven elements were equally present in all cases; nor are they necessarily fully consistent, partly because. they do not have a single intellectual provenance*” (Hood, 1991, p. 4-5).

características próprias nos diferentes climas em que essa foi vestida e, conseqüentemente, (re)definida.

Na mesma linha argumentativa de Hood (1991), destaca-se o pensamento de Newman e Clarke (2012). Os autores que recorrem ao termo “gerencialismo” para designar as reformas que estavam em curso nos anos 1980 e 1990. De acordo com os autores, “[...] o gerencialismo tornou-se algo como um modelo global para reforma”, o qual alimentou “[...] um extenso mercado para importação de habilidades e modelos do Reino Unido, EUA e Nova Zelândia e para expansão de consultorias em gestão que embrulhavam modelos de negócios e modelos de reforma e os comercializavam através de fronteiras nacionais” (Newman; Clarke, 2012, p. 355). Assim, o gerencialismo se transformou na “[...] linguagem que todos precisavam falar para soar modernos” (Newman; Clarke, 2012, p. 362), convertendo-se em uma espécie de fio condutor das reformas implementadas, conformando uma nova forma de Estado — o *Estado gestor*: “Nesta forma de estado, arranjos organizacionais e sistemas de poder, autoridade e processo anteriores embasados em uma combinação de burocracia e profissionalismo são reconfigurados em torno da autoridade gerencial: o direito de gerir” (Newman; Clarke, 2012, p. 353). Em um cenário marcado por reformas, o gerencialismo se “[...] apresenta como remédio universal para todos os males da sociedade, reduzidos a questões de organização que podem ser resolvidas por técnicas que procuram sistematicamente a eficiência” (Dardot; Laval, 2016, p. 290). Assim, a expressão bem-gerenciada é utilizada como sinônimo para “descrever organizações bem-sucedidas” (Newman; Clarke, 2012, p. 359).

A liderança é um dos elementos centrais do gerencialismo, que “[...] reserva um lugar eminente ao administrador e a seu saber, fazendo dele um verdadeiro herói dos novos tempos” (Dardot; Laval, 2016, p. 290). Essa retórica passou a impregnar os livros-textos sobre gestão, a exemplo da obra já citada nesta tese, *Reinventando o Governo* (Osborne; Gaebler, 1995), que representa uma das vertentes assumidas pelo gerencialismo: a do “governo empreendedor”. Essa perspectiva focalizada na liderança unipessoal “[...] produziu a celebração mais dinâmica do *gestor-como-herói* sendo articulado no novo gerencialismo, particularmente naquelas novas concepções de *gestor como líder e formatador* da cultura corporativa” (Newman; Clarke, 2012, p. 358, grifo nosso). Observa-se, portanto, uma focalização no papel e na atuação do(a)

diretor(a)⁶⁰ convertido em um(a) gestor(a), um líder, um herói ao qual foi conferido o direito de gerir.

No início do século XXI, ocorre a ascensão da governança pública, entendida com um novo paradigma, resultante da difícil convivência entre o poder burocrático e gerencial, bem como do entrelaçamento dessas perspectivas. Ao observar a realidade do Reino Unido, Newman e Clarke (2012, p. 369) afirmam que as evidências encontradas desafiam “[...] a ideia de Gerencialismo como uma única lógica coordenadora”. A partir de então, há uma maior tematização entre os teóricos do campo acadêmico-científico acerca do conceito de nova governança.

Na esteira dessa transformação, Pollitt e Bouckaert (2011) afirmam que, no limiar do novo século, a NGP gerou controvérsias e foi alvo de diversas críticas, inclusive nos países pioneiros na adoção de seus preceitos. Isso resultou na busca de modelos alternativos, caracterizada pelos autores como uma terceira onda de reformas que introduziu conceitos como

⁶⁰ No Brasil, é comum a utilização dos termos “diretor(a)” e “gestor(a) escolar” de forma indistinta, como sinônimos. Contudo, Paro (2015, p. 38) observa que “[...] parece ser quase unânime a preferência pela expressão ‘diretor escolar’, quando se trata de denominar oficialmente por meio de leis, estatutos ou regimentos, aquele que ocupa o cargo hierarquicamente mais elevado no interior de uma unidade de ensino”. Ressalta-se que essa questão não é consenso entre os(as) pesquisadores(as) e a literatura do campo, portanto, ambos os termos estão sujeitos a ambiguidades e contradições. Observa-se que, a partir dos anos 1980, o termo “gestor(a)” emergiu associado aos termos “gestão” e “gestão democrática”, que passaram a substituir a palavra administração escolar (Paro, 2012). Os movimentos pela redemocratização da sociedade brasileira, que demandavam também a democratização da educação/escola, adotaram o termo “gestor(a) escolar” para designar os dirigentes que promoviam ações e práticas pautadas por relações mais horizontais, democráticas e participativas no âmbito das escolas públicas. Essa perspectiva já foi defendida pela pesquisadora em escritos anteriores (Palú, 2019). Ademais, também é possível designar como gestor(a) todo e qualquer sujeito que opera na gestão escolar — pais, professores(as), alunos(as). Em contraposição, nesse mesmo contexto sociopolítico, ocorreu a ascensão de teorias gestonárias neoliberais no âmbito do Estado e suas instituições, as quais passaram a utilizar e focalizar a “gestão” e o papel do “gerente”, do “gestor”, com um viés empresarial, ao defender que a educação e a escola pública poderiam ser administradas como qualquer outra empresa capitalista, sem observar suas singularidades, fins e objetivos. Dentre as teorias gestonárias, a nova governança se destaca por compreender o dirigente escolar como um “gerente”, um “executivo empresarial” ou “CEO” (Afonso, 2018; Duarte, 2020; Lemos, 2022, Lima; Sá; Torres, 2020). Durante o aprofundamento dos estudos sobre a nova governança educacional e escolar — a partir da literatura que trata dessa problemática e que contribuiu para a construção da matriz de análise proposta nesta tese —, observou-se que o termo “gestor(a) escolar” tem sido utilizado de forma associada à impregnação empresarial (Lima, 2018c) no campo da gestão educacional e escolar, caracterizando um novo perfil de liderança, demandado pelas teorias gerencialistas (Afonso, 2018), bem como à adoção de práticas homônimas ao setor privado na gestão escolar. Cabe, ao (a) gestor(a) escolar, o papel de “líder” com autoridade e direito de “gerir” (Lemos, 2022). Conforma-se, assim, um sujeito “cada vez mais gestor e cada vez menos professor [...] formalmente investido em funções executivas e de controle da atividade docente” (Lima; Sá; Torres, 2020, p. 16). Diante do exposto, no âmbito desta tese, optou-se pela utilização do termo “diretor(a)” para designar o dirigente escolar, uma vez que a legislação educacional brasileira assim designa essa função, que é de competência de um profissional da educação. Contudo, é preciso destacar que os termos “gestor(a) e diretor(a)” são objeto de disputa. Nesta tese, a expressão “gestor(a)” somente é utilizada quando presente nas citações diretas e na Matriz de Análise das Expressões da Nova Governança na Educação/Escola Pública e suas formas de gestão (Capítulos 8 e 9), pois essa é a forma como são designados os diretores(as) escolares, os quais foram convertidos(as) em gestores(as) pelas novas formas e novos de governança.

globalização, governança, redes, parcerias, transparência e confiança na discussão sobre gestão pública.

Em suma, Hood (1991), Newman e Clarke (2012) e Pollitt e Bouckaert (2011) oferecem importantes contributos teóricos para o entendimento das mudanças no pensamento hegemônico nas ondas de reformas vivenciadas a partir dos anos 1970. Em grande medida, o Gerencialismo/NGP foi amplamente considerado como a alternativa ao modelo burocrático. No entanto, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, diante das críticas endereçadas à NGP, novos modos de administração/gestão emergem, dentre eles a nova governança.

Em relação à governança ou nova governança, a ascensão desse conceito/paradigma está associada, de acordo com Bevir e Rhodes (2001, p. 3), às “⁶¹[...] reformas no setor público promovidas pelos governos neoliberais na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos durante a década de 1980. A narrativa neoliberal que inspirou essas reformas agora orienta uma agenda política global que incorpora um conceito de governança”.

Segundo Bevir e Rhodes (2001), a expressão “menos governo” e “mais governança” consegue sintetizar essa racionalidade, pois indica uma preferência por uma abordagem mais orientada para o mercado na prestação de serviços públicos. “⁶²Quase todas as abordagens sobre governança giram em torno de ideias como o estado mínimo, a mercantilização e a nova gestão pública” (Bever; Rhodes, 2001, p. 5, tradução nossa). Portanto, a nova governança não representa uma ruptura com os paradigmas anteriores, dado que muitos dos seus elementos e preceitos estão presentes nessa perspectiva, os quais já integravam as abordagens que a antecederam.

Salamon (2002) apresenta a nova governança como era do “governo de terceiros”, capaz de resolver os problemas públicos no novo século que se avizinha, em substituição à “nova gestão pública” e à “reinvenção do governo”. A lógica da governança “⁶³abrange agora uma vasta gama de ‘terceiros’ que estão intimamente envolvidos na implementação, e muitas vezes na gestão, dos negócios públicos” (Salamon, 2002, p. 2, tradução nossa). As reformas implementadas pelas abordagens anteriores são apresentadas como a possível “⁶⁴[...] fonte, e

Texto original: ⁶¹“[...] reforms of the public sector promoted by neoliberal governments in Britain and the USA during the 1980s. The neoliberal narrative that inspired those reforms now informs a global policy agenda that incorporates one concept of governance” (Bever; Rhodes, 2001, p. 3).

Texto original: ⁶²“Almost all accounts of governance revolve around ideas such as the minimal state, marketization, and the new public management” (Bever; Rhodes, 2001

Texto original: ⁶³“[...] now embraces a wide assortment of “third parties” that are intimately involved in the implementation, and often the management, of the public’s business” (Salamon, 2002, p. 2).

Texto original: ⁶⁴“[...] source, rather than the cure, for the problems they are seeking to remedy” (Salamon, 2002, p. 7).

não a cura, para os problemas que procuram remediar” (Salamon, 2002, p. 7, tradução nossa). O autor também ressalta que o termo governança “⁶⁵[...] baseia-se em uma rica história de pensamento passado, mudando ênfases e incorporando novos elementos, mas dificilmente substituindo tudo o que aconteceu antes” (Salamon, 2002, p. 9, tradução nossa). Portanto, a perspectiva apresentada pelo autor reforça a lógica de continuidade, e não de ruptura, em relação às abordagens anteriores.

Na visão do autor, há necessidade de mudança na ação pública, uma vez que os problemas públicos complexificaram-se, exigindo novas ferramentas e tecnologias distintas para sua resolução. Os conceitos que formam a base da nova governança englobam a inserção de ferramentas eficazes, alterando a unidade de análise antes centrada no programa/agência; a transição de hierarquias para redes organizacionais. Salamon (2002) sublinha a necessidade de uma abordagem híbrida entre os setores público e privado e não na oposição desses segmentos. O comando e o controle são substituídos por técnicas de negociação e persuasão. Por último, realça a importância de habilidades de capacitação para gestores públicos, substituindo as habilidades gerenciais, com vistas a envolver parceiros de forma horizontal em redes interdependentes. Portanto, assim como na NGP, há uma focalização na atuação dos gestores.

Ao analisar as diferentes teorias gestonárias, sobretudo a “reinvenção do governo”, a “nova gestão pública” e a “nova governança”, Lima (2019, p. 4) chama a atenção para o fato de que essas têm sido “[...] designadas por perspectivas gerencialistas, solução compreensível, mas que não deixa de envolver riscos de sincretismo e, por vezes, de falta de estudo das respectivas fontes primárias” (Lima, 2019, p. 4). Destarte, esta seção procurou reforçar algumas nuances inerentes a cada uma dessas perspectivas. Convém ressaltar que a nova governança, além de conformar um novo modo/paradigma administrativo, também é compreendida pela literatura como um fenômeno/conceito e perspectiva analítica. Nesta tese, a análise é ancorada nas duas primeiras concepções.

No Quadro 6, procuraram-se sintetizar os principais elementos e características dos modelos ou paradigmas administrativos hegemônicos no âmbito do Estado durante o século XX e nas primeiras décadas do século XXI, a partir da literatura analisada.

Texto original: ⁶⁵ “[...] *it builds on a rich history of past thinking, changing emphases, and incorporating new elements, but hardly replacing all that has gone before*” (Salamon, 2002, p. 9).

QUADRO 6 – MODELOS OU PARADIGMAS HEGEMÔNICOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: APROXIMAÇÕES, DISTINÇÕES, RUPTURAS E PERMANÊNCIAS

(continua)

Modelos/Paradigmas Hegemônicos	Burocrático Weberiano	Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública (<i>New Public Management</i>)	Nova Governança Pública ⁶⁶
Definição	Desfrutou notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo (Secchi, 2009, p. 350).	A administração pública gerencial ou nova gestão pública (<i>new public management</i>) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (Secchi, 2009, p. 354).	Modelo pluralista e horizontal de relações que envolve atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (Secchi, 2009). A era do “governo de terceiros”, capaz de resolver os problemas públicos no novo século que se avizinha, em substituição à “nova gestão pública” e à “reinvenção do governo”.
Reinvidicação Principal	A preocupação com a eficiência organizacional é central no modelo burocrático (Secchi, 2009, p. 352).	Tornar o governo mais eficiente e 'responsivo ao consumidor' injetando métodos comerciais (Pollitt e Bouckaert, 2011, p. 22).	Tornar o governo mais eficaz e legítimo, incluindo uma gama mais ampla de atores na formulação e implementação de políticas. “Algumas variedades de governança repousam explicitamente em uma ‘abordagem de rede’, e a maioria deles enfatiza a “horizontalidade” sobre controles verticais” (Pollitt; Bouckaert, 2011, p. 22).
Raízes teóricas	Ciência Política e Políticas Públicas (Osborne, 2006)	Teoria racional Escolha Pública e estudos de gestão (Osborne, 2006)	Teoria institucional (Sociologia Organizacional) e Teoria de Redes (Networks) (Osborne, 2006)
Natureza do Estado	Unitário (Osborne, 2006) Desde o século XVI, o modelo burocrático estava presente nas administrações públicas, nas organizações religiosas e militares, especialmente na Europa. Todavia, se disseminou ao longo do século XX (Secchi, 2009). Entra em crise no final dos anos 1970/início dos anos 1980 (Osborne, 2006; Pollitt; Bouckaert, 2011).	Desagregado (regulatório) (Osborne, 2006)	Plural e Pluralista (Osborne, 2006)
Período		Surgiu e se disseminou nos anos 1980 e 1990 (Secchi, 2009). É hegemônico até o início do século XXI (Osborne, 2006).	Emerge a partir dos anos 2000 (século XXI) (Osborne, 2006; Salamon, 2002)

⁶⁶ Os autores referem-se de diferentes maneiras ao que nesta investigação toma-se como Nova Governança Pública (Osborne, 2006), que foi chamada por Secchi (2009) de Governança Pública; e por Pollitt e Bouckaert (2011), apenas de governança.

QUADRO 6 – MODELOS OU PARADIGMAS HEGEMÔNICOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: APROXIMAÇÕES, DISTINÇÕES, RUPTURAS E PERMANÊNCIAS

Modelos/Paradigmas Hegemônicos	Burocrático Weberiano	Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública (<i>New Public Management</i>)	Nova Governança Pública
<p>Elementos-chave e características</p> <p>Domínio do “Estado de direito”; foco na administração de regras e diretrizes estabelecidas; papel central da burocracia na formulação e implementação de políticas; divisão entre “política e administração” nas organizações públicas; compromisso com o orçamento incremental; e hegemonia do profissional no sistema de prestação de serviços (Osborne, 2006, p. 378⁶⁷). Formalidade, impessoalidade e profissionalismo; separação entre planejamento e execução (Secchi, 2009).</p>	<p>1) Gestão profissional prática no setor público; 2) padrões e medidas de desempenho mais explícitos; 3) maior ênfase nos controles de produção/resultados; 4) desagregação do setor público em unidades; 5) maior concorrência no setor público; 6) ênfase nos estilos de gestão do setor privado; e 7) ênfase em maior disciplina e parcimônia no uso de recursos (Hood, 1991).</p> <p>Atenção às lições da gestão do setor privado; crescimento tanto da “gestão” prática – em seu próprio direito, e não como fruto do profissionalismo – e de organizações a distância, em que a implementação de políticas é organizacionalmente distanciada dos formuladores de políticas (em oposição ao ‘interpassoal’ distanciamento da política Pública); foco na liderança empreendedora em organizações de serviço público; ênfase no controle e avaliação das entradas e saídas e na gestão e auditoria de desempenho; desagregação dos serviços públicos em suas unidades mais básicas e foco na gestão de seus custos; e crescimento do uso de mercados, concorrência e contratos para alocação de recursos e prestação de serviços dentro dos serviços públicos (Osborne, 2006, p. 379⁶⁸).</p>	<p>Corrente mais contemporânea da teoria geral da administração; o seu foco está concentrado nas relações interorganizacionais e na governança de processos; enfatiza a eficácia e os resultados do serviço público;</p> <p>A confiança, o capital relacional e os contratos relacionais atuam como mecanismos centrais de governança (Osborne, 2006).</p> <p>Menos hierárquico e monopolista;</p> <p>Apresenta relação com o neoliberalismo;</p> <p>Diminuição da importância de critérios técnicos e ênfase na participação;</p> <p>Estruturas – mecanismos de hierarquia (governo), mecanismos autorregulados (mercado) e mecanismos horizontais de cooperação (comunidade, sociedade, redes); interações – as interações entre os três tipos de estrutura são fluidas, com pouca ou nenhuma distinção entre elas;</p> <p>Mudança no papel do Estado no processo de elaboração de políticas públicas (coordenação e controle);</p> <p>Instituição de parcerias público-privadas (Secchi, 2009).</p>	<p>(continuação)</p>

⁶⁷ Traduzido e adaptado do original: “[...] the dominance of the ‘rule of law’; a focus on administering set rules and guidelines; a central role for the bureaucracy in policy making and implementation; the ‘politics – administration’ split within public organizations; a commitment to incremental budgeting; and the hegemony of the professional in the service delivery system” (Osborne, 2006, p. 378).

⁶⁸ Traduzido e adaptado do original: “[...] an attention to lessons from private-sector management; the growth both of hands-on ‘management’ – in its own right and not as offshoot of professionalism – and of ‘arm’s length’ organizations where policy implementation is organizationally distanced from the policy makers (as opposed to the ‘inter-

QUADRO 6 – MODELOS OU PARADIGMAS HEGEMÔNICOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: APROXIMAÇÕES, DISTINÇÕES, RUPTURAS E PERMANÊNCIAS (conclusão)

Modelos/Paradigmas Hegemônicos	Burocrático Weberiano	Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública (<i>New Public Management</i>)	Nova Governança Pública
Elementos-chave e características		Descentralização, desagregação, competição entre as unidades, práticas, linguagem e ferramentas oriundas da gestão privada, disciplina, autonomia, avaliação de desempenho centrada em <i>outputs</i> . Linguagem prescritiva e receitas prontas. (Secchi, 2009).	Ferramentas, Rede, Público + privado, negociação e persuasão e habilidades de capacitação (Salamon, 2002).
Valor(es)	Eficiência organizacional; equidade; imparcialidade (Secchi, 2009). Ética do setor público (Osborne, 2006).	Produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, <i>marketization</i> e <i>accountability</i> ; eficiência, eficácia e competitividade; eficiência e desempenho prevalecem; (Secchi, 2009). Eficácia da competição e do mercado (Osborne, 2006).	Participação; relações horizontais; <i>accountability</i> ; planejamento e orçamento participativo (Secchi, 2009). Novo corporativismo – valores dispersos (Osborne, 2006).
Cidadão	Usuário (Secchi, 2009)	Cliente (Secchi, 2009)	Parceiro (Secchi, 2009)
Críticas	Acusado de ser inadequado ao contexto institucional contemporâneo devido à ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos; a prescrição estrita de tarefas causa impacto na motivação dos empregados, resistência às mudanças, e o desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência acrítica às normas (disfunções burocráticas) (Secchi, 2009). Senso de integridade e corporativismo dos funcionários; não atenção a peculiaridades das necessidades individuais; arrogância funcional em relação aos destinatários dos serviços públicos (Secchi, 2009).	Linguagem prescritiva e receitas oriundas do setor privado aplicadas ao setor público sem observar as suas especificidades; prescrições contraditórias; submissão da administração pública aos valores e exigências do mercado (Secchi, 2009). Foco restrito ao aspecto intragovernamental em um mundo cada vez mais plural e por sua adesão à aplicação de técnicas ultrapassadas do setor privado à administração pública (Osborne, 2006).	Participação de atores do mercado e do terceiro setor na elaboração de políticas públicas. Essas muitas vezes são moldadas de forma a atender aos interesses desses atores e não da população como um todo (Secchi, 2009).

FONTE: A autora (2024), a partir de Cepiku (2008), Hood (1991), Osborne (2006), Pollitt e Bouckaert (2011), Salamon e Secchi (2009).

personal' distancing of the policy – administration split within PA); a focus upon entrepreneurial leadership within public service organizations; an emphasis on inputs and output control and evaluation and upon performance management and audit; the disaggregation of public services to their most basic units and a focus on their cost management; and the growth of use of markets, competition and contracts for resource allocation and service delivery within public services" (Osborne, 2006, p. 379).

Conforme os dados observados no Quadro 6, evidencia-se a hegemonia de três modelos administrativos ao longo do século XX e primeiras décadas do século XXI, a saber: 1) *Modelo Burocrático Weberiano*, predominante ao longo do Século XX); 2) *Modelo gerencialista ou NGP*, que se destacou no último quartel do século XX); e 3) *Nova Governança Pública*, que ganha proeminência nas primeiras décadas do século XXI. Todavia, Osborne (2006) faz um importante alerta no sentido de que a simplificação ou redução do paradigma hegemônico nos modelos, ou arquétipos no sentido weberiano, constitui-se em um esforço teórico com o intuito de promover a análise e a discussão das transformações vivenciadas no âmbito da administração pública. No campo empírico, que abrange a operacionalização desses modelos no contexto da prática, diferentes modelos coexistem e muitas vezes se sobrepõem, ou até mesmo operam na sombra de outros modelos (Osborne, 2006), de forma que é possível encontrar fragmentos e elementos que integram diferentes concepções dentro de uma mesma organização (Secchi, 2009).

Ao analisar a evolução dos arranjos utilizados no campo da administração pública na última década, Silvestre (2019) observa que, apesar das imbricações entre as diferentes concepções, é possível observar uma certa distinção entre eles: o modelo burocrático weberiano toma por base a *hierarquia*; os modelos gerencialistas ou NGP se apoiam nos *mercados*; e a nova governança pública, na existência de *redes (networks)*. Contudo, mesmo com as alterações nas últimas décadas, não se evidenciou uma melhoria na oferta dos serviços públicos, conforme anunciado no discurso das reformas. Além disso, na prática observa-se a coexistência e imbricação entre os modelos ou paradigmas administrativos hegemônicos ao longo dos séculos XX e XXI, conforme supracitado.

Considerando que a nova governança representa o último estágio dessas transformações, uma espécie de híbrido que congrega elementos dos modelos anteriores, a próxima seção analisa as transformações decorrentes da sua ascensão no âmbito do estado, com a transição de governo para governança.

2.3 DO GOVERNO À GOVERNANÇA: RECONFIGURANDO O ESTADO CONTEMPORÂNEO

O Estado é parte constitutiva do real – das mudanças e dos processos históricos, econômicos, políticos e sociais. No decorrer do Capítulo 1, evidenciou-se que, ao longo da história moderna e contemporânea, o Estado passou por profundas alterações conforme o

contexto histórico e de acordo com os interesses dos novos atores que passaram a atuar na esfera estatal. Com a redefinição do Estado, ele delegou “[...] grande parte dessas funções às empresas privadas, que com frequência já são globalizadas ou obedecem a normas mundiais” (Dardot; Laval, 2016, p. 286). Nesse contexto de transformações, o neoliberalismo propõe a mudança do âmbito do Estado do governo à governança, como uma forma do setor privado e do terceiro setor direcionarem as ações estatais, visando garantir seus interesses.

Conforme Jessop (2018, p. 44, tradução nossa, grifo nosso), o fator-chave para entender o ressurgimento do termo “governança” provavelmente tem sido “⁶⁹[...] a necessidade de distinção entre 'governança' e 'governo'. Assim, governança refere-se às formas e maneiras de governar, governo às instituições e agentes com a responsabilidade de governar, e governar ao ato de governar propriamente dito”. Na lógica propagada pela governança, os Estados Nacionais não são os únicos condutores responsáveis pelo direcionamento das ações públicas. Nessa perspectiva, novos atores, oriundos do mercado e de frações da sociedade civil, atuam sobre/no Estado, os quais definem as formas e maneiras de governar e promovem o deslocamento de governo para governança.

Nesse sentido, Rosenau (2000, p. 15) observa que “[...] governança não é o mesmo que governo”. Embora os dois conceitos compartilhem a ideia de metas que visam a um objetivo, a metas e à coordenação, existem diferenças importantes a serem consideradas:

[...] governo sugere atividades sustentadas por uma atividade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas, devidamente instituídas, enquanto *governança* refere-se às atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia, para que sejam aceitas e vençam resistências. Em outras palavras, governança é um fenômeno mais amplo do que governo, abrange as instituições governamentais, mas implica também em mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

[...] Para dizê-lo mais claramente, a governança é um sistema de ordenação que só funciona se for aceito pela maioria (ou pelo menos pelos atores mais poderosos de seu universo), enquanto os governos podem funcionar mesmo em face de ampla oposição à sua política (Rosenau, 2000, p. 15-16, grifo do autor).

⁶⁹ Texto original: “*The key factor in its revival has probably been the need to distinguish between ‘governance’ and ‘government’. Thus, governance would refer to the modes and manner of governing, government to the institutions and agents charged with governing, and governing to the act of governing itself*” (Jessop, 2018, p. 44).

A partir das contribuições supracitadas, procurou-se sintetizar, no Quadro 7, as principais distinções entre governo e governança, associadas à pesquisa realizada por Cepiku (2008), que aponta para outros elementos importantes a serem observados.

QUADRO 7 – ELEMENTOS ASSOCIADOS AO GOVERNO E À GOVERNANÇA

Elementos	Governo	Governança
Conceito	Instituições e agentes com a responsabilidade de governar (Jessop, 2018). Integra o Estado, parte importante de sua estrutura (Dale, 1989).	Formas e maneiras de governar (Jessop, 2018). Sua ação ultrapassa a concepção de Estado <i>stricto sensu</i> , ao incorporar atores do mercado e da sociedade civil na definição de políticas.
Atividades	Sugere atividades sustentadas por uma atividade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas, devidamente instituídas (Rosenau, 2000). Autoridade formal de tomada de decisão legitimada por regras institucionais formais (Cepiku, 2008).	Refere-se às atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia, para que sejam aceitas e vençam resistências (Rosenau, 2000). Governança é um fenômeno mais amplo do que governo, abrange as instituições governamentais, mas implica também em mecanismos informais (Rosenau, 2000). Exercício formal e informal de autoridade com o objetivo de construir consenso sobre decisões específicas (Cepiku, 2008).
Atores	Um pequeno número de participantes, principalmente atores públicos.	Um grande número de atores participantes: atores públicos, sociedade civil e privada.
Foco	Estruturas e instituições organizacionais	Processos, políticas e resultados
Estrutura	Sistemas fechados, limites territoriais ao exercício da autoridade, participação obrigatória.	Sistemas abertos, divisão funcional de autoridade, participação voluntária.
	Hierarquia	Redes e parcerias
Processos de tomada de decisão	Pouca consulta, nenhuma cooperação e envolvimento na formulação e implementação de políticas.	Maior consulta, cooperação entre atores na definição e implementação de políticas setoriais.
Ferramentas de implementação	Ferramentas de cima para baixo. Principalmente formal	Muitas vezes ferramentas informais, que criam condições e incentivos para a aceitação de decisões formais.
Modalidades de interação	Autoridade hierárquica, relações conflituosas, sigilo. Comando e controle, entrega direta de serviços	Consulta e relações colaborativas, administração pública transparente e aberta Capacitação do papel da administração pública.
Decisões	Rígidas e específicas	Baseado em critérios e princípios que orientam decisões autônomas.
Relações internas à administração pública	Separação entre o nível político e o administrativo/gerencial.	Uma interação mais realista e complexa entre políticos e administradores.
Teorias de referência	Teorias de gestão de negócios; Literatura internacional	Teorias políticas; Principalmente literatura europeia

Meneguzzo (1995); OECD/PUMA (2003); Peters e Pierre (1998); Stoker (1998); Kickert (1997b); Bovaird e Loffler (2001); Jones *et al.* (2004); Kooiman e van Vliet (1993 *apud* Cepiku, 2008).

FONTE: Traduzido e adaptado pela autora (2024), a partir de Cepiku (2008, p. 108), Dale (1989), Jessop (2018) e Rosenau (2002).

Depreende-se, assim, que o governo está mais relacionado às ações do Estado *stricto sensu* enquanto sociedade política (Gramsci, 2007), de modo que é possível recorrer ao aparato estatal, em especial seu poder coercitivo para a implementação de políticas. Já a governança, ainda que possa ser integrada por atores estatais e pelo governo em si, apresenta uma amplitude muito maior, pois incorpora atores que compõem a sociedade política e a sociedade civil. Além disso, suas ações dependem do consenso entre esses diferentes atores ou, pelo menos, no consentimento dos atores que possuem um poder maior. Vale ressaltar que a governança, por vezes, recorre a recursos outrora utilizados somente pelo governo, mas os amplia para que possa fabricar e conformar o convencimento e o consenso, necessários para a sua ação, elemento que a diferencia do governo, que pode agir sem o consenso ou convencimento da maioria.

Conforme Ball (2013, p. 180), a formação de redes de políticas e a inserção de novos atores acabam por validar “[...] novos discursos das políticas – os discursos fluem por meio deles – e permitem novas formas de influência e vivência das políticas e, em alguns aspectos incapacitam, privam de direitos ou enganam alguns dos atores e agentes políticos estabelecidos”. Dito de outra forma, atores que, no período anterior ao final do século XX, não integravam o Estado de forma direta, ao constituírem as novas formas de governança, trazem consigo interesses e objetivos que muitas vezes conflitam e confrontam com interesses que eram inerentes ao Estado e à oferta das políticas públicas.

Diante da emergência dos novos atores no âmbito das políticas públicas, Ball (2013, p. 180) destaca que não se trata do esvaziamento do Estado ou abandono em relação à condução das políticas públicas; “[...] antes, é uma nova modalidade de poder público, agência e ação social e, na verdade, uma nova forma de Estado”. Esse Estado moldado a partir da lógica da nova governança é formado pelas estruturas heterárquicas, mais flexíveis e horizontais (Ball, 2013; Olmedo, 2013), que congregam os diferentes atores envolvidos na condução das políticas.

Todavia, apesar da aparente descentralização de poder, alguns atores podem ter uma influência maior nos modelos heterárquicos. Em face a essa configuração típica da nova governança, “Novos valores e modos de ação são, portanto, criados e legitimados, e novas formas de autoridade moral são estabelecidas, e novamente outros são reduzidos ou ridicularizados (Ball, 2013, p. 181).

No que diz respeito à regulação dos processos conformados a partir das formas heterárquicas de governança, Ball (2013, p. 181) ressalta que “[...] são em parte definidas por resultado comercial de políticas específicos, e alguns dos relacionamentos dentro delas são

especificamente contratuais e financeiros, mas eles também abrangem compromissos sociais por voluntários e filantropos”. Portanto, não somente os aspectos formais definem os processos de governança, mas também os informais e, dada a diversidade de atores envolvidos na condução das políticas, isso poderá colocar em choque os diferentes interesses dos diversos sujeitos individuais e coletivos que compõem a governança.

Muitas vezes, as novas formas e modos de governança assumem a forma de parcerias firmadas entre o setor público, o setor privado e o terceiro setor, por meio de diferentes arranjos e combinações, que “[...] trazem ‘o privado’ para dentro do setor público na forma de empreendimentos conjuntos (*joint ventures*) e participação nos lucros, sem tirar a ‘propriedade’ inteiramente das mãos do setor público” (Ball, 2013, p. 182). A propriedade continua sendo pública, não obstante as instituições públicas e suas formas de administração passem a ser direcionadas pela racionalidade privada.

Observa-se, assim, que o setor público geralmente “é influenciado e transformado por esses novos atores políticos, de fora para dentro e de dentro para fora” (Ball, 2013, p. 181), os quais não necessariamente precisam integrar as estruturas de governo para direcionar e influenciar as políticas pública, embora, muitas vezes, esses atores tenham representantes a eles relacionados nessas estruturas, em especial em setores estratégicos. Nesse *modus operandi*, esses sujeitos têm cooptado *experts* e até mesmo eleito representantes políticos que atuam nas esferas governamentais como verdadeiros intelectuais orgânicos de frações da classe dominante ou de grandes conglomerados, que passam a atuar na esfera pública, sobretudo na educação, reforçando a constatação de que todos os grupos sociais criam para si intelectuais (Gramsci, 2001). A função desses intelectuais, forjados pelo setor privado e terceiro setor, que passam a atuar no Estado é de legitimar a racionalidade do grupo de que são integrantes, edificando o consenso em torno das políticas que favoreçam os seus interesses. Não obstante, além da influência na direção e execução das políticas, o setor privado possui interesse na formação da classe trabalhadora, para que a formação, também, seja adequada às demandas desse setor.

Por fim, destaca-se a afirmação de Kooiman (2003, p. 3, tradução nossa), a partir da premissa de que a “⁷⁰[...] governança de e nas sociedades modernas é uma mistura de todos os tipos de esforços de governo, realizados por todos os tipos de atores sociopolíticos, públicos e privados; ocorrendo entre eles em diferentes níveis, em diferentes modos e ordens de

Texto original: ⁷⁰“[...] *governance of and in modern societies is a mix of all kinds of governing efforts by all manner of social-political actors, public as well as private; occurring between them at different levels, in different governance modes and orders*” (Kooiman, 2003, p. 3).

governança”. Ou seja, a governança possui uma amplitude mais abrangente do que o governo (Rosenau, 2000), pois integra atores oriundos do governo, do mercado e da sociedade civil. Esses atores definem a agenda e o direcionamento das políticas públicas, o que amplia o escopo da influência e decisão que no período anterior estavam mais restritas ao âmbito governamental e aos agentes públicos.

Ademais, conforme supracitado, a governança apresenta diferentes níveis, elementos e mecanismos, os quais são apresentados e analisados na próxima subseção.

2.3.1 Diferentes níveis ou escalas da governança

Ao abordar a ascensão e a intensificação da governança no âmbito do Estado e suas instituições, é importante observar os diferentes níveis ou escalas mediante os quais esse fenômeno se apresenta, materializa-se e opera. Nesse sentido, Villas Bôas Filho (2016, grifo nosso) observa que a governança pode ser identificada por meio dos seguintes níveis ou escalas: 1) *global*; 2) *regional*; 3) *nacional*; 4) *local/territorial* e 5) *empresarial*, os quais estão representados na Figura 3.

FIGURA 3 – NÍVEIS OU ESCALAS DA GOVERNANÇA



FONTE: A autora (2024), a partir de Villas Bôas Filho (2016).

Todos os níveis e escalas da governança observados por Villas Bôas Filho (2016) podem ser identificados a partir da intensificação da governança enquanto fenômeno, ou seja, remontam ao final do século XX. Nesse sentido, a *governança global* (*global governance*), ou *governança transnacional*, pode ser entendida como uma formação que decorre do enfraquecimento e da diminuição da influência e do poder dos Estados Nacionais, em virtude da globalização e da ascensão do neoliberalismo (Habermas, 2001). Organismos políticos relacionados à economia transnacional, instituições supranacionais e blocos econômicos passam a ter um papel importante, que outrora fora desempenhado pelos Estados Nacionais.

Assim, forma-se o que Habermas (2001) denomina de Constelação Pós-nacional⁷¹, a partir da qual surge uma governança mundial ou global, sem a necessidade da existência de um governo mundial (Dardot; Laval, 2016).

Entre os organismos e instituições vinculados à governança global, destacam-se os seguintes: Organização das Nações Unidas (ONU), FMI, BM, OCDE, entre outros, os quais atuam em vários campos, e alguns com proeminência no campo educacional. A ascensão dessas instituições supranacionais “[...] alimenta a tese pós-moderna da morte da soberania do Estado e do surgimento de novas formas de poder mundial” (Dardot; Laval, 2016, p. 287).

Dardot e Laval (2016), ao abordarem as políticas macroeconômicas moldadas pela governança global que atravessa os Estados Nacionais, destacam que o que prevalece é a lógica do mundo privado, uma vez que essas políticas são produto de decisões públicas e privadas, que envolvem os Estados Nacionais cada vez mais enfraquecidos diante da “[...] existência de poderes supranacionais e pela delegação de inúmeras responsabilidades públicas a um emaranhado de ONGs, comunidades religiosas, empresas privadas e associações” (Dardot; Laval, 2016, p. 278). Além das agências multilaterais, uma série de outras entidades ou até mesmo grandes corporações atuam na governança global, as quais têm forte ingerência, sendo que suas proposições para o campo das políticas públicas têm atravessado os Estados Nacionais e determinado as políticas.

Ademais, Dardot e Laval (2016, p. 283) alertam para o fato de que os organismos internacionais não são entidades neutras como muitas vezes se propaga: “As grandes instituições internacionais criadas após a Segunda Guerra Mundial (FMI, BM, Gatt) constituíram os principais vetores de imposição da nova norma neoliberal”. Ou seja, há interesses privados e privatistas na ação dessas entidades no âmbito da governança global.

No que diz respeito à *governança regional*, essa está associada à constituição de blocos econômicos e à atuação de instituições e redes em espaços regionalizados. Habermas (2001) observa que os Estados Nacionais, enfraquecidos diante da nova ordem mundial, perceberam a importância da sua organização em blocos regionais — uma tentativa de recuperar a soberania que outrora lhes pertencia, a exemplo da União Europeia. Todavia, não somente os Estados Nacionais têm se organizado dessa forma, mas as corporações, instituições privadas e o terceiro setor também têm atuado em espaços regionais. Nesses espaços regionalizados, os diferentes

⁷¹ O termo dá título à obra *A Constelação Pós-Nacional: Ensaio Político*, de autoria de Habermas (2001).

sujeitos (Estados, mercados, sociedade civil) estariam organizados por meio da governança regional, na qual os diferentes sujeitos se articulam em rede.

Já a *governança nacional* está relacionada aos domínios do Estado-nação. Nesse sentido, Dale (2010, p. 1099) afirma que, no contexto da globalização, o Estado Nacional tem “[...] mudado fundamentalmente em razão da ‘constitucionalização do neoliberal’, da fusão da regulação e da emancipação, da mudança de governo para governança e da reconstrução e recontextualização do ‘nacional’”. Portanto, diante do avanço da globalização de cunho neoliberal, conforme supracitado, além de ter sua soberania e poder diminuídos, o Estado, e por conseguinte os Estados Nacionais, passaram por um processo de reformulação em seu formato, papel, formas de atuação e, sobretudo, no que diz respeito a sua administração, sendo que muitas dessas transformações foram propostas pelo próprio Estado (Silva, 2017). Conforme Arnaud (2014 *apud* Villas Bôas Filho, 2016, p. 691, grifo nosso), a governança nacional se expressaria de três maneiras distintas: “[...] a) o desenvolvimento de agências reguladoras; b) a ingerência de uma normatividade advinda de standards e indicadores; c) o incremento de formas de intervenção participativa dos cidadãos”. O autor destaca que, ao ser implementada, a governança nacional coloca em questão a própria concepção de Estado existente na tradição ocidental, visto que esse é reformulado de maneira sem precedentes em todas as suas dimensões.

Por fim, a *governança territorial/local* pode ser evidenciada nos domínios subnacionais e, portanto, nos espaços territoriais locais, como o próprio nome sugere. Conforme Villas Bôas Filho (2016, p. 693), “A governança territorial suporia a construção e a manutenção permanente de novos quadros institucionais e o manejo de instrumentos complexos, tais como: procedimentos administrativos e jurídicos, finanças públicas etc.”. Para ilustrar a materialização dessa forma de governança, Villas Bôas Filho (2016) recorre às interpretações de Arnaud (2014), que cita como exemplo o orçamento participativo de Porto Alegre, no qual a tomada de decisão ocorre em um modelo *bottom up*⁷² em substituição ao modelo *top down*⁷³. É uma expressão da chamada governança territorial/local.

⁷² O Modelo *bottom-up* (de baixo para cima) diz respeito a um formato de política pública, no qual a política é modificável por aqueles que a implementam no seu dia a dia (Secchi; Coelho; Pires, 2019).

⁷³ O modelo *top-down* (de cima para baixo) é caracterizado pela separação entre a tomada de decisão e a implementação. Nesse caso, geralmente as decisões são tomadas pelos políticos e são pelos administradores implementadas. Corresponde a uma visão funcionalista e tecnicista das políticas públicas (Secchi; Coelho; Pires, 2019).

Finalizada a análise dos diferentes níveis e escalas da governança, faz-se necessário inventariar os elementos que a conformam bem como os mecanismos pelos quais ela tem se materializado e é operacionalizada, questões que serão aprofundadas na próxima seção.

2.3.2 Nova governança: características, elementos e mecanismos

Ao abordar as principais características do fenômeno aqui denominado de nova governança, Brown (2018, p. 11) firma que “O neoliberalismo não inventou a governança, mas mobiliza suas características [...]”, dentre as quais a autora destaca as seguintes:

- (i) ênfase no consenso e no trabalho em equipe, em detrimento de modelos de cidadania agonísticos ou mesmo pluralistas; (ii) formulações técnicas dos problemas que obscurecem as normas de avaliação e distribuição; e (iii) uma concepção de política como modelo gerencial, que a despoja de um vocabulário de poder, justiça, liberdade, igualdade e lei (Brown, 2018, p. 11).

Essas características e elementos estão cada vez mais presentes no âmbito do Estado, os quais, em grande medida, têm definido e conformado as políticas públicas contemporâneas, dentre elas as educacionais. Em uma primeira análise, trabalho em equipe e consenso parecem apontar para formas democráticas e para os anseios de muitos setores progressistas e suas bandeiras de luta, que remontam ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990, em especial no contexto brasileiro. Todavia, muitos termos passaram por um processo de transfuncionalização (Žižek, 2015), sendo a eles atribuídos novos sentidos, significados e formas.

Conforme Brown (2018, p. 16-17), no que diz respeito às políticas públicas, a governança neoliberal opera na seguinte configuração: “[...] não hesita em substituir a formação e a implementação debatidas de políticas públicas pelo exercício aberto de autoridade e poder via leis e policiamento”. Ou seja, apesar de se propagar que a governança deve ser materializada por meio do *consenso* entre os diferentes atores que passam a atuar no âmbito do Estado, quando esse não é possível, os atores mais poderosos recorrem à autoridade e ao poder estatal de coerção para que seus interesses prevaleçam.

Nesse sentido, muito embora a governança seja anunciada de uma forma, evidencia-se que seu *modus operandi* e materialização ocorrem de forma muito distinta, ou seja, é possível associar a governança a alguns enigmas da esfinge neoliberal contemporânea, uma vez que ela se manifesta de forma ambígua e contraditória e assume formas que, muitas vezes, acabam por dificultar o seu desvelamento ou compreensão — elementos que estão presentes nos enigmas.

A nova governança acaba por conformar uma *linguagem própria*, a qual contribui para encobrir as diferentes formas e modos por meio dos quais ela é mobilizada e se materializa. Conforme Brown (2018, p. 17),

[...] na linguagem da governança, “diretrizes” substituem leis, “facilitação” substitui regulamentação, “padrões” e “códigos de conduta” (disseminados por uma série de agências e instituições) substituem policiamento e outras formas de coerção estatal. Juntas, essas substituições derrotam o vocabulário do poder, e conseqüentemente sua visibilidade para as vidas e os espaços que a governança ordena e organiza.

Ademais, além da transfuncionalização do próprio conceito de governança, outros *conceitos e termos são ressignificados* e ressemantizados a partir dessa perspectiva. Para ilustrar essa afirmação, podem ser citados como exemplos a participação e a ação coletiva. Apesar da governança, em um primeiro momento, apontar para um aumento da participação no âmbito do Estado, cabe questionar quem participa, quais suas intencionalidades e qual o poder de decisão dos diferentes atores que compõem a nova governança, em especial dos sujeitos ligados aos setores populares.

Robertson e Dale (2017, p. 860) enfatizam a necessidade de se aprimorarem os estudos no campo das políticas educacionais, diante da emergência de políticas educacionais globais, posto que “[...] precisamos estar muito cientes das categorias conceituais que usamos – em grande parte porque, embora o nome da categoria possa continuar o mesmo, seu significado – como o estado ou a nação ou o que de fato compreendemos como educação – mudou”. Tal afirmação pode ser empregada em relação ao uso da categoria governança que, embora muito antiga, adquiriu novos sentidos e significados hodiernamente, passando a ser amplamente utilizada no âmbito do Estado e nas políticas educacionais a partir dos anos de 1990, intensificando-se na transição do século.

Brown (2018, p. 11) ressalta que a governança em sua face neoliberal tem *enfraquecido os processos mais amplos de participação coletiva* e limitado os espaços de deliberação. Em seu lugar, novos termos e elementos ganham notoriedade. Nas palavras da autora:

Enquanto a lei e a governança neoliberais enfraquecem tanto o poder quanto a legitimidade da ação coletiva, expressões anódinas como “Bôas práticas” e “consulta às partes envolvidas” substituem, discursivamente, posições diferenciais dentro dos ordenamentos de poder, impedindo o debate sobre visões contestadas do bem. Ao mesmo tempo, a “responsabilização” (*responsabilization*, termo franco-britânico que faz elementos fracos e pequenos serem normativa e praticamente responsáveis pela própria prosperidade) substitui, no campo analítico, a crítica estrutural e, no campo prático, proteções sociais e bens públicos (Brown, 2018, p. 11).

Evidencia-se, assim, que a participação na lógica da governança está associada à *responsabilização*, bem como à atuação de alguns setores ligados ao capital e seus interesses na definição das políticas públicas e nas ações do Estado, de forma que os sujeitos que representam a participação da classe trabalhadora, os setores populares, são dela despojados. Na medida em que a política é destronada pela economia (Brown, 2019), a cidadania ativa também perde espaço e é ressignificada. Entende-se por cidadania ativa “[...] aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política” (Benevides, 1994, p. 9).

Conforme Brown (2018, p. 30), “A economicização neoliberal do campo político, ao abrir mão da própria ideia do social e substituir a política pela governança, encolhe todos os espaços significativos para uma cidadania ativa”. Com a destituição dos espaços de participação e conversão dos direitos em bens ou serviços, a cidadania ativa é diminuída e subordinada a uma cidadania sacrificial, que se expande. “Esse movimento de diminuição e expansão é facilitado pela substituição neoliberal dos discursos e valores políticos democráticos pela governança, aquele modelo de ordem baseado no consenso, que integra todos a um projeto superior” (Brown, 2018, p. 35).

A cidadania ativa e a justiça democrática são reduzidas aos propósitos econômicos e, dessa forma, o cidadão “[...] está comprometido com o valor único e superior do crescimento econômico, portanto pode ser sacrificado às necessidades, vicissitudes e desigualdades do capital em seu posto de trabalho, nação ou constelação pós-nacional” (Brown, 2018, p. 35). É possível inferir que a governança é ambígua e controversa, pois, se por um lado conforma processos mais amplos de participação com a ascensão de novos atores no âmbito do Estado, por outro, contribui para a efetivação de processos mais restritos, com a exclusão das classes populares. Ademais, conforma um sujeito “cidadão” individual e não coletivo que, na concepção desse novo ordenamento, passa a ser responsabilizado pelo seu destino, bem como pelo destino do país.

Outro elemento importante na governança neoliberal é a *delegação*, em especial a de autoridade, dado que essa perspectiva apresenta críticas ao poder estatal centralizado (Brown, 2018). Problemas e desafios do macrocontexto passam a ser geridos em micro contextos, uma vez que o Estado não deve se ocupar de algumas questões, dentre elas as políticas sociais. As unidades menores, para as quais os problemas acabam sendo canalizados por meio dos processos de delegação, geralmente são unidades “[...] fracas, totalmente incapazes de lidar

com eles, técnica, política e financeiramente” (Brown, 2018, p. 36). Dessa forma, não possuem condições e estruturas mínimas para gerir setores, como saúde e educação, que deveriam ser de responsabilidade do Estado, afinal somente ele poderia fornecer políticas sociais como as supracitadas, com qualidade para todas e todos de forma igualitária.

Ao mesmo tempo que o Estado se reconfigura, a oferta direta das políticas sociais, na lógica da governança, passa a ser administradas em nível local e são muitas vezes transferidas para o setor privado ou terceiro setor, de forma que mecanismos de regulação são criados e a *competição* entre as unidades é incentivada (Brown, 2018). Percebe-se, assim, que valores e elementos do novo modo de governança importados do mundo privado, do mercado, passam a se sobrepor aos valores que deveriam orientar a ação pública.

No bojo dessas transformações, a delegação das funções do Estado para esferas menores se constitui no fomento da competição, que produz desdobramentos importantes conformados na lógica da governança, de forma que “Unidades fracas e minúsculas suportam a escolha sem recursos, a responsabilidade impotente, o mandato empreendedor, e uma ordem de poder que não se vê em parte alguma e que é impossível tocar” (Brown, 2018, p. 37). No campo educacional, as comunidades locais foram convocadas a “[...] assumir[em] a responsabilidade por políticas educacionais voltadas para gerar competição e eficiências, fiscalizando o trabalho dos professores, alinhando a escola com as necessidades dos negócios locais e assim por diante” (Robertson; Dale, 2017, p. 870-871). Assim, a delegação contribui para a materialização de políticas de responsabilização em nível local; contudo, em muitas situações não há recursos necessários para a efetivação dessas políticas. Diante da situação, essas unidades são chamadas a responderem aos problemas de forma empreendedora, entendendo esse empreendedorismo social como uma forma de lidar com problemas e, sobretudo, com políticas sociais de forma alternativa, sem o apoio do Estado. Denota-se, assim, que o *empreendedorismo* é outro elemento importante na lógica da governança (Brown, 2018).

Brown (2018, p. 38, grifo nosso) afirma que “[...] a governança neoliberal – com sua ênfase no *consenso*, na *antipolítica* e na *integração de esforços individualizados* a fins harmônicos – facilita tanto a prática como a legitimidade da responsabilização”. A autora destaca que a *responsabilização* se torna o principal elemento da governança. Todavia, alerta para a transformação do conceito de responsabilidade, uma vez que, conforme supracitado, a ressignificação de termos e práticas se compõe como estratégia típica das novas formas de governança. Sendo assim:

[...] o ato de ser responsável é linguisticamente convertido na condição administrada de ser responsabilizado, ele sai do domínio do agir e passa a governar o sujeito como uma injunção moral exterior— através de demandas que emanam de um lugar outro, invisível. A palavra “responsabilização” é um passo nessa direção: de um adjetivo baseado num substantivo (“responsável”), para um verbo transitivo baseado num processo, deixando de ser uma capacidade individual para tornar-se um projeto de governança. *Responsabilização assinala um regime, no qual a capacidade humana singular de se responsabilizar torna-se um modo de administrar sujeitos, um processo no qual estes são refeitos e reorientados pela ordem neoliberal e através do qual sua conduta é mensurada* (Brown, 2018, p. 39, grifo nosso).

Na construção do projeto da nova governança, delegação e responsabilização são combinadas, de modo a conformar um sujeito individual responsável tanto pelo seu próprio destino quanto pelo destino da nação. Da mesma forma, a culpa, quando do fracasso do indivíduo ou da nação, recai sobre esse mesmo sujeito individual (Brown, 2018). No viés desse pensamento:

No lugar da promessa do contrato social, de que o corpo político protegeria o indivíduo contra os perigos externos e internos que ameaçam sua vida, indivíduos agora podem ser legitimamente sacrificados pelo todo, esse “todo” podendo significar qualquer coisa, a sustentabilidade tanto de uma empresa particular quanto de uma economia nacional ou pós-nacional (Brown, 2018, p. 41).

Na esteira desse pensamento, “[...] a cidadania é despida de voz e engajamento político substantivos, e a virtude cidadã, resumida a um acomodar-se, sem queixas, à vida econômica da nação” (Brown, 2018, p. 41). Assim, a governança neoliberal conforma o que a autora denominou de *cidadania sacrificial*. O cidadão, a partir dessa perspectiva, “[...] exime o Estado, a lei e a economia de se responsabilizarem e responderem por sua própria condição e suas dificuldades e está pronto a se sacrificar em nome do crescimento econômico e das restrições fiscais quando é chamado a fazê-lo” (Brown, 2018, p. 48). Os sujeitos individuais são transformados e, além de responsáveis pelo seu destino, ao mesmo tempo, responsáveis pelo destino do país e conclamados ao sacrifício, o que significa renunciar a direitos historicamente conquistados em nome do crescimento econômico. Os direitos sociais são desprezados para que o Estado, livre dessa responsabilidade, possa contribuir de forma mais efetiva com os interesses do mercado.

A governança, em sua forma neoliberal, não se restringe à introdução de formas de coordenação do mundo privado, do mercado no âmbito do Estado, mas também a valores, formas de operacionalização inerentes ao privado, as quais passam a subjugar o conceito de público e de bem público, transformando esses bens em mercadorias. Conforme Dardot e Laval (2016, p. 290), um dos elementos centrais da governança é fabricar o consenso de que “[...] a

gestão privada é sempre mais eficaz que a administração pública; que o setor privado é mais reativo, mais flexível, mais inovador, tecnicamente mais eficaz, porque é mais especializado, menos sujeito que o setor público a regras estatutárias”. Ou seja, o público, a administração pública e os valores públicos são atacados e desqualificados para assegurar o primado do privado e seus valores.

Na Figura 4, que segue, buscou-se sintetizar os principais elementos e estratégias relacionados à governança apresentados e analisados ao longo da seção.

FIGURA 4 – ELEMENTOS E ESTRATÉGIAS DA GOVERNANÇA



FONTE: A autora (2024,) a partir de Brown (2018).

Observa-se, assim, que a governança, em sua forma neoliberal, possui muitas faces, disfarces e dissimulações. Muitas vezes, apresenta-se de uma forma, mas sua operacionalização ocorre de forma distinta e, por vezes, contraditória. Isso evidencia demanda e reforça a importância da realização de pesquisas que procurem elucidar alguns de seus enigmas, a disseminação e a materialização em diversos contextos, realidades, bem como em campos específicos, a exemplo da gestão da educação e da escola pública, objeto desta investigação.

Frente a esse desafio, a seção a seguir analisa os caminhos percorridos pela governança e as maneiras pelas quais essa lógica adentrou o Estado brasileiro e suas instituições.

2.3.3 A nova governança e o Estado Nacional Brasileiro

Na presente seção, buscou-se observar como a lógica da governança, compreendida como conceito/fenômeno, ascendeu e adentrou a ossatura do Estado nacional brasileiro a partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, quando foi reverberada para as suas instituições, em níveis e modos distintos. No Brasil, também é possível observar uma convergência de trajetórias entre neoliberalismo, globalização e reformas no âmbito do Estado (Behring, 2008; Hypolito, 2011; Shiroma, 2011) e a ascensão da nova governança, como já apontava a literatura que trata da temática no amplo contexto. Esses movimentos e processos nascem, recrudescem ou se intensificam em um mesmo tempo histórico.

De acordo com Shiroma (2019, p. 4), para se compreender como “[...] as políticas são inspiradas, induzidas ou adaptadas, é fundamental analisar a natureza da relação entre os países; conhecer o processo histórico e a relação entre seus principais atores na formulação da política”. Ou seja, além de conhecer o processo de produção de políticas públicas em um contexto global, faz-se necessário observar as características de cada país, cada Estado-nação, dadas as suas condições políticas, econômicas, sociais e históricas específicas.

Dessa forma, além de autores que possuem reconhecidas pesquisas no campo (Behring, 2008; Hypolito 2011; Carvalho, E. J. G, 2017; Peroni; Oliveira, 2019; Pereira, 2019; Shiroma, 2011, 2018; Souza, C., 2017; Venco; Sousa, 2021), recorreu-se a fontes primárias, a importantes documentos que se relacionam à temática, em especial: o PDRAE (Brasil, 1995); legislações subsequentes e correlatas; o Referencial Básico de Governança⁷⁴ (RBG), publicado pelo TCU (2014); o Decreto N.º 9.203, de 22 de novembro de 2017 (Brasil, 2017) e o Guia da Política de Governança Pública (Brasil, 2018).

No que diz respeito à constituição histórica do Estado Nacional brasileiro, esse difere-se de países europeus, uma vez que traz no seu bojo as marcas do colonialismo, da escravidão, do patriarcalismo. Ademais, o Brasil tem uma história singular até mesmo em comparação aos demais países latino-americanos (Schwarcz, 2019). Conforme Souza, C. (2017), o subdesenvolvimento de muitos países era explicado por meio dos atributos do Estado, sendo que, para superar essa situação, era necessário modernizá-lo, a exemplo dos países desenvolvidos. No entanto, além de modernizar, “[...] seria necessária a criação de mecanismos capazes de viabilizar o poder do Estado e fazê-lo chegar a diversos grupos sociais e territoriais.

⁷⁴ Documento cuja primeira versão foi publicada em 2013. Conforme já destacado, o TCU tem sido um ator que tem difundido a lógica da governança no contexto nacional brasileiro. A terceira edição do RBG foi publicada em 2020 (TCU, 2020).

Entre esses mecanismos estaria a construção de burocracias profissionais” (Souza, C., 2017, p. 28).

A partir do exposto, “[...] embora permeado de paradoxos, desde Vargas o sistema burocrático foi capaz de dar conta da tarefa de modernização do Estado brasileiro. Entretanto, a partir de meados dos anos 1990, o Estado brasileiro passou por profundas transformações” (Souza, C., 2017, p. 29). Essas transformações estão vinculadas à ascensão neoliberal, bem como à terceira via, sendo que ambas as perspectivas culpabilizam o Estado e os gastos excessivos com políticas sociais pela crise vivenciada (Peroni; Oliveira, 2019), conforme apontado no Capítulo 1.

No que diz respeito aos indícios da racionalidade neoliberal, eles já podem ser observados no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), primeiro presidente eleito democraticamente após a ditadura militar (1964-1985). Ataques ao Estado, às políticas sociais e acusações contra funcionários públicos são elementos muito presentes nas reformas de cunho neoliberal em diferentes contextos nacionais, elementos que estavam presentes desde a campanha de Collor (Venco; Sousa, 2021).

É importante ressaltar que os países desenvolvidos vivenciaram, no pós-guerra (1945), a ascensão do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), o que, todavia, no Brasil e em muitos outros países latino-americanos não ocorreu. A implantação de ditaduras, portanto, fez com que o cenário político, econômico e, sobretudo, as políticas sociais aqui vivenciadas em muito se distanciassem daquelas experienciadas nos Estados de Bem-Estar Social. Apenas após a abertura política (1985) e a aprovação da CF de 1988 foi que, neste país, alguns elementos constitutivos de cidadania começaram a se materializar. Contudo, com o avanço neoliberal, essa materialização assume formas distintas. Conforme Peroni e Oliveira (2019, p. 39), no Brasil, “[...] as lutas por direitos sociais do pós-ditadura ocorreram no mesmo período de crise, em que o capitalismo propunha um conjunto de estratégias para retomar o aumento das taxas de lucro [...]”, de forma que esse contexto vai influenciar “tanto na elaboração das políticas sociais como na forma que o neoliberalismo e a terceira via vão assumir no país”.

Ao abordar esse período histórico, Saad Filho e Morais (2018) destacam uma dupla transição: política e econômica. A transição política, que ocorreu “[...] entre 1974 e 1988, se baseou em uma lógica socialmente inclusiva que fomentou a expansão da cidadania e apoiou a construção de um Estado de bem-estar social de estilo escandinavo em uma economia periférica” (Saad Filho; Morais, 2018, p. 23). Não há uma ruptura com o período anterior, e

sim, apenas uma transição para a democracia. Uma das marcas desse período é a aprovação da CF de 1988, por meio da qual vários direitos sociais e a GD são legalmente consagrados.

Contraditoriamente, durante “[...] a transição para o neoliberalismo, entre 1988 e 1999, fundou-se em uma lógica excludente que fomentou a financeirização, a deterioração das condições de vida e de trabalho da maioria e a concentração de renda” (Saad Filho; Morais, 2018, p. 23). Portanto, a transição econômica do sistema de acumulação de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) para o neoliberalismo modificou a forma como os direitos sociais, grafados no normativo nacional, seriam materializados no cenário brasileiro. Observa-se, portanto, que “A transição democrática brasileira foi moldada por forças conflitantes; por um lado, demandas de massa por liberdades políticas e igualdade econômica e, por outro, pressões da elite para a renovação das estruturas de desigualdade e dominação social” (Saad Filho; Morais, 2018, p. 23). Essas forças são produtoras de tensionamentos resultantes da contradição entre democracia e neoliberalismo, originando uma “democracia frágil e pouco profunda” (Saad Filho; Morais, 2018, p. 23), como se pode observar por meio de acontecimentos da história recente do país.

Portanto, mesmo com a aprovação da CF de 1988, que legitimou importantes direitos e a implantação de políticas sociais, essas políticas “[...] não alteraram a essência excludente do Estado brasileiro, mas abriram a possibilidade de construir uma sociedade menos desigual. Em virtude da Constituição, o Brasil foi um dos poucos países em que os gastos sociais aumentaram na década de 1990” (Saad Filho; Morais, 2018, p. 82-83). Todavia, é importante observar o contexto no qual esses acontecimentos estão inseridos, dado que “[...] esse movimento estava na contracorrente da transição neoliberal que se constituía na maior parte do mundo” (Saad Filho; Morais, 2018, p. 83).

A partir dos anos 1990, alguns tensionamentos se tornaram evidentes. Conforme Behring (2008), nesse período se inicia no Brasil um movimento que culminará na reforma do Estado, a qual procurou recompor a hegemonia da burguesia nacional, que se sentiu ameaçada com a abertura política e a redemocratização. Nesse período, ocorre “[...] uma nova ofensiva burguesa, mais uma vez adaptando-se às requisições do capitalismo mundial” (Behring, 2008, p. 113). A partir de então, inúmeras transformações são realizadas no âmbito do Estado e suas instituições decorrentes de mudanças que já estavam em curso em diferentes latitudes.

Já durante o governo de Collor, percebe-se que os elementos da NGP passam a adentrar a administração pública estatal e, com apoio da mídia, inicia-se um processo de construção do consenso acerca da necessidade da reforma. Para tanto, é difundida “[...] a noção de um Estado

oneroso e inábil para o enfrentamento dos novos desafios de uma sociedade em plena mutação e reconhece nas empresas privadas o lugar de excelência administrativa” (Venco; Sousa, 2021, p. 156). Após acusações de corrupção, Collor tem seu mandato interrompido e é sucedido pelo vice-presidente Itamar Franco (1992-1995), que deu continuidade ao projeto, através da promulgação de leis associadas aos princípios neoliberais e da “preparação do terreno” para a reforma que seria realizada no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que o sucedeu na presidência (Venco; Sousa, 2021).

Convém ressaltar que o movimento de Reforma do Estado Brasileiro já estava em curso, porém ganha materialidade em 1995, no primeiro governo de FHC (1995-1998), quando o desenho da reforma “[...] foi totalmente incorporado como projeto de governo, por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (PDRE-Mare)” (Behring, 2008, p. 176). Assim, a reforma do Estado ganhou expressão institucional, com a criação de um ministério específico, comandado por Bresser Pereira, encarregado de elaborar o PDRAE (Brasil, 1995). Esse documento orientou outros processos da reforma da administração pública, dentre eles a Emenda Constitucional (EC) N.º 19, de 1998 (Behring, 2008).

Na apresentação do documento redigida por FHC, é possível observar que, na visão do então presidente, a crise vivenciada é também uma crise do Estado, assim, justifica-se a reforma proposta. Por outro lado, a solução estaria associada a um novo tipo de gestão da coisa pública, nas palavras de FHC: *“É preciso agora dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de ‘gerencial’, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada [...]”* (Brasil, 1995, p. 10, grifo nosso). Conforme Shiroma (2018, p. 91), a reforma proposta pelo ministro Bresser Pereira procurou fabricar o consenso acerca da necessidade da superação da administração pública burocrática, “[...] adotando-se o modelo gerencial para fazer frente à morosidade do Estado inchado, paquidérmico dentre outras adjetivações pejorativas que visavam atacar não apenas o Estado, mas a noção de público”. Dessa forma, as reformas e as soluções evidenciadas no amplo contexto, em especial no Reino Unido, EUA, Chile e outros países, chegam ao Brasil.

A ideia da Reforma do Estado é relacionada à modernização, o que fica evidente nas palavras do presidente FHC, conforme supracitado. Souza, C. (2017, p. 30) ressalta que a modernização sempre está associada “[...] à ideia de progresso e ao rompimento com o passado naquilo que é identificado como insatisfatório e como entrave ao desenvolvimento da

economia, da sociedade e do Estado”. Essa concepção está presente no documento do PDRAE-Mare (Brasil, 1995), que utiliza termos como “inadiável”, contribuindo para a conformação e a fabricação do consenso acerca da necessidade da reforma do Estado brasileiro. No entanto, “[...] o conceito de modernização por si só é insuficiente para o que Estado exercite seu poder de, entre outras atribuições, formular e implementar políticas públicas” (Souza, C., 2017, p. 30).

Ademais, Laval (2019a, p. 195) destaca que “O termo ‘modernização’ não é tão neutro quanto os partidários da reforma queriam fazer acreditar”, sendo que, nas entrelinhas das diferentes reformas ditas modernizantes, é possível identificar interesses e uma racionalidade associada ao capitalismo neoliberal. O autor relembra que, nos anos 1960, no campo das ciências sociais, modernizar significava a conversão das sociedades tradicionais, de forma que rompessem com seus costumes, pautando-se nos princípios da eficácia e da racionalidade. Já em um sentido mais restrito, o verbo “modernizar” significa “[...] buscar mais eficiência nas organizações e instituições, a fim de equiparar sua produtividade [...] à das empresas privadas de melhor desempenho” (Laval, 2019a, p. 196). Nesse caso, o próprio Estado é concebido como empresa.

Retomando a análise do PDRAE (Brasil, 1995), além dos elementos já destacados — como ataques ao Estado, às políticas sociais e ao funcionalismo público —, na apresentação do documento são elencados outros pontos importantes, tais como a necessidade de flexibilização, em especial no tocante à estabilidade dos servidores públicos, a necessária adoção de regimes jurídicos diferenciados e uma reforma na previdência, na qual a aposentadoria seria vinculada ao aumento da idade e ao tempo de contribuição dos servidores. Outrossim, a responsabilidade e a criatividade dos servidores públicos também são apontadas como elementos importantes na reforma.

Alguns desses elementos podem ser associados ao que Brown (2018) chamou de cidadania sacrificial, ou seja, diante da crise, o cidadão (servidor público, nesse caso) é convocado ao sacrifício para que a nação retome o crescimento econômico. Ao mesmo tempo, esse servidor é responsabilizado, inclusive pela implementação da reforma. FHC, no texto de apresentação do PDRAE-Mare, afirma que “[...] os bons funcionários, que constituem a maioria, nada tem a temer” (Brasil, 1995, p. 11). Ou seja, cria-se o consenso da importância da reforma e da responsabilidade de cada um na sua efetivação, ao mesmo tempo que se coíbe qualquer forma de descontentamento em relação às proposições e à perda de direitos.

Souza, C. (2017) corrobora a tese de que no governo FHC ocorreu a materialização de reformas de cunho gerencialistas associadas à NGP. Segundo a autora, na reforma do Estado

brasileiro “[...] as premissas eram as de que o Estado era o principal responsável pela crise fiscal e pelo descontrole da inflação, era mau gestor, carecia de mecanismos de *accountability* e era capturado por práticas clientelistas e patrimonialistas” (Souza, C., 2017, p. 33). Observam-se, assim, algumas especificidades do contexto nacional, em especial as práticas clientelistas e patrimonialistas associadas à introdução de mecanismos empresariais na administração pública.

Por outro lado, as críticas às políticas sociais, apontadas como responsáveis pela crise, na visão de Bresser Pereira, são claras no documento: “[...] tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social” (Brasil, 1995, p. 14). O ministro condenava tanto as práticas do Estado burocrático centralizado, quanto as soluções neoliberais dos anos 1980 e, como solução, apontava como inadiáveis as seguintes medidas:

- (1) Ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e as criem condições para o enfrentamento da competição internacional; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua ‘governança’, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (Brasil, 1995, p. 16).

Uma total redefinição no papel, na forma e na atuação do Estado pôde, então, ser vista. No Quadro 8, procurou-se sintetizar algumas categorias centrais no PDRAE, com implicações para a educação pública e suas formas de gestão, compreendida no documento como um serviço não-exclusivo do Estado.

QUADRO 8 – CATEGORIAS CENTRAIS NO PDRAE: DEFINIÇÕES E PROPOSIÇÕES

(continua)

CATEGORIA CENTRAIS	DEFINIÇÕES/PROPOSIÇÕES
Publicização	<p>Corresponde à “[...] descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de <i>educação</i>, saúde, cultura e pesquisa científica” (Brasil, 1995, p. 17-18, grifo nosso).</p> <p>Por meio de “[...] <i>um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado</i>, estabelecendo-se um sistema de <i>parceria</i> entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle” (Brasil, 1995, p. 17-18, grifo nosso).</p> <p>A publicização dos serviços não exclusivos do Estado diz respeito à “[...] transferência do setor estatal para o público não-estatal, onde assumirão a forma de “organizações sociais” (Brasil, 1995, p. 73).</p>

QUADRO 8 – CATEGORIAS CENTRAIS NO PDRAE: DEFINIÇÕES E PROPOSIÇÕES

(conclusão)

CATEGORIA CENTRAIS	DEFINIÇÕES/PROPOSIÇÕES
Propriedade Pública não-estatal	Conforme o Plano Diretor, <i>existem três tipos de propriedade: estatal, privada e propriedade pública não-estatal</i> . Essa última é “[...] constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (Brasil, 1995, p. 54). Dessa forma, <i>os serviços públicos não-estatais serão financiados pelo Estado, mas executados pelo setor privado por meio de parcerias realizadas com organizações sociais</i> (Brasil, 1995, grifo nosso).
Serviços não – exclusivos do Estado.	<i>Educação, saúde, cultura e pesquisa científica</i> (Brasil, 1995, grifo nosso).
Terceirização/ Descentralização	O PDRAE não trata da terceirização de forma direta, mas, quando propõem a descentralização dos chamados serviços não-exclusivos do Estado para o setor público-não estatal, subentende-se que <i>o Estado terceiriza, ou seja, delega a atores externos a execução desses serviços, a exemplo da educação</i> . No tocante à descentralização, o documento propõe o “[...] fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura” (Brasil, 1995, p. 18). O documento também prevê a descentralização de serviços não-exclusivos do Estado para organizações sociais, “[...]a partir do pressuposto que <i>esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal</i> ” (Brasil, 1995, p. 74, grifo nosso).

FONTE: A autora (2024), a partir do PDRAE (Brasil, 1995).

Evidencia-se que a educação, juntamente com outros “serviços” essenciais como saúde, cultura e pesquisa científica, é classificada como um serviço não-exclusivo do Estado. A proposta apresentada na reforma sugere a transferência desses serviços para o setor público não-estatal, reconhecido por sua maior eficiência em comparação ao Estado, embora continue a ser financiado por esse último (Brasil, 1995).

O PDRAE (Brasil, 1995), além de destacar os setores de atuação do Estado, propõe formas específicas de propriedade e de administração para cada um desses setores, conforme ilustrado no Quadro 9.

QUADRO 9 – PDRAE: FORMAS DE PROPRIEDADE E ADMINISTRAÇÃO DOS SETORES DO ESTADO

(continua)

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público					

QUADRO 9– PDRAE: FORMAS DE PROPRIEDADE E ADMINISTRAÇÃO DOS SETORES DO ESTADO
(conclusão)

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	●				●
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	●			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	Privatização →		●		●

FONTE: PDRAE (1995, p. 59).

O documento destaca quatro setores de atuação do Estado, a saber: 1) núcleo estratégico; 2) atividades exclusivas; 3) *serviços não-exclusivos*, incluindo a educação; e 4) a produção para o mercado. Já a propriedade correspondente a cada um desses setores pode ser estatal, pública não-estatal (abrangendo a educação) e privada. Além disso, o quadro apresenta as formas de administração propostas para cada setor, com destaque para a administração gerencial, como uma alternativa à administração burocrática, que permanece presente em partes no núcleo estratégico, mas é substituída pela administração gerencial nos demais setores, inclusive na educação pública.

Nesse sentido, o documento enfatiza que a administração pública gerencial

constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos *critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático*. A diferença fundamental está na forma de controle, que *deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados*, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental (Brasil, 1995, p. 21-22, grifo nosso).

Portanto, a gestão vinculada aos princípios empresariais é anunciada como a grande solução para a crise que, na visão dos reformadores, é uma crise do Estado. Ao analisar a natureza da proposta de reforma do Estado, em especial no que tange à administração presente no PDRAE-Mare, Behring (2008) destaca que “A perspectiva gerencial introduz a eficiência e a qualidade como cultura na administração pública, inspirada em elementos da gestão empresarial. O controle se faz pelos resultados, e não pelos processos [...]” (Behring, 2008, p.

179). Assim, “O gerencialismo difundiu-se como um ‘canto de sereia’ associado à ideia de um Estado enxuto, eficiente, ágil, modernizado, desburocratizado entre outras qualidade” (Shiroma, 2018, p. 91).

Conforme Carvalho, E. J. G. (2017, p. 531), “Nesses termos, o Estado cria condições para os investimentos privados em atividades que, anteriormente, eram de sua responsabilidade, ao mesmo tempo em que adota medidas que estimulem ou favoreçam a expansão da atuação do setor privado”. Na concepção dos reformadores, o Estado “reduz a prestação direta de serviços, mantendo-se como regulador e provedor. Reforça-se a *governance* por meio da transição de um tipo rígido e ineficiente de administração pública para a administração gerencial, flexível e eficiente” (Behring, 2008, p. 178-179).

Inúmeras alterações no arcabouço legal possibilitaram a materialização das proposições do PDRAE-Mare. “A Lei N.º 9.637/1998 instituiu, assim, as Organizações Sociais (OSs), entidades privadas sem fins lucrativos selecionadas pelo Estado para assumirem alguns serviços públicos” (Souza, C., 2017, p. 37). Essa legislação foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), movida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), sendo que o Supremo Tribunal Federal julgou constitucional essa participação, em abril de 2015 (Brasil, 2015). A partir de então, denota-se um acirramento da ingerência privada, tanto na execução como na elaboração de políticas públicas sociais no Brasil. A educação também passou a ser alvo de disputas, concebida pelos atores políticos privados um grande nicho de mercado.

Ao analisar as transformações no âmbito Estado brasileiro entre 1995 e 2010, Souza, C. (2017) ressalta que “O diagnóstico do governo ineficiente e gastador irresponsável dos recursos dos contribuintes teve vida curta”. A autora se refere à retomada dos concursos públicos, em 1995, e às ações do governo federal, efetivadas a partir de 2003, visando a recomposição dos quadros da burocracia federal. Todavia, a conjuntura se modificou de forma significativa após o ano de 2016.

Contudo, mesmo com os avanços evidenciados no cenário nacional, entre os anos de 2003 e 2016, os governos desse período não romperam com o neoliberalismo, nem tampouco com as tendências gestionárias disseminadas desde os anos 1990 (Tripodi; Sousa, 2018). Conforme as autoras:

No Brasil, a eleição de Lula, pelo Partido dos Trabalhadores, em 2002, e a sua reeleição em 2006, bem como a de Dilma Rousseff, do mesmo partido, em 2010 e 2014, também não se traduziram em iniciativas governamentais que descontinuassem orientações que vinham pautando a gestão pública desde o início dos anos 1990, no

que tange tanto às lógicas de regulação mobilizadas quanto à interação entre Estado e atores não estatais, tanto na formulação quanto na implementação de políticas públicas de corte social (Tripodi; Sousa, 2018, p. 231).

Portanto, é possível afirmar que essa lógica transcende governos, sendo que o PDRAE-Mare possibilitou a introdução de teorias gerenciais no âmbito do Estado brasileiro. Apesar dos avanços, em especial no período de 2003 a 2016, as brechas abertas pela reforma do Estado permitiram alterações do arcabouço legal e se transformaram em caminhos largos para a ingerência dos setores privados e do chamado terceiro setor nas políticas sociais, especialmente nas políticas educacionais — que são foco desta investigação. Ambos, por meio de diferentes configurações aos poucos, foram assumindo funções que outrora eram de incumbência do Estado.

Por outro lado, convém ressaltar que o gerencialismo adentrou o Estado brasileiro e suas instituições por meio das recomendações dos Organismos Internacionais, denominados no âmbito da pesquisa de atores hegemônicos globais. Esses atores coletivos supranacionais, articulados a atores nacionais, difundiram a lógica gerencial na administração pública e, ao mesmo tempo, fabricaram e conformaram, por meio de diversas ações e meios, o consenso acerca da necessidade da reforma, desqualificando o Estado, a administração burocrática, os funcionários públicos e as políticas sociais, considerados os grandes culpados pela crise vivenciada.

Pereira (2019, p. 124) evidenciou que os atores internacionais tiveram um papel relevante na reforma do Estado, uma vez que:

A ineficiência propagandeada retira a centralidade do Estado como provedor de direitos e órgão estratégico de formulação e execução de políticas, e advoga a participação de setores da sociedade civil, vinculados a interesses privados-mercantis, mediados pelas proposições de organismos internacionais que atuam na esfera pública e privada, articulando interesses e postulando-se como cimento orgânico entre esses diversos atores que, imbricados em redes de interesses mútuos, constituem a chamada governança.

Portanto, a lógica da governança se apoia no argumento de que “[...] é preciso desconstruir as barreiras entre público e privado e ampliar a participação da sociedade no processo de tomada de decisões em relação às políticas públicas e sociais” (Pereira, 2019, p. 125). Essa lógica foi sendo construída a partir de 1995, quando o Estado abre as portas para o setor privado e o terceiro setor. Não somente as políticas públicas são modificadas, mas sobretudo, a administração pública é alterada de forma substancial: “Tal conceito se impõe à lógica tradicional da administração pública e é instituído e instituinte da Nova Gestão Pública

(NGP)” (Pereira, 2019, p. 125). Entre os preceitos da NGP difundidos pelos atores hegemônicos que atuam na governança global, em especial a OCDE e o BM, para outros níveis, estão:

- a) terceirização e privatização dos serviços/setores públicos; b) gestão por resultados;
- c) eficiência e eficácia do setor privado como parâmetros para o setor público; e d) prestação de contas e responsabilização como instrumentos de vigilância, regulação e financiamento das políticas sociais (Pereira, 2019, p. 129).

Muito embora esses elementos que integram a nova governança já estivessem presentes desde os anos 1990, é nos anos 2000 que essa lógica se intensifica, com forte influência de entidades do contexto internacional. No caso brasileiro, observam-se uma imbricação e uma sobreposição entre elementos da NGP e da nova governança (Secchi, 2009).

Kissler e Heidemann (2006, p. 486) afirmam que a governança, ao ser introduzida no âmbito da administração pública, “[...] agrupa, em novos arranjos de atores (redes, alianças etc.), três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança)”. Essa convergência de atores de diferentes setores “[...] tem um preço, a saber: a economicização ou mercadização do setor público, ou seja, a transformação do setor público em um empreendimento econômico” (Kissler; Heidemann, 2006, p. 486).

No Estado Nacional brasileiro, elementos da governança são identificados desde os anos 1990. Todavia essa racionalidade é impressa na norma legal por meio do Decreto N.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2017). O Guia da Política de Governança Pública (Brasil, 2018), que trata da implementação do referido decreto, situa a origem da institucionalização da governança na administração pública federal a partir da publicação do TCU (2014). Ademais, a literatura que fundamenta o documento tem como referência o conceito de governança propagado pelos organismos internacionais, com destaque para o BM e a OCDE, atores hegemônicos globais que têm exercido influência significativa sobre o Estado e as políticas públicas, em diferentes contextos.

Ao longo do guia supracitado, é citado o Relatório de Desenvolvimento Mundial, de 2017 (Banco Mundial, 2017), e diversos documentos da OCDE (2002, 2010, 2011a, 2011b, 2012, 2016, 2017a, 2017b, 2017c, 2017d, 2018), bem como o RBG (TCU, 2014). O documento destaca que “[...] o conceito que será utilizado na condução da política de governança e que orientou a edição deste guia está alinhado aos entendimentos dessas duas organizações [Banco Mundial e OCDE]” (Brasil, 2018, p. 18), constituindo-se em um importante indicativo da

influência e da concepção de governança conformada por esses atores, atrelada ao capitalismo em sua fase atual, reforçando a aproximação entre governança, neoliberalismo e globalização também presentes no contexto brasileiro.

Nesse sentido, o Decreto N.º 9.203, de 2017 (Brasil, 2017), apresenta em seu Art. 2º o seguinte conceito de governança pública: “[...] conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Além da definição de governança pública, o documento apresenta 7 (sete) princípios, 3 (três mecanismos) e 11 (onze) diretrizes associados a essa perspectiva.

Na estrutura do documento e de suas proposições, identifica-se uma aproximação com o conceito de governança dos atores hegemônicos globais que o influenciaram, os quais alicerçam os valores capitalistas de cunho neoliberal. Contudo, é importante observar que também são apresentados importantes elementos que pautaram as lutas de diversos grupos ao longo dos anos 1990. Cabe questionar o que esses termos representam no contexto atual e como têm sido interpretados na lógica da governança, que utiliza a estratégia de ressemantização como tática para fabricar o consenso.

Embora o Decreto N.º 9.203 (Brasil, 2017) trate da governança pública no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, suas proposições rapidamente se capilarizaram e foram reverberadas para estados e municípios. Nesse sentido, alguns dos seus elementos podem trazer implicações à educação pública, sob a responsabilidade desses entes federados.

Azevedo (2023, p. 154) ressalta que “A governança pública está devidamente institucionalizada no Brasil e vem sendo progressivamente objeto de atualizada legislação”⁷⁵. As alterações no arcabouço legal, a partir dos anos 1990, vem ao encontro da afirmação de Robertson e Dale (2017, p. 861), os quais destacam que “[...] em muitos casos o próprio estado nacional tem sido uma força importante para fazer avançar projetos regionais e globais”. Ou seja, o Estado Brasileiro, e algumas de suas instituições, dentre elas o TCU (Azevedo, 2023), são importantes agentes no processo de introdução da lógica da governança e não um simples receptáculo de políticas advindas do amplo contexto.

⁷⁵ Além do Decreto N.º 9.203 (Brasil, 2017), o autor cita uma série de legislações publicadas entre 2020 e 2022, as quais tratam do governo digital e da eficiência pública (Azevedo, 2023), que instituem por meio de legislações a governança pública no Estado brasileiro.

Outro ator importante nesse processo de disseminação e materialização da lógica da governança no contexto nacional é a Rede de Governança Brasil (RGB). O *site* da entidade assim define a RGB⁷⁶:

Associação que trabalha em Rede, qualificada tecnicamente, composta por servidores públicos, gestores públicos e privados, técnicos, professores, profissionais das mais diversas áreas, especialistas e sociedade, que, de forma conjunta, trabalham em prol da Governança (RGB, 2022, não p.).

No que se refere à rede formada para a disseminação dessa lógica no Brasil, em âmbito federal, estadual e municipal, é enfatizado que “A RGB é um movimento cívico formado por diversos profissionais comprometidos em disseminar a Governança pelo país” (RGB, 2021, p. 7). A RGB, que está presente em 22 estados e 3 países, tem se empenhado em difundir a lógica da governança em âmbito municipal.

Ao analisar a cartilha destinada aos municípios brasileiros, é possível inferir que as constatações das seções anteriores são ratificadas, dentre as quais a influência dos organismos internacionais na disseminação da lógica da governança e seus pressupostos pautados por princípios mercadológicos e privados, a linguagem normativa e prescritiva: “Para termos uma ideia clara sobre a importância da Governança, cujos conceitos nasceram no setor privado, vamos considerar o município como uma empresa. Essa empresa tem donos ou sócios: os componentes da população local” (RGB, 2021, p. 11). Além disso, o próprio nome da RGB aponta para a formação de redes de política, mais uma característica da governança. A concepção de cidadão (parceiro), já apontada por Secchi (2009), também é identificada no documento analisado.

Após essa breve digressão sobre a introdução da governança no Estado brasileiro e suas instituições, a próxima seção destaca a reverberação da governança, seus elementos e estratégias na educação, na escola pública e em suas formas de gestão.

⁷⁶ A RGB, por meio de um dos seus integrantes, o Instituto Latino-Americano de Governança e *Compliance* Público, publicou, em 2021, a cartilha intitulada *Governança pública municipal: Transformando sua administração* (RGB, 2021), que já possui duas edições, uma de 2020 e outra de 2021. O documento é direcionado aos prefeitos, uma espécie de passo a passo para a implementação da lógica da governança no âmbito municipal, com linguagem bastante prescritiva.

2.4 TEORIAS GESTIONÁRIAS: A EDUCAÇÃO E A ESCOLA PÚBLICA SOB NOVO DIRECIONAMENTO

A educação, as escolas públicas e suas formas de gestão também foram objeto de reconfigurações decorrentes das teorias gestionárias. Nessa perspectiva, “A modernização, a racionalização e a qualidade da educação pública só seriam atingíveis por meio de novas teorias e práticas, políticas e organizacionais, atravessando todos os níveis, do Estado à sala de aula” (Lima, 2019, p. 4). Nesse sentido, é possível observar que “[...] o ‘novo gerencialismo’, não obstante a diversidade dos seus pressupostos teóricos e das suas manifestações empíricas, constituiu-se, ao longo das últimas décadas, como uma poderosa ideologia gestionária na educação” (Lima, 2018c, p. 138).

Ball (2005, p. 358) afirma que “O gerencialismo desempenha o importante papel de destruir os sistemas ético-profissionais que prevaleciam nas escolas, provocando sua substituição por sistemas empresariais competitivos”. Na esteira desse pensamento, Laval (2019a, p. 37-38) enfatiza que, a partir dos anos 1980, “surge uma concepção ao mesmo tempo mais individualista e mais mercadológica da escola [...]. Na administração escolar, a tendência também é de descentralização, diversificação, gerenciamento moderno e ‘gestão por demanda’”.

Uma das principais mudanças propostas pelas teorias gestionárias diz respeito à inserção do modelo empresarial de organização e gestão, assim como de seus instrumentos e valores no governo da educação e da escola pública. Por meio de reformas modernizadoras, criou-se a imagem do “[...] modelo de empresa privada e de governança empresarial como símbolos de modernização, racionalização e inovação dos sistemas educativos e das escolas” (Lima, 2018c, p. 138). Nessa lógica, “[...] a administração escolar, interessada em racionalizar mais profundamente o ensino, toma de empréstimos retóricas e soluções da gestão privada, alegando que desse modo a escola se adaptará melhor à ‘demanda social’” (Laval, 2019a, p. 254).

De acordo com Lima (1994, p. 123), “A empresa significa, nesse contexto, um modelo a seguir em termos de capacidade de resposta e de adaptação às pressões do mercado, um exemplo de capacidade de inovação”. As organizações e a administração pública são “percepcionadas como meramente instrumentais, devendo passar a ser subordinadas a critérios de produtividade, de eficácia e de eficiência, semelhantes aos das organizações económicas” (Lima, 1994, p. 123). A educação (enquanto mercadoria) e, em especial, a escola, sua “unidade

de produção”, passam a ser consideradas um empreendimento capitalista, que, a exemplo dos demais, também deve seguir a lógica empresarial no processo de produção do conhecimento, que passa a orientar a ação dos diferentes colaboradores (profissionais da educação), dos clientes (pais, responsáveis, estudantes) orientadas pelas demandas (mercado/clientes).

Para que o modelo empresarial impere, é necessário atacar e inferiorizar a educação, a escola pública e suas formas de gestão existentes, acusando-as de ineficiência e ineficácia. Isso implica a adoção de estratégias semelhantes às dos neoliberais e reformistas gestionários, que atacaram o Estado, as políticas sociais e a administração burocrática, buscando deslegitimar essas instituições e criar/fabricar o consenso em torno da necessidade de reformas e da introdução das teorias gestionárias, seus instrumentos e valores no campo educacional e escolar.

Na obra *Livre para Escolher: um depoimento pessoal*, Friedman e Friedman (2015, p. 272), afirmam que poucas são as instituições sociais que “[...] se encontram em maior grau de insatisfação do que as escolas. Poucas geram mais descontentamento ou podem fazer mais para minar nossa liberdade. A oligarquia educacional está em pé de guerra na defesa de seus atuais poderes e privilégios”. Ao advogarem pela implementação de *vouchers* e de políticas que possibilitariam maior liberdade de escolha por parte dos pais, os autores argumentam que o papel do governo “[...] no financiamento e na administração da educação escolar levou não só a um enorme desperdício do dinheiro do contribuinte, mas também a um sistema educacional muito mais pobre [...]” (Friedman; Friedman, 2015, p. 272, grifo nosso).

Além de diagnosticar e apontar os males que, na visão dos autores, assolam as escolas públicas norte-americanas, Friedman e Friedman (2015) apresentam os possíveis remédios para solucioná-los. Eles perpassam a adoção de mecanismos empresariais e formas de gestão privada, visto que a concorrência é um dos pilares centrais dessa abordagem. Nessa lógica, “[...] apenas os colégios que satisfizerem seus clientes sobreviverão — assim como apenas os restaurantes e bares que satisfazem seus clientes sobrevivem” (Friedman; Friedman, 2015, p. 249). Nessa afirmação, fica evidente que as escolas, assim como os bares e restaurantes, são concebidas como empreendimentos capitalistas sujeitos à lei do mercado, em que apenas os mais fortes, com maior capacidade de concorrência, sobreviverão.

A qualidade dos serviços prestados pelo setor privado também é enfatizada pelos autores: “Quando o mercado particular assumisse, a qualidade da educação se elevaria tanto que até mesmo as piores escolas, ainda que possam ficar relativamente abaixo na escala, estariam melhores em termos de qualidade absoluta” (Friedman; Friedman, 2015, p. 250). Portanto, os autores, fundamentados nos princípios neoliberais, defendem a adoção de

princípios de mercado na educação e nas escolas públicas como potencializadores da eficiência e da qualidade educacional.

Conforme Lima (2018c, p. 136), “Esse modelo reformista promete a possibilidade de uma regeneração da educação pública, através da adesão a alguns dos princípios básicos de organização e governança associados à gestão privada”. A partir dos anos 1980, diversos princípios mercantis, associados ao neoliberalismo e às teorias gestionárias, adentram os sistemas educacionais e as escolas, configurando uma verdadeira “impregnação empresarial da educação”. Isso resulta em dinâmicas de “[...] privatização *lato sensu* como modelo institucional de referência para a reforma da gestão educacional, compreendendo múltiplas formas e modalidade” (Lima, 2018c, p. 129).

Em que pese os contextos locais, suas realidades sociopolíticas, é possível constatar que as reformas educacionais pautadas nos cânones da NGP têm imposto, aos sistemas educacionais e às escolas, “[...] uma nova narrativa gerencialista que, além de denegar a especificidade das organizações educativas, tende a reduzir a complexidade dos problemas educativos a simples problemas de gestão, despolitizando as decisões e as ações organizacionais” (Lima; Sá, 2017, p. 8). Ressalta-se que a despolitização das decisões e dos processos de gestão são características das teorias gestionárias, sendo os problemas abordados de forma técnica.

No campo educacional, as ideologias gestionárias contam com o apoio e têm sido promovidas por poderosos atores hegemônicos globais, dentre os quais se destacam a OCDE, o FMI, o BM, a Unesco, já conhecidos por promoverem reformas gerenciais no âmbito dos Estados. Esses atores são frequentemente apresentados como entidades neutras, que oferecem “[...] uma cartela universal de ‘soluções’ para os problemas que afetam os sistemas educativos dos diferentes países, independente das suas circunstâncias” (Lima; Sá, 2017, p. 8). Tais soluções integram pacotes padronizados, universais, a exemplo da metáfora da vestimenta da NGP, a ser utilizada em todas estações e climas (Hood, 1991) e, nesse caso, aplicada aos problemas educacionais “planetarizados” (Lima; Sá, 2017). Esses pacotes são comercializados por empresas e consultorias e, portanto, adquiridos pelos sistemas de ensino (Adrião, 2018). Em muitos casos, os sistemas públicos e seus respectivos dirigentes, em busca de soluções ótimas (*the one best way*) (Lima, 1997) para os desafios que enfrentam, acabam seduzidos pelas promessas de melhoria da qualidade anunciadas por esses atores e seus instrumentos, sem considerar as especificidades da educação e das escolas públicas, tampouco as especificidades locais.

Ao analisar as ideologias de gestão predominantes nas últimas três décadas, Lima (2019) destaca a influência das reformas educacionais orientadas pelo cânone gerencial na (re)configuração dos sistemas educacionais. Por meio da análise de investigações dedicadas a essa problemática, o autor português identifica um conjunto de elementos e implicações resultantes desses processos no contexto da educação e das escolas públicas, os quais são apresentados no Quadro 10.

QUADRO 10 – TEORIAS GESTIONÁRIAS E A EDUCAÇÃO E A ESCOLA PÚBLICA: ELEMENTOS E IMPLICAÇÕES

ELEMENTOS	IMPLICAÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> *cultura e o <i>ethos</i> de tipo empresarial; a defesa da privatização, seja em sentido pleno, seja como modo de gestão a se introduzir nas organizações públicas; *elogio da liderança individual e da respectiva visão e projeto, como expressão do direito de gerir, da livre iniciativa e do empreendedorismo na administração pública; *a eficácia e a eficiência definidas segundo a racionalidade econômica; *a livre escolha, em ambiente de mercado ou quase mercado competitivo, em um quadro que coloca o cliente e o consumidor no centro das opções consideradas racionais; *a clareza da missão da organização e a definição objetiva e passível de mensuração dos seus objetivos, escrutináveis por intermédio de rigorosos processos de avaliação. 	<ul style="list-style-type: none"> *centralização da formulação das políticas educativas e dos processos de decisão sobre o currículo e a avaliação, apesar de invocar a descentralização, a devolução e a autonomia da escola; *a descentralização e, sobretudo, a desconcentração de certas competências, embora principalmente de caráter técnico e operacional e, por vezes, financeiro, alargando as fontes de financiamento a entidades privadas e responsabilizando de forma crescente as famílias dos alunos; *a menor relevância atribuída a processos de controle democrático e de participação nos processos de tomada das decisões, bem como a crescente desconfiança relativa a órgãos colegiados, normalmente vistos como fontes de desresponsabilização, de composição considerada numerosa e paralisante, de funcionamento pesado e lento; *o reforço do poder dos gestores, assessores e outras tecnoestruturas (Galbraith, 1974 <i>apud</i> Lima, 2019), em prejuízo da influência dos profissionais, educadores e professores, bem como da comunidade e da diversidade das suas organizações e dos seus interesses, em geral substituídos pela intervenção de representantes restritos dos interessados, pelo controle dos clientes, pelas parcerias com o poder econômico e empresarial; *a governação e as decisões políticas baseadas em evidências, instituindo formas de regulação de tipo mercantil; *o reforço das estruturas de gestão de tipo vertical; *concentração de poderes no líder formal.

FONTE: Adaptado pela autora (2024), a partir de Lima (2019, p. 4-5).

Nesse conjunto de elementos e implicações, ressalta-se a valorização da *liderança*, em especial a dos(as) diretores(as) escolares. No Brasil, a centralidade do(a) diretor(a) é histórica e remonta aos escritos clássicos sobre a administração escolar (Souza, 2007), no âmbito da produção acadêmico-científica, questão também observada na realidade empírica, cuja valorização “[...] segue paralela à valorização da administração do ensino básico” (Paro, 2015). No entanto, nas teorias gestionárias com a ênfase no direito de gerir, esses sujeitos são reposicionados como figuras centrais, como gerentes e líderes dos espaços escolares.

Diante do exposto, as teorias gestionárias têm focalizado a figura do(a) dirigente escolar e sua atuação, em diferentes contextos e realidades⁷⁷. Ao analisar a realidade portuguesa, o retorno da liderança unipessoal do(a) diretor(a) de escola e examinar seu papel e atuação frente às proposições da NGP, Lemos (2022) conclui, por meio de estudo empírico, que o perfil desse sujeito se aproxima cada vez mais ao de um *CEO* empresarial, um gestor cujas práticas são influenciadas pelos valores do mercado e da empresa. O estudo constatou uma concentração e centralização de poderes na figura do(a) diretor(a) que, ao assumir o papel de gestor(a), é considerado(a) o(a) primeiro(a) responsável pela viabilidade da organização escolar, suscitando preocupações relacionadas aos âmbitos do empreendedorismo e da inovação. Essas conclusões corroboram alguns elementos apontados por Lima (2019, p. 4-5), principalmente em relação ao “elogio da liderança individual”, ao “reforço das estruturas de gestão do tipo vertical” e à “concentração de poderes no líder formal”.

As teorias gestionárias não apenas alteraram o papel, o perfil e a atuação dos dirigentes escolares, mas também promoveram mudanças nas dinâmicas das organizações educativas. Nesse sentido, Ball (2005, p. 546) afirma que “[...] as organizações educacionais reformadas estão agora ‘povoadas’ de recursos humanos que precisam ser gerenciados; a aprendizagem é rerepresentada como o resultado de uma política de custo-benefício; o êxito é um conjunto de ‘metas de produtividade’ etc.”. Essa questão é reforçada por Lima (2019, p. 13), ao destacar que os atores escolares na lógica gestionária estão sempre em busca de melhores resultados, influenciados pelos ambientes meritocráticos, e que estão “[...] sempre dispostos a ultrapassar as suas metas e as metas de outros que os venham a suplantar, emulando as práticas consideradas exemplares e procurando atingir patamares cada vez mais inacessíveis de distinção social”.

Não somente a gestão da educação e da escola pública assumem feições empresariais, mas os sujeitos que nela atuam também passam a mimetizar papéis, identidades e perfis típicos do mundo dos negócios e das empresas. Além da figura do(a) diretor(a), é possível observar uma mudança na atuação dos profissionais da educação, dos(as) alunos(as), pais e responsáveis. Na esteira dessas transformações, “Novos papéis e subjetividades são produzidos à medida que os professores são transformados em produtores/fornecedores, empresários da educação e

⁷⁷ O estudo intitulado *O Órgão Unipessoal de Administração e Gestão Escolar: Suas implicações no modo de governar a escola pública* (Lemos, 2022, p. 5), realizado na realidade portuguesa, analisou as implicações da “Nova Gestão Pública aplicada à administração pública em geral e às organizações educativas em particular”, que se revela como “[...] uma estratégia de reforma do Estado com o propósito de o tornar mais eficiente, nos países onde foi adotada alterou significativamente o modo de governação das organizações educativa”.

administradores, e ficam sujeitos à avaliação e análise periódicas e a comparações de desempenho” (Ball, 2005, p. 546). Os(as) alunos(as), pais e responsáveis são convertidos em clientes/consumidores(as), em usuários(as) ou parceiros(as). Por sua vez, as escolas passam a recorrer a diversas ferramentas, especialmente às estratégias de *marketing*, tentando atrair esses “clientes” — preferencialmente os considerados melhores. Assim, as organizações educativas reconhecem a importância de se apresentarem “[...] aos pais actuais ou potenciais, usando publicações promocionais, eventos escolares, "produções" escolares, noites abertas, semanas abertas, páginas de internet e a cobertura de acontecimentos pela imprensa local” (Ball, 2002, p. 17).

Nesse *quase mercado educacional e escolar*, a tarefa de promoção e divulgação da imagem da escola geralmente cabe ao(à) diretor(a) que, na lógica gerencialista, “[...] é concebido[a] como relações públicas, seja através da promoção/gestão da imagem da escola junto dos potenciais alunos e respectivos encarregados de educação [pais e responsáveis], seja da imprensa local” (Martins, 2009, p. 195). Todavia, essa imagem fabricada nem sempre corresponde à imagem real da instituição, já que alguns pontos são focalizados para que a venda do produto (educação) seja bem-sucedida. Ademais, cada um dos elementos supracitados pode ser (re)interpretado nas diferentes realidades educacionais.

Verger e Normand (2015), ao analisarem a implementação da NGP em diversos países, observaram processos de recontextualização de seus princípios e fundamentos, o que resultou em formas e impactos heterogêneos. Por meio de estudos, os autores observaram que, na Noruega, as reformas buscaram desburocratizar os serviços públicos, mas paradoxalmente aumentaram a carga burocrática para os profissionais da educação. Na Catalunha, a justificativa para adotar políticas de NGP foi baseada em recomendações internacionais, como as da OCDE e do PISA, sendo ajustadas para se alinharem às preferências locais. Na França, a transição para políticas de padrões e competências básicas foi acelerada pela adesão social à igualdade, enquanto medidas de descentralização e autonomia escolar ficaram em segundo plano. No Reino Unido, a implementação da NGP, pelo partido trabalhista, promoveu a mercantilização e a privatização da educação pública. Em Quebec, a política de responsabilização fortaleceu a regulamentação estatal, mantendo o poder local e ampliando as opções de escolha de escola. No Chile, a NGP foi concebida para controlar as forças de mercado na educação, diferentemente de outras experiências internacionais, que visavam a mercantilizar.

Em suma, a NGP foi traduzida de diferentes maneiras (Verger; Normand, 2015) e, a exemplo da burocracia, também apresenta disfunções. Em relação às disparidades, Tripodi e

Sousa (2018, p. 235) afirmam que essas são determinadas, “[...] em larga medida, pelo desenho político-institucional de cada contexto, pela racionalidade-legal prevalente, além da cultura e tradição políticas, entendendo-se, nesse caso, as concepções de Estado que se fazem presentes”. Muitas das disparidades e disfunções relacionadas à (re)definição e à recontextualização da NGP criaram as condições para o surgimento e o desenvolvimento do que muitos teóricos têm denominado de governança ou nova governança. Nesta tese, esse fenômeno tem sido designado como nova governança, questão que será aprofundada na subseção seguinte.

2.4.1 O “Novo” na Nova Governança Educacional e Escolar

A ascensão e a tematização da nova governança na educação e na escola pública está inserida em um contexto mais amplo de transformações, observadas desde o último quartel do século XX. Elas se apresentam de forma mais intensa na transição para o século XXI. A partir dos anos de 1970, com a crise do capitalismo, o Estado é novamente convocado a ampará-lo (Dale, 1989, 2010), assumindo novas formas e papéis em resposta à crise e ao turbilhão de mudanças que se avizinham, com o fortalecimento do neoliberalismo e o avanço dos processos de globalização (Santos, 2001; Silva, 2017). Esses processos mudaram “⁷⁸[...] o projeto estabelecido de construção nacional dos sistemas educacionais nacionais do século XX. Esse eixo histórico entre a educação e o poder estatal territorializado está sendo reespecializado e refeito [...]” (Seddon, 2014, p. 10, tradução nossa).

Nesse contexto, fica evidente que: “O capitalismo está a mudar, o regime de acumulação distancia-se daquele que há décadas foi tomado como padrão nos países centrais, as instituições que suportam o modo de regulação tornaram-se outras, incluindo a educação” (Antunes, 2008, p. 7). Nas primeiras décadas do século XXI, é possível inferir que há “[...] disputa pela fabricação do espaço, do conteúdo e do sentido da educação – e a política do conhecimento para a educação” (Antunes; Peroni, 2023, p. 11).

Novos atores políticos — externos ao Estado, à educação e a escola pública —, oriundos da governança supranacional, nacional e local (Ball, 2013; Avelar; Ball, 2024), têm atuado nas políticas educacionais e na (re)configuração dos sistemas educacionais nacionais e subnacionais, influenciando as formas de gestão desses espaços políticos e de produção da

Texto original: ⁷⁸ “[...] *the established nation-building project of twentieth-century national education systems. This historic axis between education and territorialised state power is being re-spatialised and remade [...]*” Seddon, 2014, p. 10).

política. Ao analisar esse processo, Seddon (2014, p. 12, tradução nossa) afirma que “⁷⁹[...] esta recomposição do estado, do poder e do espaço refaz os espaços educacionais”. Verifica-se assim que, com a ingerência de atores hegemônicos globais e a disseminação de suas proposições em diferentes países/espaços nacionais, “[...] os sistemas educacionais do mundo estão começando a compartilhar alguns valores, funções e estruturas centrais e, evidentemente, eles se assemelham” (Sahlberg, 2018, p. 199). Nesse viés, depreende-se que,

Na contemporaneidade, os Estados-nação cederam parte do seu poder discricionário como governos nacionais a agências supranacionais. Eles reorganizam as suas capacidades e práticas de governar como autoridades soberanas à luz das ideias itinerantes, das pessoas e dos bens que fluem por todo o mundo, e mobilizam recursos em parcerias e redes como um meio de melhor prosseguir os interesses nacionais (Seddon, 2014, p. 14, tradução nossa⁸⁰).

Essa onda de transformações no campo educacional e escolar foram iniciadas e promovidas em países falantes da língua inglesa “[...] que se tornaram os centros de gravidade para pesquisas e debates sobre melhorias das escolas, a efetividade das escolas e a mudança educacional” (Sahlberg, 2018, p. 199). Essas proposições, todavia, disseminaram-se e alcançaram diferentes latitudes, contribuindo para a *fabricação de novos espaços educacionais* (Seddon, 2014; Antunes; Peroni, 2023), que combinam elementos das políticas e demandas globais e locais (Antunes *et al.*, 2021). Nessa perspectiva, “[...] o que há é uma política educacional global, recontextualizada, em cada país, de diferentes formas. Cada vez mais, os governos querem ‘aprender’ com ‘o que funciona’ ou o que dizem funcionar em outros lugares” (Ball; Mainardes, 2024, p. 12).

Elaborar conceitos, desenvolver instrumentos, teorias e propostas teórico-metodológicas que possam, de certa forma, tentar capturar essas mudanças, ainda em curso, não é tarefa simples. Ademais, ao empreender esse esforço, não é possível capturar a realidade em si, dada a sua complexidade. Portanto, a construção de ferramentas de cunho analítico-conceitual tem como objetivo principal encontrar formas de apreender as alterações e as metamorfoses que se sucedem, a fim de identificar potenciais elementos e instrumentos que permitam sua análise e, em alguma medida, avançar na construção do conhecimento sobre a

Texto original: ⁷⁹ “[...] *this re-composition of state, power and space remakes educational spaces [...]*” (Seddon, 2014, p. 12).

⁸⁰ Tradução do original: “*In contemporary times, nation-states have ceded some of their discretion as national governments to supra-national agencies. They reorganise their capabilities and practices of governing as sovereign authorities in the light of travelling ideas, people and goods flowing around the world, and mobilise resources in partnerships and networks as a means of better pursuing national interests*” (Seddon, 2014, p. 14).

realidade. Essa afirmação está relacionada às transfigurações do capitalismo, do Estado, da educação, da escola pública e de suas formas de gestão, objetos de análise da investigação em tela, as quais são observadas a partir das lentes da nova governança.

Um dos recursos frequentemente utilizado pelos(as) pesquisadores(as) e teóricos que se dedicam ao estudo das profundas alterações que têm sido testemunhadas é o emprego do termo “novo (a)” ou “neo”. Recorre-se a essa ferramenta linguística e conceitual com o intuito de tentar capturar e demonstrar a atualidade e a contemporaneidade de processos, desenvolvimentos, fenômenos, teorias e concepções. Diversos conceitos importantes, utilizados pelos estudos que fundamentam esta tese, incorporam o termo “novo(a)” ou “neo”, como no caso de: *novo neoliberalismo*; *NGP/novo gerencialismo* e *nova governança*. Ao aprofundar a análise desses conceitos e dos fenômenos que deles decorrem, com um enfoque especial para as implicações desses processos para o Estado, a educação, a escola pública e para as suas formas de gestão, pretende-se avançar no entendimento das problemáticas em questão e das políticas educacionais forjadas nesse contexto.

Na senda desse debate, destaca-se outro conceito/ferramenta analítica que pode contribuir na interpretação desses fenômenos e seus desdobramentos no campo educacional: “Nova Ordem Educacional” (NOE), conceito desenvolvido por Fátima Antunes (2008), pesquisadora portuguesa. Ao buscar apreender os desenvolvimentos e as metamorfoses do universo educacional observados desde a transição do século, Antunes (2008) emprega a expressão fundamentada nos trabalhos de Field (2000) e de Laval e Weber (2002). De acordo com a autora, “Esta expressão sublinha que as relações sociais educacionais são já outras, em dimensões decisivas, mesmo quando não somos ainda capazes de teorizá-las adequadamente segundo categorias pertinentes para a sua análise compreensiva e explicativa” (Antunes, 2008, p. 7). Ao situar o universo educacional em um turbilhão de metamorfoses que também se avolumam e se expandem em outros campos, a autora ressalta que a educação, os sistemas educacionais, as escolas e suas formas de gestão não são as mesmas, nem apresentam formas estáveis, como pode ser observado no século XX, em especial no pós-guerra.

Dentre os principais direcionamentos identificados pela autora no universo educacional em tempos de transição, destacam-se os seguintes:

- (i) muitas decisões fundamentais têm lugar em fóruns supranacionais; (ii) os modelos, as orientações, os programas tomam forma e emanam de organizações internacionais e (iii) as ações públicas e coletivas ganham força através de movimentos, alianças, campanhas que envolvem as opiniões públicas e populações de âmbito global (Antunes, 2008, p. 101).

Conforme Antunes (2008, p. 101-102), somos simultaneamente “testemunhas e artífices” da construção da NOE. A autora interpreta essas metamorfoses a partir de quatro eixos e de suas ferramentas de análise: “a governação⁸¹ pluriescalar (Dale, 2005); a acção transnacional; o novo modelo educativo mundial (Laval; Weber, 2002) e a agenda globalmente estruturada para a educação (Dale, 2000)”. A partir dessas abordagens, a autora afirma que é possível vislumbrar:

1) os novos arranjos através dos quais a educação é governada; 2) a natureza supranacional de alguns dos principais actores e actuações no campo educativo – organizações internacionais, iniciativas cosmopolitas e/ou referenciáveis a uma sociedade civil global, empresas transnacionais; 3) a ambição quase planetária de orientações e modelos que inspiram boa parte das perspectivas, propostas e medidas relativas à educação; 4) as prioridades, problemas e soluções através dos quais a educação é reestruturada para responder a imperativos e constrangimentos com origem global (Antunes, 2008, p. 102).

A nova governança, tal qual entendida na presente tese — enquanto fenómeno que adentra o Estado e suas instituições —, é parte constituinte desse novo ordenamento, ao mesmo tempo que também é constituída e conformada pela NOE. Nesse sentido, o GERM é parte integrante da ordem tecida através da acção nestes quatro eixos, os quais são considerados: uma AGE, um modelo educacional de ambição mundial, com forte ativismo de Organizações e outros atores transnacionais, envolvendo a coordenação das atividades de financiamento, provisão, regulação e propriedade em educação (Antunes, 2008) e, portanto, a fabricação de espaço/atores educacionais globais/locais. A ascensão de novos atores políticos privados, externos ao Estado e, portanto, à educação e à escola pública; a influência e ingerência do governo de terceiros; a imbricação entre o público e o privado, em oposição à distinção público *versus* privado (Salamon, 2002); a formação de densas e complexas redes decorrentes dessa imbricação; e os novos arranjos e configurações no campo da educação são algumas das características da nova governança em movimento e, ainda, em conformação e expansão.

Ao detalhar o terceiro eixo interpretativo, que trata dos modelos educativos, a autora enfatiza que ocorreram muitos avanços, mas desafios ainda persistem.

Hoje, parece cada vez mais erróneo falar de “sistema” educativo: literalmente todos os dias nos deparamos com mais uma ramificação, um programa, uma parceria, uma extensão de funções, uma interface, um protocolo, uma medida que altera a morfologia, a missão, o funcionamento da instituição ou então uma iniciativa que

⁸¹ No contexto português, governança e governação são termos utilizados como sinónimos por alguns autores, mas essa questão não é objeto de consenso.

celebra um novo nó, costura um enlace ainda impreciso, abre um atalho por ora incerto. O nosso “sistema” educativo é já outra coisa: pluralizou-se, fragmentou-se, balcanizou-se, num certo sentido, mas também se localizou, se tornou mais heterogêneo, mais poroso, mais mestiço; hoje, é mais inclusivo do que há trinta ou quinze anos, mas é ainda injusto, elitista e discriminatório. Em todo o caso, se um núcleo duro da instituição educativa escolar persiste, *a nebulosa em movimento* é a figura que parece traduzir mais sugestivamente a percepção que vamos tendo do campo educativo (Antunes, 2008, p. 103, grifo da autora).

O uso da metáfora da *nebulosa em movimento* utilizada por Antunes (2008) ilustra as metamorfoses nos sistemas educacionais em âmbito mundial. Nesse contexto, o conceito tradicional de sistema educacional, tal qual constituído na segunda metade do século XX, único e coeso, está se tornando obsoleto. Novas realidades e, portanto, novos sistemas educacionais, com diferentes configurações, programas, parcerias, atores, estão alterando profundamente a estrutura, a missão, o funcionamento e a gestão desses sistemas e o governo das escolas que os integram. Portanto, a trajetória da NOE e da nova governança se entrecruzam e se imbricam, ambos os fenômenos se intensificam e se reforçam na transição do século, bem como estão associados às profundas metamorfoses no universo educacional e em suas formas de gestão.

Decorridas mais de duas décadas da emergência e intensificação dessas dinâmicas, Antunes (2023)⁸² levanta o seguinte questionamento: *Faz sentido, é pertinente e adequado dar continuidade a essa discussão utilizando a denominação de “nova ordem educacional” para compreender e explicar dimensões importantes do universo educativo?*

A pesquisadora justifica a manutenção do uso da expressão “nova ordem educacional” por meio de dois argumentos que esclarecem o questionamento proposto. Primeiramente, salienta que os desenvolvimentos no campo educacional não se estabilizaram ao longo das últimas décadas e que não é possível identificar um modelo específico para o novo universo educativo. Em segundo lugar, destaca que essas dinâmicas continuam em curso, indicando que novos desenvolvimentos em formação (Antunes, 2023). Portanto, os argumentos se complementam, fundamentando e justificando a manutenção do uso do termo “nova ordem educacional” com base na ausência de estabilidade e na continuidade das metamorfoses no universo educacional. Embora Antunes (2023) reconheça que essa é uma questão debatível, a autora destaca a consistência teórica dos argumentos, o que reforça sua pertinência para a discussão e compreensão das metamorfoses da educação, dos sistemas educacionais e das escolas que os integram na contemporaneidade.

⁸² Notas de aulas registradas durante o ECA, realizado na UMinho, na unidade curricular “Políticas Educativas: Globalização e União Europeia Nova ordem educacional e aprendizagem ao longo da vida: políticas, instituições e atores” (Antunes, 2023).

O questionamento apresentado por Antunes (2023) em relação a NOE também suscitou inquietações em relação ao uso da expressão “nova governança”. Essas inquietações se intensificaram diante da constatação de que tanto a literatura quanto as investigações sobre a problemática apresentam certa indefinição analítico-conceitual, além de divergências teóricas e empíricas em relação à governança/governação no campo educacional e escolar⁸³.

Ao longo da análise, constatou-se que essa indefinição em relação à nova governança no campo educacional e escolar pode estar relacionada diretamente ao primeiro argumento apresentado por Antunes (2008), ou seja, à falta de estabilidade dos desenvolvimentos no universo educativo, observada desde a transição do século. A nova governança é constituída e constitui essa totalidade, esse universo e, portanto, também não apresenta uma forma ou um modo estável/definido. Mesmo que alguns de seus elementos remontem às teorias gerais da administração, como o controle, a centralidade do(a) diretor(a) escolar [gestor(a)], a racionalidade econômica, dentre outros, o modo como esses elementos se materializam ainda estão em constante metamorfose.

Essa questão remete ao argumento apresentado por Jessop (2018), já destacado na análise mais ampla desses processos no âmbito do Estado, ao ponderar se o interesse conceitual no termo governança e sua relação com as mudanças sociais envolveria mais do que “[...] transferir *vinho velho para novas garrafas* [...]”⁸⁴. Nessa analogia, o vinho velho poderia ser interpretado como os elementos antigos, já presentes nas teorias administrativas anteriores, incorporados e ressignificados pela nova governança. No entanto, há novos elementos que não podem ser negligenciados, especialmente no campo da educação, como a intensificação da participação de atores políticos privados externos ao Estado e, portanto, ao governo, sobretudo oriundos do setor privado lucrativo e não lucrativo, no provimento e na administração da educação, incluindo as etapas da educação obrigatória.

A pesquisa realizada por Scherer, Nascimento e Cossio (2020) corrobora essa afirmação ao destacar que a atuação e a participação de atores privados nas políticas educacionais não é novidade, mas a intensidade com que esse fenômeno se apresenta, bem como a proliferação de novos atores, são novos elementos a serem considerados. No viés desse

⁸³ Essa é uma das constatações da pesquisa realizada durante o ECA. Por meio de uma revisão bibliográfica e análise do resumo de 249 documentos (artigos e teses) que exploraram a temática da governança, governação e gestão democrática, entre os anos de 2008 e 2022, observou-se que o que designamos por “nova governança” não é objeto de consenso entre os pesquisadores. Essa questão já foi observada durante a revisão da literatura realizada no Capítulo 2.

⁸⁴ Do original: “[...] *more than transferring old wine into new bottles*” (Jessop, 2018, p. 45).

pensamento, Lima (2018c) afirma que a impregnação empresarial da educação e da gestão escolar não é inédita. Todavia, a intensidade atual desse fenômeno, ligada à incorporação de práticas privadas na administração de escolas públicas para reformá-las, modernizá-las e torná-las competitivas e eficientes, não encontra precedentes na história. Portanto, a intensidade e expansão da nova governança é outro elemento a ser considerado.

Não obstante, o “novo” reside especialmente nas formas — nas garrafas na analogia de Jessop (2018) —, em que esses elementos são materializados. Não são formas definidas — as garrafas não são todas iguais — e essas metamorfoses de formas, a miríade de novos arranjos e combinações, podem ajudar a entender a (in)definição do termo no campo acadêmico-científico e na literatura de forma mais ampla. Afinal, estabilidade, contornos definidos, nitidez e clareza não se constituem em características da nova governança (Ball, 2020).

Diante do exposto, optou-se, na presente tese, pelo uso da expressão “*novas formas e modos de governança*” em detrimento de “*novas formas e modelos de governança*”, conforme havia sido proposto inicialmente. Essa alteração foi necessária ao longo da trajetória da pesquisa, uma vez que se constatou a inexistência de um único “modelo”, o que evidencia a presença de diversas “formas” e “modos” pelos quais a lógica da nova governança opera no campo educacional e escolar. A escolha por “*modos de governança*” foi influenciada e fundamentada no artigo de Leite e Hypolito (2011), dado que o termo “modos” é mais abrangente e dinâmico do que “modelos”, que geralmente expressa formas mais estáveis. A dinamicidade, hibridização e falta de estabilidade são características da nova governança na gestão da educação e da escola pública. Portanto, julgou-se que o termo “modos” expressaria melhor a instabilidade apresentada pela nova governança.

Por sua vez, o segundo argumento apresentado por Antunes (2023) pode igualmente ser aplicado à nova governança, dado que, além da falta de estabilidade e da ausência de um modelo universal, essas formas e modos estão em desenvolvimento, em processos de expansão, intensificação e metamorfoses constantes. A dinamicidade inerente ao fenômeno, aliada aos diferentes contextos sócio-históricos, contribui para a recontextualização, adaptação e para a (re)interpretação desses processos.

Assim, embora a expressão “nova governança” possa, à primeira vista, representar um certo exagero semântico, dado que inclui elementos, instrumentos e valores de teorias que a antecederam, considera-se apropriado e pertinente continuar utilizando a expressão no âmbito desta tese para discutir e problematizar a influência e a atuação de atores políticos privados, portanto de atores externos (exógenos) ao governo da educação e da escola pública. Destaca-se

que, após duas décadas da intensificação do fenômeno da nova governança, não é possível observar estabilidade em suas formas, que assumem concretudes, configurações e materialidade distintas.

Em resumo, o “novo” da nova governança não se refere à questão cronológica/temporal, uma vez que a origem do termo é antiga. Também não está relacionado ao tempo no qual ocorre o seu recrudescimento, evidenciado no final do Século XX, conforme demonstrado no início deste capítulo e na intensificação desse fenômeno no século XXI. O “novo” — na nova governança educacional e escolar — está relacionado à ausência de estabilidade e indefinição de suas formas, elementos e instrumentos, substância e materialidade, arranjos e combinações, assim como às constantes metamorfoses e, sobretudo à expansão e intensidade com que o fenômeno interpela a educação, a escola pública e suas formas de gestão, que não tem precedentes na história.

Não obstante, a governação/nova governança tem sido associada a alguns adjetivos, incluindo governação/governança suave (*soft governance*), forma essa que está associada aos processos de privatização suave (*soft privatisation*). Nessa perspectiva, os atores públicos e privados se diluem, induzindo a uma privatização mais sutil e disfarçada, na qual, embora a propriedade dos sistemas educacionais continue pública, é o setor privado, seus valores e estratégias que direcionam as ações desses sistemas e escolas que as integram (Cone; Brøgger, 2020).

Ao analisar o contexto educacional português e brasileiro, no período de 2015 a 2022, Antunes e Peroni (2023, p. 24) asseveram que “[...] a mobilização de redes contribui para expressões de governação suave, que intensificam a capilaridade e diluem distinções entre dinâmicas, processos, atores e agendas públicas e privadas no campo educativo”. Sob esse ponto de vista, as fronteiras entre o público e o privado ficam cada vez mais ofuscadas e borradas (Newman; Clarke, 2012; Ball, 2020). Nas novas formas e modos de governança, não é possível identificar uma dicotomia público *versus* privado, mas sim uma intersecção na qual o público e o privado se fundem e se imbricam (Salamon, 2002) — uma das características das políticas educacionais edificadas a partir da lógica da nova governança.

Apesar das metamorfoses, falta de nitidez e das formas não estáveis da nova governança, buscou-se, por meio da literatura e das investigações dedicadas a essa problemática, identificar algumas regularidades e padrões que pudessem auxiliar na compreensão do fenômeno da nova governança no universo educacional e escolar e, em alguma medida, fornecer instrumentos para ajudar a decifrar alguns de seus enigmas, avançando nas

discussões das potenciais implicações desses processos para a gestão da educação e da escola pública, mormente para a GD desses espaços.

Esses estudos (teses e artigos) serviram como base para a elaboração de uma matriz teórico-conceitual e analítico-operacional, bem como para o aperfeiçoamento e o refinamento do conceito de nova governança no campo educacional, por meio de diferentes vertentes interpretativas desse fenômeno. O objetivo desta matriz foi identificar, por meio de lentes conceituais e metodológicas, as expressões da nova governança e sua influência nos Planos Nacional, Estaduais e Distrital de Educação. A análise detalhada da matriz e dos documentos é apresentada nos Capítulos 8 e 9.

A última seção deste capítulo apresenta, por meio da literatura, algumas transformações propostas pela nova governança para a educação, a escola pública e a gestão desses espaços.

2.4.2 Nova Governança Pública: transformando a educação, a escola pública e suas formas de gestão

No que diz respeito à Nova Governança na educação, na escola e suas formas de gestão, é crucial salientar que, como evidenciado nas seções anteriores, os princípios e instrumentos da NGP não são abandonados, mas continuam a ser empregados como ferramentas de gestão — do Estado às escolas. A nova governança representa uma vertente das teorias gestionárias, mantendo os fundamentos básicos das teorias anteriores. Nesse entendimento, a nova governança educacional e escolar representa um *continuum* das práticas, instrumentos, valores e concepções empresariais já empregados na NGP/Gerencialismo e pautados em valores neoliberais. Entretanto, a nova perspectiva tem como núcleo de atuação a intensificação da participação de atores externos à educação e à escola pública na definição e na execução das políticas educacionais e na administração da educação e da escola pública, que pode ser caracterizada pela defesa de *menos governo* (Estado e agentes estatais) para *mais governança* (atores privados, mercado, seus instrumentos e valores), articulada e, muitas vezes, financiada pelo Estado.

Essa configuração tem recebido diversas denominações e não é objeto de consenso na literatura do campo, tampouco nos trabalhos investigativos realizados sobre a temática. É um processo completo, em formação, cujos contornos não estão bem definidos. É muito comum a adoção do termo genérico “gerencialismo” para designar essas abordagens, mas, como alerta

Lima (2019), existem diferentes perspectivas gerencialistas. Ao abordar essa questão, Tripodi e Sousa (2018, p. 238) recorrem ao termo “governança em rede”, tendo em vista que “[...] há uma dispersão da regulação de políticas em direção a atores situados fora do aparelho do Estado, formando, pois, metaforicamente, o sentido de uma rede”. É importante lembrar que o deslocamento de hierarquias (Estado) para redes (Estado e terceiros) é um dos cinco elementos-chave da nova governança, conforme as proposições de Salamon (2002), reconhecido teórico associado a essa perspectiva.

Nesse sentido, a nova governança, ao operar por meio do “governo de terceiros” (Salamon, 2002), possibilita a atuação de diversos atores, o que “[...] tenderia a gerar um resultado ótimo, já que esses atores teriam supostamente mais capilaridade que o próprio Estado para entender e alcançar determinados grupos sociais nas suas demandas” (Tripodi; Sousa, 2018, p. 239). Contudo, a atuação desses novos atores políticos privados no campo da educação produz desdobramentos a serem considerados.

Isso significa que a lógica de oferta estruturada sob uma multiplicidade de entidades leva invariavelmente a projetos de educação diversos, haja vista que o terceiro setor é composto por um leque de instituições com características diferentes, com formatos jurídico-legais distintos e, por isso, pode produzir efeitos diferentes sobre a educação, tanto do ponto de vista político-administrativo, quanto político-pedagógico (Tripodi; Sousa, 2018, p. 246).

Portanto, a educação pública, enquanto projeto social, não pode ser materializada por meio da nova governança. Geralmente, esses novos atores, oriundos do setor privado, lucrativo e não lucrativo, concebem a educação como um ativo econômico, ou um instrumento para formar consenso acerca de questões que lhe são favoráveis. Portanto, questiona-se quais os interesses e objetivos desses atores ao atuarem nesse campo.

No Brasil, como evidenciam Tripodi e Sousa (2018, p. 246), “A governança em rede, entendida como a interação entre Estado e sociedade civil, no formato de parcerias, para entrega de serviços de natureza social à população, incluindo aí a educação, não é algo novo [...]”. As autoras observam que, nas etapas de ensino não obrigatórias, o Estado historicamente⁸⁵ recorreu a outros atores, contudo essa “parceria” entre Estado e “terceiros” tem se intensificado, de modo a abarcar, inclusive, as etapas obrigatórias da educação (Tripodi; Sousa, 2018). Nesse sentido, as autoras destacam dois casos emblemáticos. O primeiro é a proposta apresentada pelo estado

⁸⁵ No capítulo que é dedicado à análise empírica dos elementos da nova governança identificados nos Planos Estaduais e Distrital de Educação, as parcerias históricas e as novas parcerias no campo da educação são detalhadas.

goiano, em 2015, de transferência da gestão de 23 escolas públicas estaduais para OS (terceiros), o que é apontado como um dos primeiros casos de governança em rede na etapa obrigatória da educação básica. A partir desse exemplo, as autoras inferem que “[...] o modo como os instrumentos são apropriados pela Nova Gestão Pública cria as condições necessárias à efetivação da governança em rede” (Tripodi; Sousa, 2018, p. 247). O segundo é a expansão da Educação Infantil no DF via *voucher*, que prevê o pagamento de um valor mensal às instituições parceiras. As autoras destacam que o DF “[...] foi um dos entes federados que mais se adiantou a explicitar no seu Plano Distrital que a oferta [da Educação Infantil] iria se efetivar via terceiro setor” (Tripodi; Sousa, 2018, p. 249).

Por fim, as autoras ressaltam que, nas políticas educacionais recentes, há uma tendência global para esses padrões de administração pública, sobretudo ancorados na lógica da nova governança, mantenham-se, independentemente dos governos que estão no poder (Tripodi; Sousa, 2018). Essa constatação reforça o argumento de que a implementação das teorias gestionárias na educação, na escola pública e suas formas de gestão decorre da falta de conhecimento ou da negação das especificidades da gestão educacional e escolar.

A denegação da especificidade educativa e pedagógica da gestão educacional, e concretamente da escola pública, cinde o ato de gestão do ato educativo, atribuindo a este a condição de simples objeto a ser gerido de acordo com padrões racionais que lhe são estranhos, mas a que deve submeter-se, sob risco de irracionalidade, ineficácia e ineficiência. A atividade de gestão da educação, não se constituindo como prática educativa, ficará liberta de constrangimentos substantivos e de ordem pedagógica. *Nesse sentido, a gestão educacional será apenas uma aplicação da gestão geral à educação; eventualmente com algumas particularidades, mas, no essencial, um ato de gestão que deve reger-se, em primeiro lugar, por critério técnico-racionais que assimilaram, ao longo de muito tempo, os princípios da racionalidade económica. Como a pretensa teoria geral de gestão assume valores, princípios e métodos de extração empresarial, a empresa representa o modelo a seguir e a solução a adotar em termos racionais* (Lima, 2018c, p. 135, grifo nosso).

É evidente que as abordagens administrativas hegemônicas no século XX passaram por revisões e metamorfoses, a ponto de quase se tornarem irreconhecíveis (Lima, 1994) na nova roupagem com a qual se apresentam no século XXI. Apesar de se exibirem como inovadoras, as diferentes teorias gestionárias — reinvenção do governo, NGP e nova governança — possuem elementos que remontam à teoria geral da administração, seus valores e instrumentos. Contudo, o ressurgimento dessas perspectivas na “[...] organização e administração da educação podem ter a vantagem de remeter a análise para o próprio terreno das ideologias e dos conceitos de tipo organizacional, convocando a história, reconstruindo a genealogia dos conceitos usados e identificando as suas matizes” (Lima, 1994, p. 126).

Conforme Robertson e Dale (2017, p. 867), “[...] uma das evoluções mais interessantes no mundo da política educacional foi a ascensão de atores globais na formatação da política durante a década passada e as ferramentas ou instrumentos de governo que foram desenvolvidos para permitir isto”. Na relação entre as transformações mais amplas e aquelas que ocorreram no campo educacional, observa-se que a lógica da nova governança e seus elementos não foi introduzida somente no Estado. Por meio de reformas, ela foi reverberada para as suas instituições, dentre elas aquelas que se ocupam da educação, que modificam, por conseguinte, os sistemas de ensino e a gestão educacional e escolar (Antunes, 2008; Carvalho, E. J. G., 2017; Dale, 2010; Hypolito, 2011; Laval, 2019a; Laval; Weber, 2002; Shiroma, 2018, 2019).

Na educação, a nova governança foi apresentada como uma alternativa à privatização e à mercantilização de forma direta. Nessa perspectiva, a educação pública continua sendo provida pelo Estado; todavia, passa a ser direcionada a partir dos pressupostos privados mercantis da nova governança, dentre os quais se destacam: 1) a *concorrência* e 2) as *políticas de escolha* (Robertson; Verger, 2012). Esses são elementos muito presentes nas reformas educacionais de países de alta renda e também são evidenciados nas políticas educacionais brasileiras.

Reis (2013), ao tratar da ascensão da governança e de sua distinção em relação à regulação da/na educação, aponta três importantes elementos definidores do conceito:

(vii) a *governança* da educação corresponde ao conjunto de processos que envolvem formas ou arranjos institucionais, com características de hierarquia, proximidade e mudança, responsáveis pela coordenação de ordens relacionais diversas e parciais e que têm em vista a geração de dinâmicas sociais e organizacionais – do ponto de vista institucional, os seus objetos e modelos são histórica, política e socialmente construídos; (viii) a *governança* da educação é um conjunto complexo, articulado, plural e interativo em que pode existir variedade, complementaridade, predomínio ou hibridismo de diversas formas institucionais (Estado, mercado, hierarquias, comunidades, redes e associações); (ix) a *governança* está presente na regulação da educação, sendo que a história e o território podem ou não revelar que a um *modo de regulação* típico corresponde um *modelo de governança predominante* (Reis, 2013, p. 114-115, grifo da autora).

Na concepção de Reis (2013), a governança no campo educativo pode ser entendida como um conjunto de processos ou arranjos institucionais, como uma forma institucional que incorpora o Estado, mercado, hierarquias, comunidades, redes e associações, ou até mesmo como um elemento do processo de regulação da educação, com um modo predominante em determinado espaço e contexto.

Silva, Lima e Hypolito (2019) observam, conforme assinalado na Introdução do presente estudo, que a noção de governança é muito apropriada para se compreender as políticas

públicas de educação nos tempos atuais. Em publicação recente, Silva e Hypolito (2022, p. 82) afirmam que:

O uso deste conceito permite uma compreensão do aparecimento e do processo de legitimação de novos atores sociais muito presentes no contexto atual – parcerias público-privadas, novas filantropias, corporações internacionais, empreendedores sociais, acadêmicos, setor midiático, ONGs, fundações de caridade, fundações sem fins lucrativos, *think tanks*, consultores privados e empresas especializadas em conhecimento para formulação de políticas, organismos internacionais, tipo Banco Mundial e OCDE.

Dale (2010), ao analisar a influência da governança no campo da educação, apresenta a concepção de governança educacional multiescalar, destacando que sua materialização pode ser observada nos seguintes níveis: 1) supranacional, 2) nacional e 3) subnacional. Nesse mesmo sentido, Pereira (2019, p. 126) aponta para uma “[...] tríplice governança da política educacional, que coloca na mesma mesa e ao mesmo lado governos nacionais, organismos internacionais e setores empresariais na formulação de políticas que incidem diretamente na gestão e no planejamento educacional”. Ou seja, a natureza multiescalar da governança, já apontada no âmbito da literatura que trata da temática no amplo contexto, também pode ser observada na educação, o que tem influenciado as suas formas de gestão.

Os atores hegemônicos globais articulados aos sujeitos nacionais, subnacionais e locais disseminaram a lógica da governança na educação. Dentre eles, é notável a atuação do BM, um dos primeiros organismos multilaterais a difundir globalmente a lógica da governança, a partir de recomendações de práticas de boa governança (*good governance*). A entidade também difundiu formas de medir e publicar indicadores de governança (Cavalcante; Pires, 2018). Conforme Pereira (2019), outro ator a ser tomado em conta na difusão da lógica da governança, no âmbito do Estado e da educação, é a OCDE. Muitos desses sujeitos individuais e coletivos que integram a governança supranacional (Dale, 2010) atuam em redes e de forma hierárquica, articulando-se aos demais níveis da governança, conforme podemos constatar no exemplo da RGB, já mencionado na análise.

Conforme Silva e Hypolito (2022, p. 82), a relação entre a educação e a governança em rede se fortalece, uma vez que se apresenta como uma possibilidade de “[...] superação da crise na educação pública e articulam, supostamente, uma série de propostas de soluções para os problemas da educação”. A governança em rede possibilita a articulação de diferentes atores — sujeitos individuais e coletivos —, em âmbito nacional e local, ou até mesmo a interconexão com outras redes, o que fortalece essa racionalidade.

No que diz respeito às redes de políticas públicas e sua atuação no campo educativo, Shiroma (2019, p. 7) observa que essas estruturas “[...] atuam como intelectuais orgânicos a serviço da expansão da economia de mercado e do engajamento do setor privado na governança da Educação, disseminando a visão de Estado ineficaz, burocrático e, portanto, fadado a fracassar em suas principais atividades”. Dessa forma, conseguem fabricar o consenso acerca da eficiência e da eficácia da atuação do setor privado e do terceiro setor no campo das políticas sociais, em especial no campo educacional, como a única alternativa possível, dada a propagação da ineficiência e da ineficácia do setor público.

Para disseminar esses valores e objetivos, são contratados ou até mesmo cooptados especialistas reconhecidos do campo educativo (*experts*). Ademais, diferentes canais de comunicação são utilizados como estratégias para a fabricação do consenso em torno das reformas educativas. Ao tratar da atuação dos chamados *experts* no amplo contexto das reformas, Shiroma (2019, p. 7) destaca que esses sujeitos têm a seguinte incumbência: “Criam metas, estabelecem objetivos, com pretensão de liderar a governança de determinado setor. A produção discursiva é relevante para criar clima propício ao acolhimento de propostas internacionais”, a qual se apresenta como uma importante estratégia adotada pelos atores hegemônicos globais. Além disso, faz-se necessário dar o direcionamento, apontar rumos e valores a serem propagados por meio das reformas. No tocante à essa questão, “[...] os *experts* desempenham um papel estratégico na produção de documentos, de conferências, de publicações, que tentam formar na opinião pública a expectativa de adequar a educação local às supostas demandas da globalização” (Shiroma, 2019, p. 7).

Ao analisar o papel dos novos atores políticos na conformação de políticas educacionais globais, Verger (2019, p. 8) observa que há muito tempo atores não estatais “[...] tentaram influenciar fóruns e acordos internacionais *por meio do Estado* (ou seja, interpelaram um ou mais Estados-nação como forma de fazer suas demandas serem ouvidas na arena internacional por intermédio dos estados em questão)”. Na análise dos eventos e produções associados aos hegemônicos globais que atuam no campo educativo, a partir de 1990 observa-se a realização de uma série de conferências e a publicação de um número significativo de documentos associados a esses objetivos, muitos dos quais são citados no Guia da Política de Governança Pública (Brasil, 2018).

Dale (1988) evidenciou que, na maior parte dos países, a educação básica é de responsabilidade estatal e parte dos problemas dos sistemas educativos está relacionada aos problemas do capitalismo. O autor ressalta a necessidade de se evitar a simplificação da análise,

atribuindo todos os problemas vivenciados nas escolas ao Estado capitalista. No entanto, ressalta que essa é uma lente de análise importante. Quando tomada como referência associada a outros fatores, fornece elementos que contribuem para a compreensão dessas questões, em especial no tocante à gestão da educação e da escola pública, objeto desta investigação.

Nesse mesmo sentido, Robertson e Dale (2017) observam que o Estado, apesar de não ser o único ator a ser tomado em conta no estudo das políticas educacionais, ainda é um ator importante a ser considerado, mesmo com a emergência de novas formas e modos de governança da educação e da escola pública. No que diz respeito à reconfiguração do papel do Estado em face às políticas educacionais, Antunes *et al.* (2021, p. 4) destacam que “[...] o Estado continua a investir parte do seu orçamento em educação, mas reduz as suas ações cotidianas na educação, de organização e gestão, transferindo-as para a iniciativa privada, assumindo uma função de avaliador”. Ou seja, apesar das transformações evidenciadas em relação ao seu papel e forma de atuação, o Estado se faz presente e continua sendo uma peça central para a compreensão das políticas educacionais contemporâneas e suas formas de governança. Portanto, a análise do Estado é fundamental para o entendimento das políticas educacionais em tempos de intensificação da nova governança.

Quanto à governança educacional, Robertson e Dale (2017) enfatizam a relevância de se examinar sua composição a partir de quatro categorias de atividades: 1) *financiamento*, 2) *disponibilização ou prestação*, 3) *propriedade* e 4) *regulação*. A operacionalização dessas categorias é realizada pelos diferentes agentes da governança, dentre eles o Estado, que atuam em diferentes escalas nos diferentes contextos. Nas palavras dos autores:

Se examinarmos de perto a governança da educação - que são as combinações e a coordenação das atividades, dos atores/agentes e escalas por meio dos quais a educação é construída e prestada em sociedades nacionais - podemos identificar quatro categorias de atividade que compõem coletivamente a governança educacional (que, para fins de exposição, são assumidas como mutuamente exclusivas e coletivamente exaustivas): financiamento, disponibilização ou prestação, propriedade e regulação. Estas atividades podem, em princípio, ser realizadas independente umas das outras e por um rol de agentes além do estado - embora o estado continue sendo um possível agente de governança educacional e em um múltiplo conjunto de escalas, do local para o global (Robertson; Dale, 2017, p. 862).

Antunes e Viseu (2017) afirmam que o gerencialismo se tornou um fenômeno transnacional, que afeta o campo das políticas educacionais em escala global, em especial devido à contaminação de ideias e ao fenômeno de empréstimo de políticas. Nesse sentido, sublinham que a problemática pode ser identificada “[...] no plano da importação de ideias, técnicas e práticas do setor privado para o setor público que se pretende mais *competitivo*,

empresarial e comercialmente orientado” (Antunes; Viseu, 2017, p. 504, grifo nosso). No Brasil, conforme supracitado, também ocorreram reformulações no Estado e em suas instituições, muitas delas com fortes elementos gerenciais advindos das reformas vivenciadas no contexto internacional.

Apesar das aproximações com o amplo cenário, faz-se necessário destacar algumas particularidades da realidade brasileira, dentre elas o recente reconhecimento da GD enquanto princípio do ensino público pela CF de 1988 (Brasil, 1988) e ratificado pela LDBEN 9394 (Brasil, 1996). Todavia, com a emergência das reformas, a GD, ainda não materializada nos sistemas educativos, passa a conviver com outras formas e modos de gestão alinhadas aos preceitos neoliberais e da chamada terceira via, que apregoam a adoção de teorias gestionárias, oriundas do mercado e do setor privado, como sinônimos de eficiência para o setor público.

Segundo Lima (2018c), esse processo de impregnação empresarial da educação e da gestão escolar associada aos valores privados não é inédita; porém, as formas que o fenômeno tem assumido na contemporaneidade, associando os “[...] modos privados de gestão nas escolas públicas como forma de as reformar, de modernizar a sua gestão e de as tornar competitivas e performativas nunca ocorreu no passado com semelhante” (Lima, 2018b, p. 21-22). Denota-se, assim, que a intensidade com que a perspectiva e seus elementos adentram o campo educacional e escolar e as formas de materialização desse fenômeno na atualidade diferem de outros períodos históricos, o que demanda especial atenção dos(as) pesquisadores. Nesse sentido, observa-se a necessidade de estudos críticos sobre a temática, para que os(as) investigadores(as) de forma geral, sobretudo aqueles(as) que se ocupam das políticas educacionais, possam evitar “[...] incorrer na defesa de excepcionalismos regionais, nacionais ou locais, mas também em generalizações simplificadoras e descontextualizadas no quadro das quais tudo é considerado gerencialismo ou gerencialistas” (Lima, 2018b, p. 22). Como possibilidade de desvelar esses processos, ressalta-se a importância da análise de fontes primárias de ampla circulação internacional. Essas fontes podem fornecer importantes indicativos relevantes da situação da educação frente à expansão dos princípios ditos gerencialistas, ao mesmo tempo em que contribuem para elucidar os obstáculos novos ou renovados que impossibilitam a democratização da gestão e da escola pública (Lima, 2018b). Diante do exposto, questiona-se qual a intenção da propagação da nova governança para o campo da educação e da escola pública. Para responder a essa questão, é necessário recorrer a alguns elementos apontados no Capítulo 1, em destaque as contribuições de Dale (1988, 1989), dentre elas a importância de se observar a relação entre o Estado e o capitalismo. O Estado, que sempre amparou o capitalismo

em suas diferentes fases, não é neutro, uma vez que a classe dominante sempre buscou dominar o aparato estatal e utilizá-lo como instrumento que pudesse servir aos seus interesses (Dale, 1988). Mesmo diante das transformações vivenciadas no âmbito do Estado em nível global, observa-se que, na fase atual do capitalismo, essa premissa ainda permanece válida e se constitui em um elemento de análise a ser considerado no exame das políticas educacionais que estão sendo forjadas a partir da lógica da nova governança.

Assim, diante da constatação de que, com o advento da nova governança, novos atores oriundos do setor privado e do terceiro setor passaram a ter uma atuação mais direta no Estado (Ball, 2013; Newman; Clarke, 2012; Robertson; Verger, 2012), é possível evidenciar que esses sujeitos, individuais e coletivos, passaram a influenciar e a direcionar as políticas educacionais, modificando os seus sentidos e finalidades.

Muitos desses sujeitos entendem a educação estatal como um instrumento que pode contribuir para a instituição de um projeto societário associado aos interesses do capitalismo contemporâneo, bem como uma possibilidade de lucros. Dessa forma, advogam que o Estado não deve mais ser o responsável direto pela educação básica, a fim de transferir a oferta educacional para o terceiro setor. Por outro lado, direcionam as políticas educacionais para que a educação pública venha a atender seus interesses privados e mercantis, conformando um sujeito alinhado a esses pressupostos. Afinal, como lembra Robertson (2013, p. 686), “[...] os modelos de governança educacional também são mediados por projetos políticos”. Portanto, ao direcionar a nova governança educacional ao projeto do capitalismo neoliberal e excludente, vai se fortalecendo e utilizando para tanto a estrutura e os aparelhos do Estado, sobretudo a educação pública para conformar os sujeitos neoliberais que atendam às necessidades desse projeto.

Laval (2019a, p. 125) afirma que é possível vislumbrar, em especial nos países pioneiros nas reformas educativas de caráter neoliberal, uma associação entre educação e comércio, em que nesses locais “[...] as funções essenciais à vida dos estabelecimentos já são delegadas ao setor privado (as refeições, as ajudas escolares, as creches, os transportes, etc.) e a tendência é para a privatização, muito mais completa, das atividades de ensino em si”. Portanto, a governança pode ser entendida como a “[...] mais uma estratégia do processo de redefinição do papel do Estado a fim de fortalecer a privatização, sobretudo nas dimensões de direção e execução da política educacional” (Pereira, 2019, p. 134). Na lógica da nova governança, a educação deixa de ser concebida como um direito de todos(as) e de cada um(a),

para se tornar uma mercadoria ou até mesmo um serviço a ser acessado por meio do mérito e do esforço pessoal (Palú; Petry, 2020).

Tal qual a educação, a gestão educacional e a escolar também são, em grande medida, influenciadas por diferentes atores políticos que compõem a nova governança em sua forma neoliberal e, portanto, modificadas para atender aos interesses desses sujeitos. Elementos da gestão privada, fundantes dessa lógica, passam a direcionar e a conformar a gestão educacional e a escolar, difundidos como inovadores e modernizantes, sinônimos de eficiência e eficácia. Nesse prisma, a gestão da educação e da escola pública passam a seguir os mesmos parâmetros de uma empresa privada, ancoradas no preceito de eficácia, que está relacionada “[...] à redução ou, no mínimo, ao controle de gastos com a educação, que se tornou prioritário depois que a intervenção do Estado foi questionada: a ordem é ‘fazer mais com menos’” (Laval, 2019a, p. 193-194).

Diante do exposto, a alternativa é otimizar os recursos disponíveis por meio de “[...] gestão mais racional dos sistemas escolares, graças a uma série de dispositivos complementares: *definição de objetivos claros, coleta de informações, comparação internacional de dados, avaliações e controle de mudanças*” (Laval, 2019a, p. 195, grifo nosso). A adoção desses mecanismos na gestão da educação e da escola pública altera a organização e até mesmo a finalidades desses espaços. Ao observar a atuação dos diferentes sujeitos na governança educacional, em especial a partir das recomendações da OCDE, Pereira (2019, p. 138) afirma que a intenção é:

[...] fazer da Educação Básica pública e obrigatória, um novo nicho de exploração para os interesses privados, combinando direção e execução da política educacional e apropriação do fundo público para maximização dos lucros empresariais por meio da oferta de serviços de apostilamento de conteúdos adaptados às avaliações em larga escala e de formação inicial e continuada de professores e gestores, com base nos princípios da Nova Gestão Pública. Isto com o objetivo de formar cidadãos e intelectuais de novo tipo. E este processo vai ganhar materialidade pelo instrumento das redes de governança (Pereira, 2019, p. 138).

Para facilitar e efetivar a atuação mais direta dos setores privados e do terceiro setor, os quais passaram a ofertar os mais variados produtos e serviços educativos, inúmeras alterações foram realizadas no arcabouço legal brasileiro. No Quadro 11, procurou-se sintetizar as normas legais que foram aprovadas/alteradas a partir dos anos 1980, as quais possibilitaram a materialização da lógica da nova governança no âmbito do/no Estado, da/na educação e na escola pública brasileira e suas formas de gestão, transformando de maneira substancial a concepção de educação pública.

QUADRO 11 – MUDANÇAS NA NORMA LEGAL, NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA E A AMPLIAÇÃO DOS SUJEITOS DO SETOR PRIVADO E DO TERCEIRO SETOR NO ÂMBITO DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

(continua)

Legislação	Proposição
Art. 211 da Constituição Federal de 1988	A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.
Art. 213 da Constituição Federal de 1988	Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas definidas em lei, que: I - Comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - Assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.
Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
Lei N.º 9.637, de 15 de maio de 1998	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.
EC N.º 19, de 04 de junho de 1998	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.
Lei N.º 9.790, de 23 de março de 1999	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
Decreto N.º 3.100, de 30 de junho de 1999	Regulamenta a Lei N.º 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
Lei complementar N.º 101, de 4 de maio de 2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Lei N.º 10.520, de 17 de julho de 2002	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Lei N.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Decreto N.º 5.385, de 4 de março de 2005 (revogado) Decreto N.º 9.784, de 7 de maio de 2019	Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e dá outras providências.
Decreto N.º 5.977, de 1º de dezembro de 2006. Revogado pelo Decreto N.º 8.428, de 2015	Regulamenta o Art. 3º, <i>caput</i> e § 1º, da Lei N.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do Art. 21 da Lei N.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do Art. 31 da Lei N.º 9.074, de 7 de julho de 1995, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências.
Parecer CNE/CEB N.º 9/2011, aprovado em 30 de agosto de 2011	Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação.
Resolução CNE/CEB N.º 1, de 23 de janeiro de 2012	Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.

QUADRO 11 – MUDANÇAS NA NORMA LEGAL, NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA E A AMPLIAÇÃO DOS SUJEITOS DO SETOR PRIVADO E DO TERCEIRO SETOR NO ÂMBITO DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

(conclusão)

Legislação	Proposição
Lei N.º 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE)	§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.
Decreto N.º 8.420, de 18 de março de 2015	Regulamenta a Lei N.º 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.
Decreto N.º 8.428, de 2015	Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.
Lei N.º 13.204, de 14 de dezembro de 2015	Altera a Lei N.º 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis N.º 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis N.º 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei N.º 91, de 28 de agosto de 1935.
Lei N.º 13.334, de 13 de setembro de 2016	Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei N.º 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências.
EC N.º 95, de 15 de dezembro de 2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.
Decreto N.º 9.203, de 22 de novembro de 2017	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto N.º 9.784, de 7 de maio de 2019	Declara a revogação, para fins do disposto no Art. 16 da Lei Complementar N.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no Art. 9º do Decreto N.º 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos.
Lei N.º 13.868, de 3 de setembro de 2019	Altera as Leis N.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir disposições relativas às universidades comunitárias.
Lei N.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020	Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o Art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei N.º 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.

FONTE: A autora (2024), a partir das contribuições de Carvalho, E. J. G. (2017), Campos e Damasceno (2020) e legislações supracitadas.

Denota-se assim que, no Brasil, alguns elementos da nova governança já podem ser observados na elaboração e posterior aprovação do texto da CF de 1988 (Brasil, 1988). Segundo Scherer, Nascimento e Cóssio (2020, p. 2), “A atuação de instituições privadas no campo da educação pública não é novidade. No entanto, o que se percebe é sua intensificação, ocorrida nos últimos anos, trazendo à tona novos e diferentes atores, com diversas propostas e reflexos importantes na educação”. É essa intensificação da participação de atores políticos privados e do terceiro setor que acaba por conformar a passagem do governo para a governança (Dale,

2010), que também adentra o campo educativo, sobretudo a partir dos anos 1980 e 1990, fortalece e se materializa nos anos 2000.

Ao analisar os embates em torno da elaboração do texto constitucional de 1988, Pires (2015, p. 178) destaca que “[...] a relação público-privada sofre uma ressignificação a partir do processo constituinte de 1987, pois além do setor público e do privado se insurge uma nova categoria, o confessional ou filantrópico que pode ser entendido como uma subcategoria do setor privado”. As fronteiras entre público e privado vão se tornando cada vez mais borradas e fluídas, em especial com o surgimento das instituições confessionais e/ou filantrópicas.

Conforme Pinto (2016), o *Art. 213 da CF de 1988* apresenta avanços significativos em relação às cartas constitucionais anteriores no tocante à educação, “[...] ao estabelecer como norma a destinação de recursos públicos para as escolas públicas, abrindo, porém, a possibilidade que eles sejam destinados a escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos” (Pinto, 2016, p. 136). Essa brecha aberta na norma legal, resultante dos embates históricos desse período, ao longo do tempo tem se transformado em caminhos largos, por meio dos quais ocorre a expansão da atuação do setor privado e do terceiro setor na educação pública.

Nesse sentido, Pires (2015) argumenta que o texto constitucional, ao reconhecer a existência de instituições privadas com fins lucrativos e ao possibilitar a transferência de recursos públicos para o setor público não estatal, contribuiu para o avanço desses setores, em especial do Terceiro Setor, que tem atuado na oferta dos direitos sociais, entendidos como serviços, dentre eles a educação. Esse processo se fortalece com a aprovação da “[...] *Lei N.º 9.637/98*, que trata das Organizações Sociais (OS), e a *Lei N.º 9.790/99*, das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) [...]” (Pires, 2015, p. 179, grifo nosso), legislações que estão destacadas no quadro anterior. Ao longo do tempo, normas legais passaram a regular a atuação desses sujeitos, reforçando a tese de mudança no papel do Estado, que, ao transferir, para outros setores, a oferta de serviços que eram outrora de sua competência, não se retira, mas assume novas funções.

Em 1996, após anos de lutas e disputas, é promulgada a LDBEN. Conforme Pinto (2016, p. 136), o *Art. 77 da LDBEN* reproduz, “[...] em seu § 1º, a redação do § 1º do art. 213 da CF, ampliando, contudo, a abrangência das bolsas para toda a educação básica, em desrespeito, portanto, à Lei Maior, que abre possibilidade de bolsas apenas para os ensinos fundamental e médio”. O autor reforça que a atual CF não permite a transferência de recursos públicos para entidades lucrativas, já a questão das bolsas demanda regulamentação. Mesmo

com o impedimento legal, recursos públicos têm sido repassados para instituições privadas, dentre os quais estão: 1) destinação direta de recursos e convênios na educação infantil e especial, 2) renúncia fiscal e 3) subsídios ao financiamento estudantil (Pinto, 2016). Ou seja, apesar de a legislação não permitir, o setor privado e o terceiro setor têm encontrado subterfúgios para acessar de forma direta e indireta o fundo público.

Ainda, nos anos 1990 ocorre a aprovação da EC N.º 19, um verdadeiro marco nesse processo de fortalecimento da atuação do setor privado e do terceiro setor no setor público. Conforme Pires (2015), essa normativa também é conhecida como a Emenda da Reforma Administrativa, que representava a materialização na norma legal da visão do presidente FHC acerca dos direitos sociais. Para a autora, tanto o PDRAE como a EC N.º 19 se constituíam como instrumentos do projeto da Terceira Via. A referida legislação “[...] inseriu na CF/88 alguns princípios que buscavam melhorar o desenvolvimento das atividades de interesse público, entre os quais está a eficiência, inserida no art. 37 de nossa Carta Magna” (Campos; Damasceno, 2020, p. 12).

No final dos anos 1990, com a aprovação da Lei N.º 9.790, de 23 de março de 1999, bem como o Decreto N.º 3.100, de 30 de junho de 1999, são regulamentadas as PPPs. Com a institucionalização das parcerias, “[...] o Estado não se retira da promoção do direito à educação, mas tem a sua função diminuída, restringindo-se ao âmbito do financiamento” (Pires, 2015, p. 205). Cóssio, Scherer e Lopes (2020) afirmam que as PPPs podem ser compreendidas como uma estratégia associada à NGP e à governança, por meio da qual não ocorre a mercantilização da educação ou a privatização de forma direta, sendo que a partir da atuação de diversas organizações não estatais são criadas redes de políticas que merecem atenção dos(as) pesquisadores(as).

As legislações aprovadas ao longo dos anos 2000 vão reafirmar e fortalecer o regime de parcerias. Observa-se, assim, que as PPPs se tornaram uma estratégia adotada por países de diferentes latitudes e se constituem em um elemento importante da nova governança, uma vez que envolvem diferentes sujeitos e, sobretudo, representam a expansão do setor privado na educação pública, considerada “[...] indústria de serviços de educação a ser governada, como parte da construção de uma sociedade de mercado” (Robertson; Verger, 2012, p. 1135). No Brasil, a instituição das PPPs começa a ser delineada nos anos 1990 e se fortalece ao longo dos anos 2000, como apontam as legislações correlatas à matéria (vide QUADRO 11).

Ademais, conforme Carvalho, E. J. G. (2017, p. 528), “[...] por meio de parcerias, na forma de convênios ou termos de cooperação, diversos sujeitos e instituições passam a atuar na

organização e na gestão das escolas e das redes de ensino públicas”. As PPPs foram ampliadas ao longo dos governos FHC, Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer. Esse processo que tem fragilizado a materialização da GD no âmbito da escola, uma vez que “[...] o setor privado cada vez mais define a forma de organização tanto da gestão quanto dos conteúdos que serão trabalhados durante o processo educativo [...]” (Campos; Damasceno, 2020, p. 14).

No Brasil, a exemplo de outros países, o setor empresarial e seus braços sociais representados por institutos e fundações formam redes com densa capilaridade. No quadro de mudanças na norma legal, Carvalho, E. J. G. (2017) destaca a atuação do Movimento Todos pela Educação (TPE), que lançou a proposta da instituição dos Arranjos de Desenvolvimento para a Educação (ADEs) como um instrumento de gestão de melhoria da qualidade social da educação. Carvalho, E. J. G. (2017) enfatiza que a força política do TPE possibilitou que sua proposição fosse aprovada no âmbito do CNE, materializada por meio do Parecer N.º 09/2011 (Brasil, 2011) e da Resolução N.º 01/2012 (Brasil, 2012). Os ADEs também são citados como forma de colaboração horizontal no § 7º do Art. 7º do PNE (Brasil, 2014a). Portanto, as alterações na norma legal apontam para a influência do empresariado na formulação da política e na promulgação de legislações que venham ao encontro de seus interesses.

Em 2016, com a destituição da presidente Dilma, a aprovação da EC N.º 95 (Brasil, 2016), houve um aumento significativo na participação do setor privado e do terceiro setor no âmbito da administração pública. O Novo Regime Fiscal (NRF) determinava, então, o congelamento dos gastos primários da União por 20 anos. Embora a EC N.º 95 tratasse dos gastos da União, suas determinações tinham desdobramentos para os demais entes federados, uma vez que seus “[...] reflexos incidirão sobre o PNE (2014-2024) e, indubitavelmente, o PNE (2024-2034)” (Scaff; Oliveira; Lima, 2018, p. 917). Assim, o Estado se eximia ainda mais das políticas sociais, transferindo-as à sociedade civil.

Finalizando a análise do Quadro 11, em 2017, ainda no governo Temer, foi aprovado o Decreto N.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, que trata da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2017). Esse decreto deu materialidade jurídico-normativa à racionalidade da nova governança que vinha se fortalecendo no Estado brasileiro.

Já em 2019, ocorreu uma importante modificação na LDBEN (Brasil, 1996) com a aprovação da Lei Federal 13.868 (Brasil, 2019b), que revogou o Art. 20 da lei supracitada e deu nova redação ao Art. 19, que classificou as instituições de ensino em três categorias: públicas, privadas e comunitárias, enquanto a legislação anterior reconhecia apenas as duas primeiras.

“Essa estratégia possibilita [...] borrar as fronteiras entre o público e privado, avalizando repasses públicos a instituições antes categorizadas como privadas” (Adrião; Oliveira; Mocarzel, 2022, p. 4).

Por fim, a Lei N.º 14.113 (Brasil, 2020b), embora apresente avanços em muitos aspectos, estabeleceu na primeira condicionalidade do Art. 14 que o provimento de cargo/função de dirigente escolar atenda aos critérios técnicos de mérito e de desempenho, ou considere a participação da comunidade na escolha dentre candidatos aprovados anteriormente em avaliação de mesmo caráter. Esses são elementos que integram a nova governança pública⁸⁶, presentes no PNE (Brasil, 2014a), os quais foram reforçados pela legislação em questão.

Em resumo, as legislações elencadas no Quadro 11 evidenciam o avanço e intensificação do setor privado e do terceiro setor no âmbito da administração pública brasileira, além da expansão de sua atuação na educação pública, possibilitada pela promulgação e/ou alteração no arcabouço jurídico. Denota-se a força política desses setores e dos sujeitos individuais e coletivos que os representam, e que são capazes de promover tais transformações. Percebe-se que a governança e a privatização são processos imbricados e dialógicos.

O próximo capítulo, ao aprofundar a temática, observa as implicações desses processos para o direito à educação, assegurado pelo Estado apenas no século XX, mas que tem sido ressignificado e reinterpretado a partir das transformações vivenciadas nas últimas décadas.

⁸⁶ Dentre os “Dez passos para uma boa governança” (TCU, 2021), o Passo 3 afirma a necessidade de se promover a capacidade da liderança. Na descrição desse elemento, o documento destaca que “[...] é importante que todos os dirigentes (e os que os assessoram) sejam nomeados mediante *processos transparentes e baseados em mérito; sejam responsabilizados pelo desempenho*; e lhes sejam dadas oportunidades de desenvolver suas capacidades de liderança (TCU, 2021, p. 26, grifo nosso). Essa proposição está alinhada ao proposto na estratégia 19.1 do PNE (Brasil, 2014a) e na condicionalidade I, prevista na nova lei do Fundeb (Brasil, 2020b).

3 DIREITO À EDUCAÇÃO, PRIVATIZAÇÕES, NOVAS FORMAS E MODOS DE GOVERNANÇA: TENDÊNCIAS E IMPOSSIBILIDADES

Em uma democracia, perdem-se espaços em um campo, ganham-se em outro, mas a bússola da educação como direito não perdeu seu sentido, ainda que apontando rotas de navegação difícil (Cury, 2008, p. 33).

Este capítulo propõe uma reflexão acerca do direito à educação. Esse exercício parte do amplo contexto, apresentando a trajetória histórica que culmina com a conquista dos direitos civis, políticos e sociais e, dentre eles, destaca-se a importância do direito de todos(as) à educação. Analisa-se como ocorreu a efetivação desse direito no âmbito normativo no Brasil, focalizando o avanço da globalização, do neoliberalismo, cujos preceitos estão reformulando o papel do Estado, responsável por garantir a efetivação desse direito formalmente conquistado. Tendências relacionadas ao neoconservadorismo e suas influências no campo educacional, além das decorrências desse processo para o direito à educação, também são colocadas em questão.

Percebe-se que as reformas neoliberais, embora em curso desde o governo FHC (1995-2003), foram intensificadas após o impedimento do mandato presidencial de Dilma Vana Rousseff (2011-2016). Inúmeras alterações na CF de 1988, na LDBEN, em legislações que dizem respeito à educação básica (conforme citado no capítulo anterior) estão trazendo implicações para a efetivação do direito à educação, apontando que, de fato, adentramos “[...] rotas de difícil navegação” (Cury, 2008, p. 33). Observa-se que essas modificações têm o objetivo de atender aos interesses do setor privado, de determinados setores da sociedade civil que há muito disputam o fundo público, a agenda, o direcionamento das políticas e os espaços estratégicos no âmbito do Estado e, em especial, no campo educacional.

No contexto das reformas globais neoliberais, conforme Shiroma e Evangelista (2014, p. 24-25), “[...] o Estado não se afastou para dar espaço ao setor privado; ao contrário mantém-se presente, mas não como provedor exclusivo dos serviços – entendidos como atendimento ao público –, e sim como regulador”. O Estado foi assumindo uma nova configuração com “[...] a participação de organizações da Sociedade Civil, em especial de empresários, na formulação de políticas públicas [...]” (Shiroma; Evangelista, 2014, p. 25). Essas transformações trazem implicações às políticas públicas educacionais e à materialização do direito à educação, já que apontam para diferentes processos de privatização (Adrião *et al.*, 2015). Ressalta-se que Adrião *et al.* (2015) optaram pela utilização do termo “privatizações”, no plural, tendo em vista os inúmeros e distintos projetos e suas nuances privatizantes em curso em nosso país.

Para além da privatização tradicional, do seu sentido estrito, é preciso estar atento às novas formas que o termo tem assumido — nas novas privatizações, que se apresentam ora de forma sutil, ora de forma deliberada, a propriedade continua sendo pública, mas a gestão, o direcionamento, os instrumentos e os processos advêm e são direcionados pelo setor privado. No caso das escolas públicas, elas não são privatizadas no sentido *stricto sensu* (Lima, 2018c), posto que o Estado, nas suas diferentes formas, continua sendo seu mantenedor, seu financiador; porém, sua organização, a gestão, o currículo, as políticas que a ela chegam assumem um caráter privatizante, ou seja, passam a ser conformadas pelo processo de privatização *lato sensu* (Lima, 2018c).

Para operacionalizar as diferentes formas de privatizações, a gestão da educação e da escola são tidas como uma peça central, um espaço estratégico por meio do qual ocorre a “[...] introdução de teorias e de modos de gestão privada no interior das organizações públicas [...]” (Lima, 2018c, p. 130). Dessa forma, a privatização *lato sensu*, que corresponde “[...] a privatização em sentido amplo, transcende os processos e instrumentos mais típicos da privatização *stricto sensu* [...]” (Lima, 2018c, p. 130).

Esses processos de privatizações são oriundos do amplo contexto, da conjuntura internacional, vivenciada a partir dos anos 1980, tendência que adentra o cenário latino-americano e brasileiro e, conforme Pires (2015), representa uma grande contradição, uma vez que esses países haviam, recentemente, passado por períodos de ditaduras civil-militares, nos quais emergiam movimentos “[...] pela defesa da escola pública e de uma maior participação do governo na sua promoção [...]” (Pires, 2015, p. 176). Todavia, no âmbito mundial, “[...] estava havendo exatamente o contrário, o avanço do neoliberalismo, que defende exatamente o oposto, a privatização dos direitos sociais, a não intervenção do Estado na economia e a maximização da influência dos organismos financeiros mundiais” (Pires, 2015, p. 176-177).

Consoante à conjuntura mundial, essa tendência passa a se corporificar no Brasil, país no qual cada vez mais o setor privado e o terceiro setor adentram o setor público para, além de disputar o fundo público, disputar a agenda e o conteúdo da política, seus rumos e direcionamentos, garantindo assim que seus interesses mercadológicos e até mesmo ideológicos estejam contemplados (Adrião *et al.*, 2015; Adrião, 2018; Carvalho, E. J. G., 2017; Peroni; Oliveira, 2019). Diante desse contexto, questiona-se: *em que medida as reformas neoliberais, a mudança de governo para governança e uma maior ingerência do setor privado e do terceiro setor na esfera pública trazem implicações para a efetivação do direito à educação no Brasil?*

Na busca de elementos que auxiliem a elucidar essa questão, primeiramente é apresentada uma breve digressão histórica sobre a trajetória que culminou na conquista dos direitos civis, políticos e sociais, em âmbito internacional e nacional. Em seguida, é destacado como o direito à educação foi legitimado ao longo das constituições brasileiras (1934 a 1988) até ser reconhecido como um direito público subjetivo, bem como as disputas que estiveram presentes no percurso histórico analisado. Ressalta-se que a gestão da educação e da escola, enquanto integrantes da estrutura do Estado, tem papel importante na garantia do direito à educação. Todavia, esse é um espaço de disputas, por meio do qual atores privados e do terceiro setor pretendem adentrar e direcionar as políticas educacionais e a forma como se operacionaliza o direito à educação no Brasil. Na sequência, é problematizado o contexto brasileiro relacionado às reformas globais neoliberais, identificadas a partir dos anos de 1980 e 1990, as quais têm se intensificado após o ano de 2016. Observa-se, desde então, o avanço de forças neoliberais e neoconservadoras com desdobramentos para a efetivação do direito à educação.

3.1 A CONQUISTA DE DIREITOS: TRAJETÓRIAS DISTINTAS E SUAS IMPLICAÇÕES

Os direitos existentes na atualidade são frutos de lutas e disputas. Como observa Bobbio (2004, p. 5), “[...] são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”. Portanto, para se chegar ao cenário atual, um longo caminho foi percorrido.

Marshall (1967) fornece importantes elementos para a compreensão desse percurso, evidenciando como os direitos foram sendo conquistados ao longo dos últimos séculos na Inglaterra. Uma trajetória semelhante foi percorrida em outros países da Europa ocidental e nos EUA. Para o autor, são três os elementos de cidadania: civil, político e social. Destaca ele que “[...] o elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual -liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito à propriedade e de concluir contratos válidos, e o direito à justiça” (Marshall, 1967, p. 63). Os tribunais de justiça correspondem às instituições associadas a esse direito. Já por elemento político pode ser entendido “[...] o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como eleitor dos membros de tal organismo” (Marshall, 1967, p. 63). O parlamento e os conselhos do governo local são apontados como instituições relacionadas a

esse direito. Já o elemento social “[...] se refere desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança, ao direito de participar por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (Marshall, 1967, p. 63-64). Entre as instituições destacadas por Marshall (1967), vinculadas a esse elemento, estão o sistema educacional e os serviços sociais.

Ao analisar a conquista de direitos, no contexto inglês, o autor afirma que, durante o século XVIII, foram conquistados direitos civis; no século XIX, os direitos políticos; e, por fim, no século XX, os direitos sociais⁸⁷, enfatizando que houve um entrelaçamento entre os dois últimos (Marshall, 1967). A educação integra os direitos sociais e foi reconhecida pelo autor como uma pré-condição para a liberdade civil, uma vez que “A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania” (Marshall, 1967, p. 73).

Marshall defendeu o direito à educação como um direito de cidadania genuíno, pois “[...] o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como um direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado” (Marshall, 1967, p. 73). Além disso, foi um dos primeiros autores a explicitar o princípio da obrigatoriedade, ao afirmar que esse “[...] compreende o direito individual combinado com o dever público de exercer esse direito” (Marshall, 1967, p. 74). É ressaltado que o direito à educação está relacionado ao contexto no qual ele se materializa, uma vez que a democracia política necessitava de eleitores mais esclarecidos e o setor produtivo necessitava de trabalhadores mais qualificados. Além disso, enfatizou que o bom funcionamento de uma sociedade apresenta relação com o grau de educação de seus integrantes (Marshall, 1967).

Dessa forma, essa trajetória da conquista dos direitos civis, políticos e sociais como elementos de cidadania proporcionaram um alargamento do acesso aos ingredientes que podem conduzir a uma melhoria na condição de vida, ao acesso à “vida civilizada e culta”, que até então se constituía em monopólio de poucos. Esses componentes, então, “[...] foram, aos poucos, postos ao alcance de muitos. A diminuição da desigualdade fortaleceu a luta por sua

⁸⁷ Araújo e Cassini (2017, p. 564), em nota de rodapé, destacam que “Os direitos sociais foram constitucionalizados, primeiro, na Constituição Mexicana, de 1917; depois, na Constituição Russa, de 1918; e, posteriormente, na Constituição de Weimar, de 1919”. Portanto, remontam ao início do século XX.

abolição, pelo menos com relação aos elementos essenciais do bem-estar social” (Marshall, 1967, p. 88).

O autor foi alvo de críticas por estabelecer uma certa linearidade em relação à conquista de direitos. No entanto, seu estudo contribui de forma significativa para a compreensão de como os elementos de cidadania foram conquistados ao longo da história. Esses direitos não foram simplesmente concedidos, são um processo histórico e, como afirmou Bobbio (2004)⁸⁸, são frutos de lutas e disputas e de consensos possíveis, relacionadas às circunstâncias históricas nas quais se materializaram.

No Brasil, a conquista de direitos percorreu outros caminhos, alguns muito distintos daqueles apresentados por Marshall (1967). Conforme Carvalho (1998), o nosso percurso foi mais longo, lento e tortuoso, com implicações para a relação entre o cidadão e o governo e para a própria cidadania:

No Brasil, circunstâncias históricas tornaram mais lento o processo de formação da cidadania e fizeram com que até hoje prevalecesse a desconfiança entre os cidadãos e destes frente ao governo, situação que precisa mudar junto com o fortalecimento da cidadania, para garantir nosso próprio futuro como nação (Carvalho, J. M., 1998, p. 32).

Para compreender essa trajetória, realizou-se um breve escrutínio histórico. Carvalho (1998) destaca que, no Brasil, a ordem de conquista dos direitos foi inversa à apresentada por Marshall (1967). Além da inversão na ordem de conquista de direitos, esse processo não contou com ampla participação, envolvimento e luta popular.

Primeiramente, foram “concedidos”⁸⁹ os direitos sociais, os últimos na sequência clássica destacada por Marshall (1967). Esses não foram provenientes de lutas políticas, mas

⁸⁸ Bobbio (2004) apresenta a proclamação de direitos por meio de gerações. Conforme o autor, os direitos civis e políticos podem ser considerados direitos de primeira geração. Os direitos sociais, dentre eles o direito à educação, foram chamados de direitos de segunda geração. Ao lado deles emergiram os direitos de terceira e quarta geração. Os direitos de terceira geração constituem uma categoria heterogênea e vaga, relacionada aos movimentos ecológicos e ao direito de viver em um mundo não poluído, e por essa razão reconhecidos como direitos coletivos. Já os direitos de quarta geração podem ser associados à pesquisa biológica, ao patrimônio genético, à bioética. Na segunda década do século XXI, apesar da não concretização dos direitos das gerações apresentadas, já é possível verificar a emergência de novas gerações de direitos. A pandemia de Covid-19, por exemplo, colocou em pauta o direito à internet. Essa demanda vem ao encontro de Bobbio (2004), o qual reconheceu que a declaração de direitos não tem a pretensão de ser definitiva, uma vez que “[...] enquanto direitos históricos, eles são mutáveis, ou seja, suscetíveis de transformação e de ampliação” (Bobbio, 2004, p. 32). Portanto, na atual realidade emergem novas demandas que implicam a luta por novos direitos.

⁸⁹ Convém ressaltar que, na leitura da realidade brasileira apresentada por Carvalho (2008), a partir das contribuições de Marshall (1967), a cidadania e seus elementos constitutivos não foram conquistados por meio de revoluções, a exemplo de outros países. Muitos direitos sociais foram “concedidos” pelo Estado aos poucos, caracterizando o que o autor denominou como “estadania”.

introduzidos durante períodos de ditadura — Ditadura do Estado Novo (1939-1945) e Ditadura Cívico-Militar (1964-1985) —, o que contribuiu para, no caso brasileiro, a concepção de direitos como uma concessão e não como conquista. “Essa cultura orientada mais para o Estado do que para a representação é o que chamamos de ‘estadania’, em contraste com a cidadania” (Carvalho, 2008, p. 221). Como esses direitos foram proclamados durante os períodos que coincidiram com o Executivo que demonstrava centralidade, também contribuíram para a formação de uma cultura popular que esperava por um “salvador da pátria”, um “messias”, como uma solução rápida para os problemas sociais brasileiros (Carvalho, 2008). Essa tendência pode ser observada nas últimas eleições presidenciais, o que nos possibilita encontrar elementos explicativos para o cenário político atual.

Já a conquista dos direitos políticos ocorreu por meio de um processo lento, sem muita participação popular. Carvalho (1998, p. 35) destacou que: “No Brasil, a ordem de surgimento dos direitos foi diferente da Europa e dos EUA”. Ao analisar a trajetória histórica dos direitos políticos, observa-se que a Constituição de 1824 foi a primeira a estabelecer o direito de voto, mas esse era restrito: “Podiam votar todos os homens de 25 anos ou mais que tivessem renda mínima de 100 mil-réis” (Carvalho, 2008, p. 29). Contudo, foi considerada uma constituição avançada para a época, pois permitia o voto de analfabetos. As mulheres e os escravos não eram reconhecidos como cidadãos. “Em 1881, a Câmara dos Deputados aprovou lei que introduzia o voto direto [...] essa lei também modificou as condições de voto no país, pois estabeleceu que a renda deveria ser de mais de 200 mil réis e excluiu os analfabetos do direito de votar” (Carvalho, 2008, p. 38). Na prática, a lei representou um retrocesso, pois a quantidade de analfabetos era muito grande nesse período. A Constituição de 1891, por sua vez, apenas retirou a questão da renda. “A principal barreira ao voto, a exclusão dos analfabetos, foi mantida. Continuavam também a não votar as mulheres, os mendigos, os soldados, os membros das ordens religiosas” (Carvalho, 2008, p. 40).

A expansão do direito ao voto no Brasil ocorreu por meio de reformas promovidas pelas Constituições de 1934 e de 1988. Em 1934, as mulheres conquistaram o direito de voto. Já em 1946, “O voto foi estendido a todos os cidadãos, homens e mulheres, com mais de 18 anos de idade. Era obrigatório, secreto e direto. Permanecia, no entanto, a proibição do voto do analfabeto” (Carvalho, 2008, p. 145). Somente em 1988, a Carta Política “[...] eliminou o grande obstáculo ainda existente à universalidade do voto, tornando-o facultativo aos analfabetos” (Carvalho, 2008, p. 200). No entanto, essas conquistas se deram sem que a elas correspondessem grandes pressões populares. Conforme Carvalho (1998, p. 35): “Talvez o

único movimento a demandar participação eleitoral nos 170 anos de vida independente do País tenha sido o das Diretas”.

Em relação aos direitos civis, esses “[...] já estavam consagrados na Constituição de 1824, que se inspirava na Constituição francesa de 1792 e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Mas, esses direitos ainda hoje são letra morta para grande parte da população” (Carvalho, 2008, p. 35). Isso porque, no Brasil, até o século XIX, a escravidão excluía grande parte da população, negros e índios escravizados não eram considerados cidadãos. Os direitos civis foram negados em muitos períodos da nossa história, como no Estado Novo (1937-1945) e durante a Ditadura Militar (1964-1985) (Carvalho, 2008). Hoje, nossa frágil democracia denota que esses direitos ainda se encontram sob ameaça e não estão consolidados.

Para Carvalho (1998, p. 36), “[...] a existência dos direitos políticos sem o prévio desenvolvimento de direitos civis, da convicção cívica da liberdade individual e dos limites do poder do Estado redundam num exercício falho da cidadania política”. A trajetória dos direitos no Brasil é distinta em relação a de muitos países, porque não lutamos efetivamente para a conquista desses direitos, com poucas exceções. Um dos caminhos para uma possível mudança dessa condição passa pela educação pública, que possibilita condições de igualdade e que contribuiu para a emancipação e a consolidação da democracia (Cury, 2018; Teixeira, 2009).

A trajetória da conquista do direito à educação em nosso país, tomando por base o seu reconhecimento a partir da Constituição de 1934, é apresentada na próxima seção.

3.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL: (DES)CONTINUIDADES

A educação é um direito social, fundamental, reconhecido e consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos que, em seu Art. 26, estabeleceu que “Todo ser humano tem direito à instrução” (ONU, 2009[1948], p. 14). No entanto, o acesso a esse importante legado da humanidade nem sempre foi considerado um direito de todos(as). “A caracterização da educação como um direito individual, assegurado pelo Estado, isto é, como interesse público, é coisa relativamente recente e apenas neste século devidamente generalizada” (Teixeira, 2009, p. 44). A partir do exposto, é preciso ressaltar que Anísio Teixeira (1900-1971) se referia ao século XX, quando a maioria dos países do mundo reconheceu o direito à educação e o dever do Estado para com sua oferta, conforme identificou o pensador italiano Norberto Bobbio:

Não existe atualmente nenhuma carta de direitos, para darmos um exemplo convincente, que não reconheça o direito à instrução — crescente, de resto, de sociedade para sociedade —, primeiro elementar, depois secundária, e pouco a pouco até mesmo universitária. Não me consta que, nas mais conhecidas descrições do estado de natureza, esse direito fosse mencionado. A verdade é que esse direito não fora posto no estado de natureza porque não emergira na sociedade da época em que nasceram as doutrinas jus naturalistas, quando as exigências fundamentais que partiam daquelas sociedades para chegarem aos poderosos da Terra eram principalmente exigências de liberdade em face das Igrejas e dos Estados, e não ainda de outros bens, como o da instrução, que somente uma sociedade mais evoluída econômica e socialmente poderia expressar (Bobbio, 2004, p. 69-70).

De acordo com Cury (2002, p. 253), “O direito à educação, como direito declarado em lei, é recente e remonta ao final do século XIX e início do século XX. Mas seria pouco realista considerá-lo independente do jogo das forças sociais em conflito”, uma vez que seu reconhecimento é resultado de disputas sociais. O próprio Marshall (1967) reconhece que o direito à educação também é oriundo de uma contradição, pois, se, por um lado, contribuiu para a cidadania, por outro, também é fruto das necessidades sociais e econômicas, uma vez que a sociedade que emergia necessitava de eleitores mais esclarecidos; e o setor produtivo, em evolução, de trabalhadores mais qualificados.

No Brasil, conforme Cury (2000, p. 569), “Nossa cidadania educacional está longe de ser um exemplo”, uma vez que, apesar dos avanços, ainda há crianças fora da escola e milhões de jovens e adultos que não puderam frequentar a escola ou tiveram que abandonar seus estudos. Além disso, segundo o autor, “a educação infantil e o ensino médio ainda se constituem um privilégio” (Cury, 2000, p. 569). Passadas duas décadas da afirmação do autor, os problemas por ele apontados ainda carecem de soluções.

Ao analisar a história do direito à educação no Brasil, evidencia-se que, por exemplo, “[...] a educação primária, durante mais de meio século após sua independência em 1822, será proibida aos negros escravos, aos índios, e as mulheres enfrentarão muitos obstáculos por causa de uma visão tradicionalmente discriminatória quanto ao gênero” (Cury, 2002, p. 258). Somente a Constituição de 1934, homologada durante a Era Vargas (1930-1945), reconhece o direito à educação primária, conjuntamente com a sua obrigatoriedade, o que pressupõe o dever do Estado para com sua oferta (Cury, 2002).

Essa constituição foi considerada bastante progressista para a época, pois reconhecia o direito do adulto à educação, princípio que somente seria retomado na Constituição de 1988. Também foi a primeira constituição que estabeleceu vinculação orçamentária para a materialização desse direito. No entanto, a vinculação orçamentária foi retirada na Constituição de 1937, bem como na Constituição de 1967 (Cury, 2000). Ou seja, durante os estados de

exceção implantados por meio do Estado Novo (1937-1945) e da Ditadura Militar (1964-1985), a vinculação orçamentária que garantia recursos para a educação não se fez presente.

Na Constituição de 1934, a educação foi destacada no capítulo II e em outros artigos ao longo do texto, nela foram incorporados ideais e propostas de intelectuais da época. Apresentava elementos importantes, tais como: “[...] Plano Nacional de Educação, obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, organização dos sistemas educacionais, ensino religioso, liberdade de cátedra e vinculação de recursos de impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas de ensino” (Costa, 2002, p. 15). No entanto, essa constituição teve vida curta, pois foi substituída pela Constituição de 1937, que legitimou o Estado Novo (1937-1945). A Carta Magna dedicou “[...] toda uma seção à educação e à cultura, mas trazia as marcas do regime ditatorial instituído, como por exemplo a exigência de uma contribuição módica e mensal para o caixa escolar [...]” (Costa, 2002, p. 15). Somente estavam isentos os que comprovassem pobreza, uma vez que os recursos para a manutenção da educação foram retirados do texto constitucional.

O fim da Era Vargas (1945) foi marcado pelo triunfo das forças democráticas no âmbito internacional, pelas quais o exército brasileiro havia lutado na Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Portanto, internamente, a ditadura representava uma contradição. “De 1937 a 1945 o país viveu sob um regime ditatorial civil, políticas eram proibidas, o governo legislava por decreto, a censura controlava a imprensa, os cárceres se enchiam de inimigos do regime” (Carvalho, 2008, p. 109). Elementos e mecanismos utilizados por Vargas, a exemplo da propaganda e da censura, podem ser associadas ao nazifascismo. Foi durante o governo Vargas que ocorreu a prisão e posterior deportação de Olga Benário Prestes para a Alemanha nazista (Prestes, 2011). Apesar disso, o regime de Vargas era “[...] mais próximo do salazarismo português, que misturava repressão com paternalismo [...]. Era um regime autoritário, não totalitário ao estilo do fascismo, do nazismo, ou do comunismo” (Carvalho, 2008, p. 109). Assim, a manutenção da ditadura, com fortes elementos autoritários, representava uma contradição em um país que havia participado na Segunda Guerra Mundial ao lado das forças democráticas.

Com o fim do governo Vargas, inicia-se um período democrático, vivenciado ao longo dos anos 1945 a 1964. Nesse contexto, foi aprovada a Constituição de 1946 (Costa, 2002), a qual dedicou o Capítulo II do título VI à educação e à cultura, estabelecendo que “[...] o ensino primário seria obrigatório e gratuito e que a União, os Estados e os Municípios aplicariam um determinado percentual, resultante da receita de impostos, na manutenção e no

desenvolvimento do ensino” (Costa, 2002, p. 16). Segundo Costa (2002), foi a lei que estabeleceu que caberia à União a criação de “diretrizes e bases” para a educação nacional, o que culminou na primeira LDBEN, aprovada em 1961.

Em 1964, ocorre o golpe militar que interrompe o governo de João Goulart e, a seguir, a Constituição de 1967, por sua vez, vem a legitimar esse golpe, trazendo as marcas do autoritarismo. A educação foi destacada no seguinte título:

Da família, da Educação e da Cultura”, ampliava a obrigatoriedade do ensino primário, dos sete aos quatorze anos, omitia o percentual de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino sob a alegação de que ‘tal vinculação era incompatível com a sistemática orçamentária introduzida pela nova Constituição’, e previa a concessão de bolsas de estudos, mediante restituição, em substituição ao regime de gratuidade do ensino médio e ensino superior, entre outras disposições (Costa, 2002, p. 18).

De acordo com Costa (2002), a EC N.º 1, de 10 de outubro de 1969, no que diz respeito à educação, manteve o texto da Constituição de 1967 e introduziu que 20% da receita tributária municipal seria destinada ao ensino primário. Diante dos inúmeros movimentos sociais e da luta pela democratização, ainda durante a ditadura militar, foi aprovada a EC N.º 24 de 1983, que ficou conhecida como Emenda João Calmon — em homenagem ao senador que a propôs e a defendeu (Costa, 2002). Essa emenda voltou a garantir a vinculação orçamentária para a educação, determinando que “[...] a União aplicaria ‘nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e no desenvolvimento do ensino” (Costa, 2002, p. 19). Paralelamente à aprovação dessa emenda, outras medidas democratizantes que conduziam ao fim da ditadura militar estavam sendo aprovadas (Costa, 2002).

A ditadura chegou ao fim após 21 anos de regime de exceção, com a eleição indireta de Tancredo Neves para a presidência da República. No entanto, ele falece antes de tomar posse e quem assume é seu vice, José Sarney (1985-1990). Foi durante seu governo que foi aprovada a Constituição de 1988 (Costa, 2002). “A nova constituição ampliou e fortaleceu os direitos individuais e as liberdades públicas, estendeu o direito de voto facultativo para os analfabetos e jovens com 16 e 17 anos e enfatizou a necessidade de defesa do meio ambiente” (Costa, 2002, p. 19-20). Segundo Costa (2002, p. 20), nas palavras de Ulysses Guimarães, essa era uma “Constituição Cidadã”. Cury (2018, p. 872) destaca que “Essa expressão, mais do que uma divisa, contém algo de substantivo no conjunto do texto: a Constituição está fundamentada em

uma teoria da cidadania”. Portanto, ela se constitui como um instrumento crucial para a sua efetivação.

A Constituição de 1988, se comparada às demais, é a mais extensa em matéria de educação, “[...] sendo detalhada em dez artigos específicos (Arts. 205 a 214) e figurando em quatro outros dispositivos” (Arts. 22, XXIV, 23, V, 30, VI, e Arts. 60 e 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT)” (Vieira, 2007a, p. 304). O texto constitucional “[...] propõe a incorporação de sujeitos historicamente excluídos do direito à educação, expressa no princípio da ‘igualdade de condições para o acesso e permanência na escola’ (art. 206, I)” (Vieira, 2007a, p. 304).

Outras conquistas grafadas na lei no campo educacional por meio da Constituição Federal de 1988 (CF 1988) são:

[...] a educação como direito público subjetivo (art. 208, § 1º), o princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI), o dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (art. 208, IV), a oferta de ensino noturno regular (art. 208, VI), o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive aos que a ele não tiveram acesso em idade própria (art. 208, I), o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências (art. 208, III) (Vieira, 2007a, p. 304).

Observa-se que a educação é reconhecida como um direito público subjetivo. Segundo Duarte (2004, p. 113), um direito subjetivo se trata de “[...] uma capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual”. Não obstante, esse reconhecimento possibilita a cada indivíduo a transformação da “[...] norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo)” (Duarte, 2004, p. 113). Em vista disso, “Qualquer jovem, adulto ou idoso tem este direito e pode exigí-lo a qualquer momento perante as autoridades competentes” (Cury, 2002, p. 259). No entanto, milhares de brasileiros(as) não concluíram a educação básica e desconhecem esse direito, conforme já destacado.

Como afirma Bobbio (2004, p. 9), “[...] uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente”. O autor italiano se refere à ampliação da proclamação dos direitos sociais, dentre eles a educação, reconhecidos como direitos de segunda geração, que “[...] são aqueles que a esmagadora maioria da humanidade não possui de fato (ainda que sejam solenemente e repetidamente proclamados)” (Bobbio, 2004, p. 9). Diante da não efetivação desses direitos, questiona a ampliação e a efetivação de direitos considerados de terceira e de

quarta geração. Ainda, mesmo com a distância entre a proclamação de um direito e sua posterior efetivação, não se pode desvalorizar a importância de sua proclamação. Ademais, o autor adverte que “[...] o importante não é fundamentar os direitos do homem, mas protegê-los. Não preciso aduzir aqui que, para protegê-los, não basta proclamá-los” (Bobbio, 2004, p. 36). Ou seja, para além de proclamar direitos, são demandadas ações para sua efetivação.

Em relação à CF de 1988, “o texto constitucional vinculou recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino e trouxe também a discussão de alguns temas historicamente polêmicos, como o repasse de verbas públicas para o ensino privado e o ensino de religião na escola pública” (Costa, 2002, p. 20). Esses embates denotam concepções distintas de sociedade e de escola, os quais são projetos societários em disputa (Peroni, 2018). Nos anos seguintes, “[...] iniciou-se um período intenso de reformas, entre as quais se incluem a privatização de atividades antes restritas à esfera do Estado [...]” (Costa, 2002, p. 20) e muitas outras medidas de ajustes frente ao cenário de reformas globais neoliberais que se espalhavam por vários países e adentravam o contexto brasileiro.

Desde então, uma série de disputas entre o público, o privado e o terceiro setor é evidenciada no campo educacional (Adrião *et al.*, 2015; Adrião, 2018; Carvalho, E. J. G., 2017; Peroni; Oliveira, 2019). No que diz respeito às políticas educacionais, percebe-se que as gestões da educação e da escola se constituem em espaços estratégicos por meio dos quais muitos desses sujeitos de caráter privado e privatizante introduzem instrumentos que possibilitam materializar seus ideais. Todavia, esse também é um *locus* importante para a efetivação do direito à educação, um espaço de resistência. Diante da importância da gestão da educação e da escola, das ações necessárias para assegurar o direito à educação que competem ao campo e das disputas que permeiam a constituição desses espaços, a próxima seção tem por objetivo problematizar essa questão.

3.3 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA E O DIREITO À EDUCAÇÃO

Ao longo das seções anteriores, foi detalhada a trajetória histórica relacionada à conjuntura internacional e nacional que culminou com a conquista, no âmbito legal, dos direitos civis, políticos e sociais, dentre eles o direito à educação. No Brasil, a positivação desse e de outros direitos apresenta um percurso histórico distinto, que ocorreu em meio a lutas e disputas, avanços e retrocessos. Na CF de 1988, a educação é reconhecida como um direito público subjetivo, um direito de todos(as) e, portanto, um dever do Estado.

A gestão da educação e da escola pública integra a estrutura do Estado e, por conseguinte, tem um papel importante na efetivação do direito à educação. De acordo com Cury (2007, p. 484):

[...] como se trata de um direito reconhecido, é preciso que ele seja garantido e, para isto, a primeira garantia é que ele esteja inscrito no coração de nossas escolas, cercado de todas as condições. Nesse sentido, o papel do gestor é o de assumir e liderar a efetivação desse direito no âmbito de suas atribuições.

Ou seja, tanto no âmbito dos sistemas de ensino quanto no âmbito escolar são demandadas ações e condições com vistas a assegurar a efetivação desse direito, o que implica garantir o acesso, a permanência e a qualidade da educação a ser ofertada (Cury, 2007). Portanto, são necessárias políticas públicas, esforços e ações do Estado, de suas instituições e agentes, que tenham como objetivo assegurar esse direito. É por meio desse processo que se apresenta a relação entre a política e a gestão. Vieira (2007b, p. 58) assevera que “As políticas que traduzem as intenções do Poder Público, ao serem transformadas em práticas se materializam na gestão” (Vieira, 2007b, p. 58). Essa afirmação ratifica a centralidade da gestão na tradução das políticas em práticas que possibilitem sua efetivação.

Observa-se, assim, que o objetivo e a finalidade primeira da gestão da educação e da escola deveria ser salvaguardar a materialização da educação como um direito social de forma igualitária e plena para todos(as). Consoante a essa questão, Vieira (2007b, p. 63) destaca que:

[...] a razão de existir da gestão educacional é a escola é o trabalho que nela se realiza. A gestão escolar, por sua vez, orienta-se para assegurar aquilo que é próprio de sua finalidade – promover o ensino e a aprendizagem, viabilizando a educação como um direito de todos, conforme determinam a Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases.

Dessa forma, Vieira (2007b) sublinha que tanto as ações relacionadas à gestão educacional quanto à escolar necessitam ter como horizonte a aprendizagem de todos(as), que é uma das condições inerentes para que esse propósito seja alcançado, com vistas à materialização do direito à educação garantido pela CF de 1988 (Brasil, 1988) e ratificado pela LDBEN (Brasil, 1996).

Todavia, entre os grupos que atuam no/sobre o Estado, na gestão das instituições que o compõem há diferentes interesses e há disputas de natureza política que merecem nossa atenção. Souza (2016a) enfatiza que a política pode ser traduzida como a luta pelo poder, o que implica as diferentes formas de conquistá-lo, mantê-lo e ampliá-lo. A partir desse reconhecimento, afirma que “[...] a ação dos sujeitos que atuam na condução dos aparelhos do

Estado ou daqueles outros que os enfrentam, deve ser entendida a partir do dissenso entre eles na luta pelo poder” (Souza, 2016a, p. 77). Essa questão também está presente na execução das políticas educacionais e na operacionalização do direito à educação. Segundo Souza (2016b), apesar das discordâncias, há um consenso relacionado ao reconhecimento do direito à educação, no entanto, a operacionalização desse direito e a sua concretude ainda se encontram em disputa:

A discussão sobre o direito à educação, por exemplo, alcançou um ponto básico de consenso: todos têm direito ao acesso à educação escolar. Porém, a forma para tal acesso e os limites dele (se se trata de acesso físico: vagas, ou, para além, substantivo: condições de aprendizagem) ainda são expressão da disputa entre muitos grupos (intra e extra governo; entre classes e frações de classe social; etc.) (Souza, 2016a, p. 77).

Ou seja, tanto grupos progressistas, como aqueles associados ao setor privado e terceiro setor, concordam que a educação é um direito de todos e todas. Todavia, a operacionalização desse direito, a sua materialização e as condições de efetivação são divergentes.

Conforme Cury (2007), a igualdade no acesso ao conhecimento deveria ser o ponto de partida. “Um tal bem não poderia ter uma distribuição desigual entre os iguais” (Cury, 2007, p. 486). Para que essa condição seja assegurada, a educação precisa ser dever e obrigação do Estado, pois somente ele poderá garantir a educação como um bem comum para todos(as), uma vez que, nas palavras de Cury (2007, p. 486), “[...] só a intervenção de um poder maior poderá fazer desse bem um ponto de partida inicial para uma igualdade de condições. Esse poder maior é o Estado”. Para tanto, é preciso que o Estado organize a oferta da educação escolar. No que tange a essa questão, “[...] vários sujeitos são chamados a trazer sua contribuição para este objetivo, destacando-se a função necessária do Estado, *com a colaboração da família e da sociedade*” (Cury, 2007, p. 487, grifo do autor).

Em relação ao desenvolvimento da garantia do direito à educação, “[...] compreendidos como acesso, permanência e qualidade de ensino [...], não se deu de forma única, ao contrário observa-se [...] grande disparidade nas formas e nos números do atendimento de cada nível [...]” (Machado; Ganzeli, 2018, p. 57). Ademais, é preciso lembrar que o Brasil é um país continental, com diferenças regionais significativas, em que as redes de ensino (federais, estaduais, municipais e distrital) não são homogêneas, pois dispõem de distintos recursos, sejam eles financeiros, estruturais ou humanos, para assegurar a efetivação desse direito. É por meio dessas lacunas que, muitas vezes, o setor privado e o terceiro setor encontram brechas para adentrar os sistemas públicos de educação.

Embora tenham sido observados avanços em alguns aspectos, em especial no que diz respeito ao acesso nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, ainda são enfrentadas dificuldades em relação ao acesso à Educação Infantil e ao Ensino Médio. Já no Ensino Fundamental, a questão do sucesso e permanência dos estudantes são pontos que merecem nossa atenção, com vistas à garantia da efetividade do direito à educação. Nesse sentido, é importante destacar que a CF de 1988 definiu, inicialmente, como obrigatória a Educação Básica, correspondente à faixa etária dos 7 aos 14 anos. Posteriormente, a EC N.º 59, de 2009, estendeu a obrigatoriedade dos 4 aos 17 anos, abarcando parte da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio (Machado; Ganzeli, 2018), o que demandou, assim, políticas públicas nesses níveis da Educação Básica.

Mesmo diante das adversidades, a educação como um direito de todos(as) deveria ser a bússola a conduzir as ações da gestão educacional e escolar, afinal, uma “Gestão escolar bem-sucedida [...] é aquela voltada para a aprendizagem de todos os alunos” (Vieira, 2007b, p. 67). Por conseguinte, os(as) dirigentes que atuam tanto no âmbito educacional quanto escolar também deveriam pautar suas ações a partir dessa concepção.

Frente ao exposto, entende-se que a concepção de gestão que pode contribuir para a efetivação desse ideal é a de GD. Cury (2007, p. 489) afirma que a GD “[...] é a forma dialogal, participativa com que a comunidade educacional se capacita para levar a termo um projeto pedagógico de qualidade e da qual nasçam ‘cidadãos ativos’ participantes da sociedade como profissionais compromissados”. Todavia, a GD, muitas vezes, é circunscrita apenas à gestão escolar e, quando restrita a esse espaço, ainda enfrenta uma série de dificuldades para sua materialização, de modo que são necessárias ações para que possa alcançar outros níveis, entre os quais se destacam a formulação e a gestão da política educacional (Vieira, 2007b).

Contudo, desde a impressão da GD como princípio na CF de 1988, ratificado pela LDBEN (Brasil, 1996), têm-se vivenciado desafios significativos no que diz respeito a sua implementação e efetiva contribuição para a materialização do direito à educação. Observa-se que modificações recentes no âmbito do Estado, na legislação nacional, reverberadas para outras esferas, têm reconfigurado a oferta desse importante direito, a concepção de gestão educacional e escolar e, sobretudo, a concepção de GD.

A presença de novos atores, entre eles organizações do terceiro setor, institutos, setores empresariais, têm redirecionado as políticas públicas educacionais, com vistas a atender seus interesses, os quais nem sempre convergem com os anseios de uma educação de qualidade para todos(as). Esses sujeitos adentram o campo educacional com o objetivo de vender ou oferecer

soluções, supostas fórmulas mágicas, que possibilitariam a superação de dificuldades históricas vivenciadas no âmbito dos sistemas de ensino como no das escolas.

Há diferentes concepções de educação em disputa, as quais corroboram diferentes projetos de sociedade e, portanto, distintas formas de operacionalização do direito à educação. As implicações decorrentes dessas diferentes concepções são apresentadas e problematizadas na próxima seção.

3.4 NOVAS FORMAS E MODOS DE GOVERNANÇA, INGERÊNCIA PRIVADA E DO TERCEIRO SETOR NA ESFERA PÚBLICA: IMPLICAÇÕES PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

No final do século XX e início do século XXI, observa-se o avanço dos processos de globalização e do neoliberalismo. O Estado, principal provedor da educação em âmbito mundial, é reconfigurado. Conforme Harvey, o neoliberalismo passa, a partir dos anos 1970, a legitimar os valores do mercado e de frações da classe capitalista a esses setores relacionados e, ao adentrar o Estado, transformam as políticas públicas, dentre elas as educacionais.

Já a globalização em sua forma hegemônica, reconhecida por Ball (2020, p. 24) enquanto experiência dos últimos trinta anos ou mais, “[...] tem sido [considerada] globalização neoliberal, uma ideologia que promove os mercados sobre o Estado e a regulação e o avanço/interesse próprio individual sobre o bem coletivo e o bem-estar comum”. Portanto, ambos os processos incidem sobre o Estado, modificando-o, de forma que ele possa atender aos interesses da classe capitalista, que cada vez mais adentra as estruturas do Estado como forma de garantir a materialização de seus anseios.

Segundo Harvey (2014, p. 87), os países que adotaram os preceitos neoliberais vivenciaram uma série de reformas e uma “[...] passagem de governo (poder do Estado por si mesmo) à governança (uma configuração mais ampla que contém os Estados e os elementos-chave da sociedade civil)”. Para o autor, as mudanças das políticas sociais estão associadas à natureza da governança: “Dada a suspeita neoliberal em relação à democracia, tem-se de encontrar uma maneira de integrar a tomada de decisões do Estado à dinâmica da acumulação do capital e às redes de poder de classe em vias de restauração” (Harvey, 2014, p. 86).

Com vistas a atender esses objetivos, “Os negócios e corporações não só colaboram intimamente com atores do governo como chegam mesmo a assumir um forte papel na redação de leis, na determinação das políticas públicas e na implantação de estruturas regulatórias”

(Harvey, 2014, p. 87). Dessa forma, na governança neoliberal, novos atores, geralmente representantes do setor privado, passam a determinar a condução das políticas públicas, dentre elas as sociais e as educacionais.

Conforme Adrião *et al.* (2015, p. 26), o conceito de governança presente nas orientações de organismos internacionais e textos acadêmicos “[...] tem servido para esclarecer e explicitar relações entre interesses corporativos ou privados empresariais em geral e o exercício do poder estatal materializado em opções de política públicas”. Por outro lado, “a atuação destes novos atores afasta aqueles oriundos das entidades educacionais de base (sindicatos, associações de professores, estudantes etc.)” (Freitas, 2018, p. 133). Denota-se, logo, que as novas formas de governança não possibilitam de fato a participação democrática — como muitas vezes é anunciado pelos atores hegemônicos globais e locais —, pois somente setores determinados da sociedade civil, dentre eles empresários e grandes corporações, participam desses processos. São eles que propõem um novo ideário de participação e uma nova concepção de educação, associados aos seus interesses econômicos mercantis e ideológicos, enquanto os atores associados às entidades sociais de base, aos sindicatos e aos representantes da classe trabalhadora continuam alijados das decisões.

É preciso lembrar que a educação enquanto direito social foi reconhecida no Brasil somente no século XX, conforme mencionado na seção anterior. A ampliação desse direito estava ainda em processo de materialização e expansão a partir da CF de 1988. Nos séculos anteriores, tanto no Brasil como na maior parte do mundo, o acesso à educação se constituía em privilégio para poucos.

Segundo Anísio Teixeira (2009), mesmo com os avanços vivenciados no âmbito do Estado moderno e com a conquista do sufrágio universal, a sociedade ainda não havia compreendido a dependência do novo regime em relação ao nível educacional; pelo contrário, teóricos do novo individualismo consideravam a oferta de oportunidades iguais de educação como algo insano. “Como o alimento, a casa e a roupa, a educação era algo a ser conseguido pela iniciativa individual e à custa do próprio indivíduo” (Teixeira, 2009, p. 34).

A partir de Teixeira (2009), pode-se inferir que o movimento educacional do final do século XIX e início do século XX pode ser caracterizado como um movimento de educação limitada, pois as oportunidades educacionais não eram acessíveis a todos(as). Infelizmente, nas primeiras décadas do século XXI, observa-se que os discursos individualistas identificados por Teixeira (2009) estão ressurgindo e podem ser identificados entre aqueles que concebem a

educação como um serviço ou uma mercadoria a ser acessada pelo mérito e pelo esforço pessoal.

Frente a esse cenário, faz-se necessário retomar os ideais de Teixeira (2009), que advoga que a educação como direito só pode ser ofertada pela escola pública, ou seja, implica o dever do Estado para com a sua oferta. Reconhece-se, então, a necessidade de melhorar a escola pública brasileira que temos, uma vez que ela enfrenta uma série de desafios. Privatizar o direito à educação de diferentes formas não proporcionará as condições para essa mudança; pelo contrário, poderemos retroceder décadas, nas quais a educação era um direito de poucos. Diante dessas ameaças, a educação pública precisa ser fortalecida.

Dando continuidade à análise, em relação à trajetória histórica da disputa entre o público e o privado no Brasil, conforme Cury (2018), embates entre esses setores podiam ser observados “[...] já na Constituinte de 1890-1891 à luz do sentido da laicidade e a correspondente extinção da disciplina ensino religioso nas escolas públicas” (Cury, 2018, p. 879), o que foi igualmente identificado nas pesquisas “[...] que abordam o confronto entre o público e o privado na Constituinte de 1933-1934. A Constituinte de 1946, também, contou com esse conflito [...]” presente, posteriormente, na “[...] tramitação das diretrizes e bases da educação nacional (Lei N.º 4.024/61) [...]” e na “[...] discussão sobre o financiamento vinculado e sua extinção na Constituição de 1967” (Cury, 2018, p. 879).

Ao analisar a relação público-privado nos primeiros anos da República (1889-1930), Pires (2015) destaca que, a partir do momento em que o Estado “[...] se afasta da promoção da educação, permite que representantes da sociedade civil, com os mais diversos propósitos, passem a promovê-la com um viés exclusivamente privatista, atendendo aos seus próprios interesses em detrimento da coletividade” (Pires, 2015, p. 79). Corrobora-se a posição da autora e se destaca que essa constatação, infelizmente, não está circunscrita aos primeiros anos da república brasileira, o que pode ser identificado no contexto atual frente à expansão das PPPs no campo educacional brasileiro e ao avanço das tendências neoconservadoras.

Evidencia-se, assim, que as disputas entre o público e o privado no âmbito da educação têm raízes históricas. Pires (2015)⁹⁰, ancorada nas contribuições de Oliveira (2005) e Cury (1984), ressalta que, nos primeiros anos da república, esses embates envolveram católicos,

⁹⁰ O estudo em questão diz respeito à tese de doutorado intitulada *A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil* (Pires, 2015), na qual a autora problematiza as disputas entre o público e o privado a partir da Proclamação da República, evidenciando, por meio dos diferentes períodos históricos e legislações, que o privado sempre procurou direcionar as ações do Estado para atender aos seus interesses no que diz respeito à promoção do direito à educação no Brasil.

liberais e positivistas; dos anos 1920 até 1960, o conflito ocorreu entre católicos e liberais. Já no processo de elaboração da CF de 1988, essas disputas também se fizeram presentes, em especial, no que diz respeito ao ensino religioso e ao repasse de recursos públicos para escolas particulares, visto que a última questão vinha se fortalecendo desde a LDBEN de 1961.

Conforme Cury (2018, p. 879), a própria “[...] Constituição de 1988 avançou muito no capítulo da educação graças a uma movimentação que envolveu grande número de associações e fóruns ligados tanto ao setor público quanto ao setor privado”. Ou seja, resulta do consenso possível entre essas disputas, sendo que o Art. 213 da Constituição cidadã ficou assim definido:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

- comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
- assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público (Brasil, 1988).

Dessa forma, de acordo com Pires (2015), ao final do debate da constituinte, que culminou na CF de 1988, “[...] consagrou-se duas tendências, o reconhecimento legal das instituições privadas com fins lucrativos e a lógica do público não-estatal, que impulsionará a relação das entidades do Terceiro Setor com o setor público na promoção dos direitos sociais” (Pires, 2015, p. 179). No entanto, os embates continuaram e “[...] a polêmica público e privado foi reacendida na tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional a partir de 1988” (Cury, 2018, p. 880). No texto final, o setor privado conseguiu imprimir suas pautas, o que também pode ser observado em legislações⁹¹ posteriores:

⁹¹ Vale ressaltar que, no ano de 2019, o Art. 20 e seus incisos foram revogados, por meio da Lei N.º 13.868 (Brasil, 2019b), conforme destacado no Capítulo 2. Por outro lado, questões anteriormente contempladas por esse artigo foram abarcadas no atual Art. 19, com algumas alterações. Esse artigo ficou assim definido: Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas: I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. III - comunitárias, na forma da lei. (Incluído pela Lei N.º 13.868, de 2019). § 1º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do *caput* deste artigo podem qualificar-se como confessionais, atendidas a orientação confessional e a ideologia específicas. (Incluído pela Lei N.º 13.868, de 2019); § 2º As instituições de ensino a que se referem os

Por meio do Art. 20, incisos I a IV da LDB N.º 9394/96, foram abertas as possibilidades para instituições do setor privado ‘sem fins lucrativos’, tais como as instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, receberem recursos públicos, ou seja, de forma ‘camuflada’, a LDB assegurou as relações público-privadas na educação e, de forma explícita, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, com a figura jurídica do público não estatal (Brasil, 1995), a regulamentação do trabalho voluntário (Lei 71/1998) (Brasil, 1998), a institucionalização de Organizações Sociais (OS) (Lei N.º 9.637/1998) (Brasil, 1998) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. (OSCIPs) (Lei N.º 9. 790/1999) (Brasil, 1999) (Costa, 2019, p. 170).

Segundo Pires (2015, p. 179), a edição das legislações supracitadas fortalece “[...] a tendência já difundida mundialmente de a sociedade civil atuar diretamente na promoção dos direitos sociais”. Alterações nas legislações existentes e aprovação de novas leis são evidenciadas por Carvalho, E. J. G. (2017, p. 533), de forma que, em todas elas, “[...] as parcerias entre o público e o privado passam a ser priorizadas”:

A Emenda Constitucional N.º 19, de junho de 1998, modificando os princípios e as normas da administração pública, autorizou as mais variadas formas de parcerias, admitindo a destinação de recursos públicos para a esfera privada. A Lei Complementar N.º 101, de maio de 2000 regulamentou a EC N.º 19, estabelecendo normas para as finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Posteriormente, a Lei N.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, instituiu normas gerais para a licitação e a contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Carvalho, E. J. G., 2017, p. 533).

De acordo com Pires (2015), a aprovação da EC N.º 19/1998 demonstrava a concepção do governo FHC (1995-2003) “[...] acerca do campo dos direitos sociais, que se caracterizava pela diminuição da máquina pública, diminuição dos gastos sociais, ênfase na racionalidade administrativa e busca por resultados, assim como pela criação da figura do cidadão-cliente” (Pires, 2015, p. 187). Com vistas a consolidar essas práticas, Peroni e Oliveira (2019) destacam a aprovação do Marco Regulatório:

incisos II e III do *caput* deste artigo podem ser certificadas como filantrópicas, na forma da lei. (Incluído pela Lei N.º 13.868, de 2019) (Brasil, 2019b). Além de incluir as instituições comunitárias, o artigo reconhece que as instituições privadas e comunitárias podem apresentar não somente o caráter confessional, mas atender a ideologia específicas, o que pode abrir espaço para que muitos movimentos ligados aos setores neoconservadores adentrem o campo educacional, utilizando-o para propagar seus valores, suas ideologias. Em relação ao inciso III, o Projeto de Lei N.º 6.124, de 2019, em tramitação, define a natureza das instituições comunitárias e, “[...] propõe considerar como comunitárias aquelas instituições de ensino ‘que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de qualquer escopo, sem fins lucrativos’” (Brasil, 2019c).

[...] em 2014 foi aprovado o Marco Regulatório, alterado em 2015 pela Lei 13.204, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias firmadas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil em regime de mútua cooperação, e define a relação jurídica do governo com as OSC – “organizações da sociedade civil” principalmente nos casos de transferências de recursos para a execução de projetos de interesse público (Peroni; Oliveira, 2019, p. 44).

Essas alterações realizadas no âmbito da legislação brasileira abriram brechas e espaços para a atuação do setor privado e do terceiro setor na oferta de direitos sociais, em especial na educação básica pública, posto que buscam novas alternativas para disputar o fundo público, uma vez que:

[...] a reforma educacional materializada com e a partir da LDB (Lei N.º 9394/96) abriu possibilidades para criação de complexos arranjos entre setores público e privado, da elaboração à execução de políticas; abertura para a competição e criação de quase-mercados no interior dos sistemas públicos de ensino; aquisição de material didático/apostilado pelo poder público; indústria das avaliações; e contratos de gestão com Organizações Sociais (OS), entre outras (Costa, 2019, p. 171).

Segundo Pires (2015), a partir do momento em que a educação é promovida pelo terceiro setor e pelo setor privado, ela passa a ser direcionada pelos interesses privados, o que dificulta o controle social desse bem, uma vez que os cidadãos não participam “[...] do controle dos bens produzidos em sociedade, entre eles, o próprio conhecimento. Quem acaba controlando ou é uma pequena parcela da sociedade ou ainda o mercado, quando a sua execução é transferida para o setor privado” (Pires, 2015, p. 188-189). Percebe-se, assim, que o discurso de maior participação e democratização, muitas vezes anunciado como forma de legitimar essas práticas, constitui-se em uma falácia, posto que os interesses mercantis e ideológicos desses segmentos prevalecem, e não a concepção da educação como um direito de todos e todas.

Os estudos de Peroni e Oliveira (2019) apontam que “[...] o privado é vinculado ao mercado e ao neoconservadorismo, com implicações para a democratização da educação”. Todas essas alterações são favorecidas, pois, cada vez mais, o setor empresarial e o terceiro setor, além de lideranças ligadas ao movimento neoconservador, têm ocupado espaços privilegiados e estratégicos na governança da educação, como, por exemplo, o CNE. Esses setores ocupam espaços políticos importantes, elegem deputados e senadores que legitimam esses interesses e, por meio de diferentes estratégias, adentram outros espaços públicos, como as secretarias estaduais e municipais de educação. Em relação à educação, “[...] a fronteira de eficiência do sistema educacional seria atingida quando a atividade educacional estivesse sob controle empresarial concorrendo em um livre mercado, sem intervenção do Estado” (Freitas, 2018, p. 31). Portanto, o conjunto dessas mudanças direciona a educação pública para a

privatização, que assume diferentes facetas, como evidenciado por Adrião (2018), que, ao optar pelo uso do termo, justifica:

Adota-se o termo privatização, no lugar de mercantilização, parceria público-privada, comoditização entre outros, por se entender que o mesmo abarca [...] medidas que têm subordinado, direta e indiretamente, a educação obrigatória aos interesses de corporações ou de organizações a estas associadas (Adrião, 2017a, 2015 *apud* Adrião, 2018, p. 9).

Para Freitas (2018, p. 60-61), “a questão é que não existe ‘meia privatização’. Não existe ‘quase’ mercado. Uma vez iniciado o processo, coloca-se a escola a caminho da privatização plena da educação”. O objetivo dessas ações é “[...] desobrigar o Estado de funções tão caras e complexas como as de educar a população e, ao mesmo tempo, torná-la mais vulnerável e suscetível às incursões do livre mercado e, como último recurso, à privatização” (Costa, 2019, p. 173-174). Essas medidas podem contribuir para a violação do direito à educação, como destacam os estudos de Adrião *et al.* (2015). Entre as principais formas de violações diretas e indiretas, as autoras assinalam o repasse de recursos públicos escassos para o lucro das empresas que ofertam os sistemas privados de ensino e a “[...] imposição de modelos educacionais a escolas e professores ou ainda ao conteúdo eventualmente inadequado dos materiais e serviços adquiridos” (Adrião *et al.*, 2015, p. 103).

Diante dessa evidência, é importante destacar o que se entende como direito à educação e por que se defende que cabe ao Estado o dever de garantir e ofertar esse direito. Conforme a Recomendação N.º 13, de 1999, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, e definidas por Katarina Tomasevski (2006 *apud* Ximenes, 2014b, p. 1040), são componentes do direito humano à educação: a disponibilidade, a acessibilidade, a aceitabilidade e a adaptabilidade (Ximenes, 2014b). A partir deles, Ximenes (2014b, p. 1040) esclarece:

Nesse sentido, o mandamento de otimização da disponibilidade visa à universalização da educação obrigatória e à generalização da educação não obrigatória. A acessibilidade busca maximizar a igualdade de condições para o acesso e permanência em todos os níveis e etapas escolares. A aceitabilidade, por sua vez, busca maximizar a relevância, a adequação e a qualidade do ensino; enquanto a adaptabilidade tem como objetivo maximizar as liberdades no ensino e o pluralismo de concepções pedagógicas, sua flexibilidade e capacidade de responder às necessidades e expectativas das sociedades e comunidades, respeitando e promovendo sua diversidade.

Infere-se, portanto, que o direito à educação, “[...] sob a base dos direitos humanos fundamentais reconhecidos na extensa normativa internacional, extrapola as dimensões

imediatas relativas à disponibilidade de vagas e à acessibilidade à escolaridade obrigatória” (Ximenes, 2014b, p. 1040). Diante dessa concepção, é importante ressaltar que sua efetivação vai muito além do direito ao acesso à educação, pois engloba as dimensões da permanência e sucesso escolar, Ximenes (2014b, p. 1040, grifo do autor) advoga que se faz necessário “[...] o adensamento de conteúdos normativos relativos às características *aceitabilidade e adaptabilidade*”.

Em relação ao provimento da educação, na interpretação de Ximenes (2014a), a Recomendação N.º 13/1999, a partir do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (Decreto N.º 591 de 1992), parágrafo 2º do Art. 13, tratou de delimitar o dever estatal: “[...] está claro no artigo 13 [que] se considera que os Estados têm a principal responsabilidade de prestação direta da educação na maior parte das circunstâncias [...]” (Ximenes, 2014a, p. 255). Conforme Adrião *et al.* (2015), a Recomendação N.º 13/1999 “[...] possui assim uma importância teórica decisiva, tanto em relação à aplicação prática da doutrina dos deveres estatais ao direito à educação quanto à proposição de um conteúdo normativo abrangente para esse direito” (Adrião *et al.*, 2015, p. 15).

Ante ao exposto, evidencia-se que as novas formas de governança, ao promoverem a ingerência privada e do terceiro setor na educação básica pública brasileira, não possibilitam o pleno desenvolvimento e a efetivação do direito à educação. Ademais, o Estado, ao transferir uma responsabilidade inerentemente sua para atores políticos privados, para terceiros, modifica a própria concepção de direitos sociais. Como consequência, “[...] os direitos sociais são vistos ou sob o caráter de mercadoria ou sob o prisma da filantropia, concepções essas que se afastam do ideário democrático da educação, da cidadania e da emancipação social” (Pires, 2015, p. 234).

Além das diferentes facetas que os processos privatizantes da educação pública têm assumido no Brasil nos últimos anos, vivenciou-se um ciclo de retrocessos a partir do ano de 2016, materializado em mudanças na legislação, capitaneado por grupos neoliberais e neoconservadores, que disputam espaços e procuram adentrar diferentes aparatos governamentais e a governança educacional.

Essas transformações, associadas às múltiplas formas de privatização da educação pública — e evidenciadas ao longo deste capítulo —, apontam que os caminhos propostos não representam a garantia do direito à educação para todos(as) quando analisadas de forma mais detalhada. Percebe-se que, na verdade, trata-se de impossibilidades; da precarização desse direito; da sua interdição proposta pelo setor privado na forma de terceiro setor; de filantropia,

que adentra a esfera pública por meio de brechas existentes na norma legal, as quais se transformam em caminhos largos por meio dos quais se pretende converter a educação pública, um direito de todos(as), em um serviço, uma mercadoria.

Assim, as diferentes privatizações e a adoção de novas formas e modos de governança, que se fortalecem e se intensificam nas primeiras décadas do século XXI, apontam para uma ressignificação do conceito de cidadania. O neoliberalismo contemporâneo que ascende a partir do dismantelamento do Estado de Bem-Estar Social — que, em certa medida, foi uma âncora para a materialização dos direitos constitutivos de uma cidadania ativa, coletiva — propõe novos contornos e uma nova dimensão de cidadania. Destarte, ocorre a conversão da cidadania, dos seus elementos constitutivos, identificados por Marshall (1967) como civis, políticos e sociais em uma cidadania sacrificial (Brown, 2018), na qual o indivíduo aceita de forma muitas vezes passiva, a erosão dos elementos de cidadania historicamente proclamados e ainda em fase de efetivação, dentre os quais o direito à educação.

De acordo com Brown (2018), o mantra propagado pelos neoliberais e pela cidadania sacrificial pode ser observado em *slogans* como “estamos todos juntos nisso” que, hoje, “[...] atravessa nações, empresas, indústrias, cidades e instituições públicas, convocando os indivíduos ao sacrifício pela sobrevivência ou a recuperação do todo econômico, especialmente nos níveis mais baixos das escalas empresariais e de renda” (Brown, 2018, p. 46). Na cidadania sacrificial, impera

[...] a ideia de que cidadãos patriotas devem compartilhar o sacrifício de aceitar a austeridade, clamor que se escuta hoje da direita à esquerda, não configura a nação como entidade política. Antes, realoca esse gesto clássico de patriotismo num campo econômico, ele mesmo um índice da economicização neoliberal do político (Brown, 2018, p. 46-47).

Diante das inúmeras e cíclicas crises estruturais do capitalismo, das medidas de austeridade amplamente adotadas em vários países, o cidadão é levado a suportar o desemprego, o subemprego, a deterioração ou a renúncia de direitos, em prol de um suposto bem maior. Conforme Brown:

O cidadão totalmente responsabilizado não reivindica proteção contra bolhas do capitalismo que de repente estouram, recessões que enxuguem postos de trabalho, crises de crédito e colapsos do mercado imobiliário, os apetites do capitalismo por terceirização ou sua recente descoberta de prazer e lucro em apostar contra si mesmo ou em catástrofes. Esse cidadão também aceita a intensificação das desigualdades no neoliberalismo como básicas para a saúde do capitalismo – o que engloba os salários abaixo da linha da pobreza de muitos e as compensações infladas de banqueiros, CEOs e mesmo administradores de instituições públicas, além do acesso reduzido dos pobres e da classe média a bens outrora públicos e agora privatizados, como educação

superior e serviços municipais. Esse cidadão exige o Estado, a lei e a economia de se responsabilizarem e responderem por sua própria condição e suas dificuldades e está pronto a se sacrificar em nome do crescimento econômico e das restrições fiscais quando é chamado a fazê-lo (Brown, 2018, p. 47-48).

O objetivo da cidadania sacrificial neoliberal é garantir a manutenção dos privilégios dos grandes capitalistas, os lucros de grandes conglomerados, grupos e empresas, os quais agem no/sobre o Estado para que ele esteja ao seu serviço e não a da maioria dos cidadãos, de homens e mulheres, conclamados ao sacrifício. Na cidadania sacrificial neoliberal, não há espaço para a educação como um direito social de todos(as), uma vez que os direitos outrora anunciados passam a ser concebidos como serviços e mercadorias, e cujo acesso depende de esforços e de sacrifícios individuais. A responsabilidade pelo eventual sucesso e/ou culpabilização pelo fracasso recai sobre o sujeito.

Nessa concepção, não cabe ao Estado proteger ou assegurar o acesso de todos(as) a esses direitos, uma vez que a responsabilidade foi deslocada para o âmbito individual. Dessa forma, ao liberar o Estado das políticas sociais, empresas e o terceiro setor passam a oferecer e a direcionar essas políticas, principalmente as educacionais, conforme seus interesses, que, geralmente, não vem ao encontro da formação de um ser humano de forma integral, como um sujeito crítico e emancipado. Pretendem, sim, a formação de mão-de-obra e de sujeitos passivos, verdadeiros empreendedores de si, que não atribuam e tampouco requeiram do Estado a obrigatoriedade da oferta e da garantia de direitos.

Em contraposição à cidadania sacrificial, defende-se uma cidadania ativa, coletiva. Somente o Estado poderá garantir os elementos civis, políticos e sociais de forma igualitária para todos e todas. Somente o Estado poderá garantir a educação como uma pré-condição para assegurar a existência dos demais direitos, para o exercício da cidadania plena e para o bom funcionamento de uma sociedade (Marshall, 1967). Portanto, o Estado não pode estar a serviço do mercado e de seus interesses, mas deve, antes, assegurar os direitos dos cidadãos que o compõem.

Diante do exposto, infere-se que cabe ao Estado “[...] intervir sobre a sociabilidade, ou por que não dizer, sobre a construção dos parâmetros de solidariedade entre os indivíduos” (Ferraz, 2013, p. 25). Ou seja, nem mesmo o mercado, tampouco a sociedade civil, consegue dar conta dessa tarefa. Somente o Estado é a instituição capaz de promover a privatização do público e a publicização do privado.

Ao analisar essa questão, Laval e Vergne (2023) recorrem a Marx (1976) para fazer a distinção entre escola pública e escola controlada pelo governo, ressaltando a importância de

considerar a diferença entre “público” e “estatal”. Os autores enfatizam que “O que ele [Marx] condenava não era, portanto, a existência de um quadro legal nem a manutenção das escolas por meio de financiamento público, era a ingerência do governo, que não é melhor do que a da Igreja nos assuntos escolares e científicos” (Laval; Vergne, 2023, p. 208-209). Além disso, sublinham que, na visão de Marx, “[...] a escola pública não devia ser mais do que uma instituição que a sociedade dá a si mesma para se educar” (Laval; Vergne, 2023, p. 209). Diante do exposto, o que se advoga é uma educação “pública” financiada pelo Estado, mas concebida a partir de princípios universais e administrada de forma democrática, com a participação de todos os envolvidos nesse processo. A educação e a escola pública não podem ser transferidas e subordinadas a setores específicos, a frações da sociedade civil e de seus interesses, em especial ao setor privado.

Em outros termos, ainda que o Estado, em determinados momentos, atenda a interesses e demandas específicos de frações ou segmentos da sociedade (privatização do público), essa ação não ocorre de maneira clandestina, uma vez que há necessidade de formação do consenso para atendimento dessas demandas (publicização do privado) (Oliveira, 1999 *apud* Ferraz, 2013).

Em face disso, faz-se necessário investigar em que medida essas ditas e anunciadas novas formas de governança contribuem para que o Estado promova a sociabilidade e a solidariedade entre os indivíduos, ou se, em contrapartida, não são formas sedutoras que transferem ao mercado e à sociedade essa tarefa. Corrobora-se a afirmação de Ferraz (2013) e se reafirma que somente o Estado, por meio de uma educação e uma escola “pública”, é capaz de uma tarefa de tamanha magnitude.

4 DEMOCRACIA, EDUCAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

“Não basta que a democracia seja desejável: deve ser, também, possível” (Bobbio, 1983, p. 88).

A democracia é, assim, o regime em que a educação é o supremo dever, a suprema função do Estado (Teixeira, 2009, p. 107)

No Brasil, as demandas pela democratização da educação e da escola pública estão entrelaçadas com os movimentos sociais e as lutas que clamavam pelo fim da ditadura cívico-militar (1964-1985). No campo acadêmico-científico, essas ideias também ganharam terreno e são evidentes nos escritos dos autores críticos sobre administração/gestão escolar do final dos 1970 e início dos anos 1980. Esses trabalhos, além de questionarem os modelos clássicos de organização e gestão da educação e da escola, propõem a democratização desses espaços (Souza, 2007). Ou seja, é possível evidenciar uma convergência de trajetórias entre as lutas pela democratização política, os conclames pela democratização das organizações educacionais e a produção acadêmica sobre a temática.

Diante do exposto, a compreensão da trajetória da gestão das escolas públicas brasileiras, sobretudo no que diz respeito à GD, não pode prescindir da análise do contexto político, econômico, social e cultural no qual essa concepção está inserida de forma mais ampla e, de modo particular, no Brasil. Não obstante, faz-se importante entender o que é democracia e como ela tem sido concebida na contemporaneidade diante dos velhos e novos desafios que lhe são impostos. Essas questões são aprofundadas nas próximas seções.

4.1 DEMOCRACIA: CONCEITO, PERSPECTIVAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Quanto ao conceito de democracia, a análise da etimologia da palavra, suas transformações ao longo de sua trajetória recente e as diversas acepções que ela assumiu fornecem elementos relevantes para o entendimento das instabilidades às quais tem sido submetida no contexto hodierno. Importa destacar que esse é um conceito e uma forma de governo já presente na Grécia Antiga, de forma que “O problema da Democracia, das suas características, de sua importância ou desimportância é [...] antigo” (Bobbio, 1998, p. 320). A democracia é compreendida de distintas formas pelas teorias clássica, medieval e moderna (Bobbio, 1998). É, portanto, um termo em constante disputa. No entanto, “Hoje, quando

falamos de democracia ocidental referimo-nos a regimes surgidos há não mais de 200 anos, após as revoluções americana e francesa” (Bobbio, 2017b, p. 24).

O entendimento da democracia frequentemente parte da premissa de que esse termo “[..] significa o que diz em seu nome: o governo pelo povo ou pelo poder do povo” (Wood, 2001, p. 7). No entanto, essa concepção permite diferentes interpretações: “[...] governo pelo povo pode significar apenas que o ‘povo’, como um conjunto político de cidadãos individuais, tem o direito de voto. Mas também pode significar a reversão do governo de classe, em que o *demos*, o homem comum, desafia a dominação dos ricos” (Wood, 2001, p. 7). Para Laval e Vergne (2023, p. 22), a democracia “[...] pressupõe a capacidade dos cidadãos de refletir sobre as instituições desejáveis, seu poder coletivo de mudá-las se não mais lhes convêm”. Portanto, os autores corroboram o entendimento de que a democracia também se constitui em via e ferramenta para a transformação da realidade e construção de outras hegemonias.

Conforme Bobbio (1983, p. 79), “Desde que o mundo é mundo, democracia significa governo de todos ou de muitos ou da maioria, contra o governo de um só ou de poucos ou de uma minoria”. Na busca por uma definição mínima de democracia, Bobbio (2017b) afirma que, apesar das divergências e das disputas, existe um ponto comum, um acordo em relação ao seu significado. Esse consenso reside no entendimento de democracia “[...] como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*” (Bobbio, 2017b, p. 35, grifo do autor).

Em contraposição ao sistema autocrático, o conceito de democracia apresenta contornos mais precisos e, assim, “[...] ‘democrático’ é um sistema de poder no qual as decisões coletivas, isto é, as decisões que interessam a toda a coletividade (grande ou pequena que seja) são tomadas por todos os membros que a compõem” (Bobbio, 1983, p. 80). Em outros termos, apesar das diferentes interpretações, a democracia é reconhecida como oposta ao autoritarismo e, na sua forma política, é caracterizada como uma forma de governo na qual as decisões coletivas são orientadas a partir de um conjunto de regras e procedimentos.

No que concerne aos processos de tomadas de decisões coletivas, característicos de regimes democráticos, Bobbio (2017b) destaca que uma de suas regras fundamentais diz respeito à “[...] regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas as decisões coletivas — e, portanto, vinculatórias para todo o grupo — as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão” (Bobbio, 2017b, p. 36-37). Além da regra da maioria, a regra da unanimidade dá legitimidade às decisões democráticas, uma vez

que ela representa um consenso possível. “Se é válida uma decisão tomada por maioria, com maior razão ainda é válida uma decisão adotada por unanimidade” (Bobbio, 2017b, p. 37). O autor salienta a importância de uma terceira condição para uma definição mínima de democracia, relacionada à existência de alternativas, condições e possibilidades reais, além de poder de escolha daqueles que são chamados a decidir. Nas palavras do autor, “[...] é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra” (Bobbio, 2017b, p. 37-38). Portanto, a democracia não se reduz à escolha em si, mas também diz respeito às opções de escolha, às alternativas diante das quais o cidadão tem o poder de decidir por aquela que julgar mais conveniente.

Em resumo, para o teórico italiano, existem três elementos essenciais nos processos de tomada de decisões minimamente democráticos: 1) a regra da maioria; 2) quando possível, a regra da unanimidade; e 3) a existência de alternativas, condições reais e poder de escolha dos que são chamados a decidir. “A função destas regras é a de permitir que se estabeleça, antecipadamente, o que se deverá entender por vontade coletiva” (Bobbio, 1983, p. 80). Assim, essas não são as regras do jogo em si, mas normas preliminares que viabilizam o desenrolar do jogo democrático (Bobbio, 2017b).

Outra questão importante a ser observada é a diferença entre democracia formal e democracia substancial, presentes na linguagem política contemporânea, de forma que “[...] a democracia formal é mais um Governo do povo; a substancial é mais um Governo para o povo” (Bobbio, 1998, p. 328). Ao aprofundar os significados de Democracia, o autor destaca que:

[...] é necessário reconhecer que nas duas expressões "Democracia formal" e "Democracia substancial", o termo Democracia tem dois significados nitidamente distintos. *A primeira indica um certo número de meios* que são precisamente as regras de comportamento [...] independentemente da consideração dos fins. *A segunda indica um certo conjunto de fins*, entre os quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica, independentemente dos meios adotados para os alcançar (Bobbio, 1998, p. 329, grifo nosso).

Ao analisar as distinções entre *democracia formal* e substancial a partir das proposições de Bobbio (1976), Souza (2023) destaca que a primeira é constituída pelos procedimentos democráticos, como eleições, participação popular e legitimidade do poder; já a segunda está relacionada à educação da e para a democracia, que reconhece os direitos sociais e, portanto, contribui para a diminuição das desigualdades. Conforme Bobbio (1998, p. 329), “O único ponto sobre o qual uns e outros poderiam convir é que a Democracia perfeita — que

até agora não foi realizada em nenhuma parte do mundo, sendo utópica, portanto — deveria ser simultaneamente formal e substancial”. Nesse viés, seria possível congrega a democracia como valor (princípio) e a democracia como método.

Ainda em relação ao conceito de democracia, há autores, sobretudo do campo da educação, que a concebem para além de sua forma política e social; dentre eles, destacam-se Dewey (1979) e Paulo Freire (2022). Conforme Dewey (1979, p. 93), “Uma democracia é mais do que uma forma de governo; é, primordialmente, uma forma de vida associada, de experiência conjunta e mutuamente comunicada”. Paulo Freire (2022) corrobora a concepção ao afirmar que a democracia é uma forma de vida que se exercita por meio da participação coletiva, o que implica a formação do sujeito participativo:

A democracia que, antes de ser forma política, é forma de vida, se caracteriza sobretudo por forte dose de transitividade de consciência no comportamento do homem. Transitividade que não nasce e nem se desenvolve a não ser dentro de certas condições em que o homem seja lançado ao debate, ao exame de seus problemas e dos problemas comuns. Em que o homem participe (Freire, 2022, p. 108-109).

No viés desse pensamento, Bordenave (2013, p. 8) argumenta que “[...] democracia não é apenas um método de governo onde existem eleições”. O autor sublinha que “[...] democracia é um estado de espírito e um modo de relacionamento entre as pessoas. Democracia é um estado de participação” (Bordenave, 2013, p. 8). Portanto, a democracia transcende a dimensão política à qual geralmente é associada. Democracia é um processo, um modo de vida que integra todas as dimensões da vida humana, da família às instituições, em que a participação é um dos seus elementos fundamentais e estruturantes (Dewey, 1979; Freire, 2022; Bordenave, 2013).

Além de seu significado, é importante observar as principais formas que a democracia tem assumido. Conforme Bobbio (2017b, p. 23), “Para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual em si mesmo”. Por ser dinâmica, conceituar a democracia não é tarefa fácil, já que, além das diferentes concepções, são evidenciadas transformações decorrentes do processo de construção, erosão e (re)construção/ressignificação da democracia, especialmente no período recente da história.

Na esteira desse pensamento, Freire (2022) reforça a mudança como a própria essência da democracia, condição que lhe caracteriza, afinal: “Os regimes democráticos se nutrem na verdade de termos em mudança constante. São flexíveis, inquietos, devido a isso mesmo, deve corresponder ao homem desses regimes, maior flexibilidade de consciência” (Freire, 2022, p.

119). Tanto Bobbio (2017b) quanto Freire (2022) indicam que permanências e estabilidades não podem ser almejadas em regimes democráticos, haja vista que são características típicas de regimes despóticos, ditatoriais, autoritários e autocráticos. Ao contrário, os regimes democráticos são, por sua natureza, dinâmicos, inquietos e constituídos por mudanças em sua essência.

A democracia, em sua forma política, assumiu diversas configurações: *direta*, *representativa*, *participativa*, entre outras derivadas dessas. Além disso, é relevante observar em que medida ocorreu a extensão da democracia, ou seja, a democratização de outras instituições da sociedade civil, dentre elas a escola, como aponta Bobbio (2017b):

[...] se hoje se pode falar de processo de democratização, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na passagem da democracia representativa para a democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido escrito para a democracia social, ou melhor, consiste na extensão do poder ascendente, que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política (e das pequenas, minúsculas, em geral politicamente irrelevantes associações voluntárias), para o campo da sociedade civil, nas suas várias articulações, da escola à fábrica: falo de escola e de fábrica para indicar emblematicamente os lugares em que se desenvolve a maior parte da vida da maior parte dos membros da sociedade moderna [...] (Bobbio, 2017b, p. 90).

Bobbio (1909-2004) foi um teórico que, além de registrar, também vivenciou os grandes acontecimentos do século XX⁹² e, portanto, testemunhou avanços e retrocessos democráticos. O autor argumenta que a democracia passou por transformações e não por crises. Para Bobbio (2017b), enquanto a palavra “crise” sugere um significado negativo, que implica a ideia de um colapso iminente, “transformação” não carrega um sentido negativo ou positivo. Nesse sentido, ressalta que a democracia “não goza no mundo de ótima saúde, como de resto jamais gozou no passado, mas não está à beira do túmulo” (Bobbio, 2017b, p. 23).

O autor fundamenta sua afirmação nos eventos ocorridos no Pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando as forças democráticas (Aliados) trinfaram sobre os regimes totalitários (Eixo), o que resultou na transformação de muitos regimes ditatoriais em democracias. Na ocasião em que Bobbio escrevia a Premissa à edição de 1984 da obra *O futuro da democracia: uma defesa das regras o jogo*, havia a impressão de que as democracias ocidentais estavam finalmente livres das ameaças fascistas (Bobbio, 2017b).

⁹² Souza (2023, p. 23) ressalta o momento histórico vivido por Bobbio: “O fascismo que ascendeu ao poder na Itália quando Bobbio tinha apenas 13 anos de idade, em 1922, tendo permanecido governando o país por 23 anos, deixou marcas profundas não só na sociedade italiana, mas em toda a modernidade. É provável que qualquer pessoa que tenha experimentado esta realidade no cotidiano, como os italianos, foi por ela afetada”.

Contudo, no século XXI, passadas apenas quatro décadas do período em que a democracia parecia ter triunfado sobre o autoritarismo, a ameaça fascista, ou a ascensão de movimentos e partidos com características neofascistas e de líderes populistas autoritários em diversos países que compõem as chamadas democracias ocidentais, demonstra que o autoritarismo não está morto e está a rondar e assombrar inúmeros países. Assim, o recrudescimento de regimes e práticas autoritárias são elementos a serem considerados no exame das democracias contemporâneas e suas transformações.

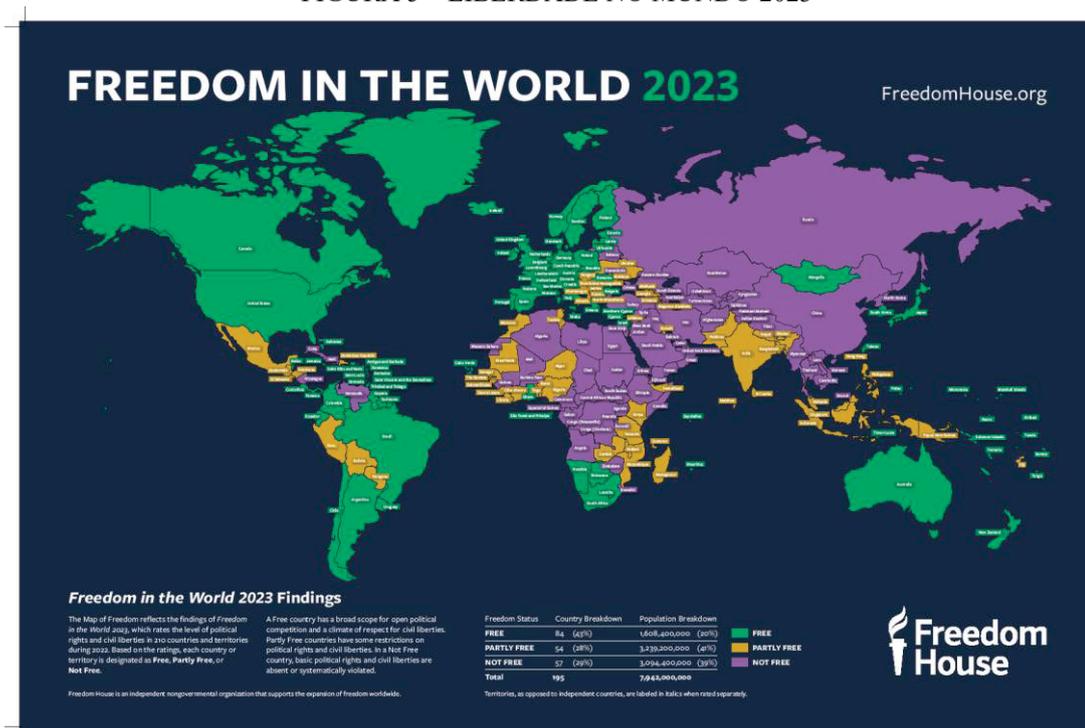
Conforme a edição mais recente do relatório *Liberdade no Mundo 2023: comemorando 50 Anos na Luta pela Democracia* (Freedom House, 2023)⁹³, o ano de 2023 corresponde ao 17º ano consecutivo de declínio na liberdade global. Diversos acontecimentos contribuíram significativamente para a conformação desse cenário, dos quais, dentre os mais recentes, estão: a guerra da Ucrânia e a emergência de golpes e tentativas de minar governos representativos em Burkina Faso, Tunísia, Peru e Brasil. Além disso, repressões e restrições às liberdades básicas ocorreram em Guiné, Turquia, Mianmar e Tailândia. Na América Latina, o Peru, anteriormente classificado como “livre”, retrocedeu ao *status* de “parcialmente livre”, enquanto Burkina Faso, anteriormente considerada parcialmente “livre”, foi, agora, designada como “não livre” (Freedom House, 2023).

Convém ressaltar que o estudo da *Freedom House* (2023) classifica os países em três categorias distintas: *livre*, *parcialmente livre* ou *não livre*. A primeira edição do Relatório foi publicada em 1973 e, naquela ocasião, 44 países, entre 148 analisados, receberam a classificação de “livres”, o que representava 29,73% do total. De acordo com o Relatório 2023⁹⁴ e conforme ilustra o Mapa (Figura 5), 84 países (43%) foram classificados como “livres”, os quais são identificados com a cor verde; 54 países (28%) foram classificados como “parcialmente livres”, que estão identificados pela cor amarela. Por sua vez, 57 países (29%) receberam a designação de “não livres” e foram identificados pela cor lilás.

⁹³ Do original: *Freedom in The World 2023: Marking 50 Years in the Struggle for Democracy* (Freedom House, 2023).

⁹⁴ O relatório foi elaborado a partir de dados coletados pela entidade no ano de 2022 (Freedom House, 2023).

FIGURA 5 – LIBERDADE NO MUNDO 2023



FONTE: Freedom House (2023).

Os dados de 2023 evidenciam um aumento da liberdade em comparação à situação vivenciada há 50 anos. Nesse interim, “⁹⁵[...] as democracias consolidadas não só emergiram de ambientes profundamente repressivos, como também provaram ser notavelmente resilientes face a novos desafios” (Freedom House, 2023, p. 1, tradução nossa). É notável que a democracia avançou ao longo desse período; no entanto, a regressão e a estagnação dos últimos 17 anos representam um alerta e apontam para desafios que não podem ser negligenciados.

O documento reitera que “⁹⁶Os reveses mais graves para a liberdade e a democracia foram o resultado de guerras, golpes de estado e ataques às instituições democráticas por parte de governantes iliberais” (Freedom House, 2023, p. 2, tradução nossa). Entre as tentativas de golpes recentes contra líderes democraticamente eleitos, o Freedom House (2023) cita o caso de Luiz Inácio Lula da Silva do Brasil. Após a vitória de Lula nas eleições de 2022, o então presidente, e seu adversário político nas urnas, Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), alimentou a desconfiança no processo democrático. Bolsonaro evitou reconhecer formalmente a vitória de Lula e tentou anular o resultado das eleições. Antes da posse do presidente democraticamente

Texto original: ⁹⁵ “[...] consolidated democracies have not only emerged from deeply repressive environments but also proven to be remarkably resilient in the face of new challenges” (Freedom House, 2023, p. 1).

Texto original: ⁹⁶ “[...] consolidated democracies have not only emerged from deeply repressive environments but also proven to be remarkably resilient in the face of new challenges” (Freedom House, 2023, p. 1).

eleito, Bolsonaro viajou ao EUA e, dessa maneira, deixou de transferir a faixa presidencial ao seu sucessor. Na semana seguinte, apoiadores de Bolsonaro iniciaram movimentos que defendiam um golpe militar contra o novo governo. Os golpistas “⁹⁷[...] invadiram o Congresso, o Supremo Tribunal e o palácio presidencial. Embora a administração eleita tenha mantido o poder e reprimido os perpetradores, a democracia brasileira permaneceu na defensiva após este evento destrutivo” (Freedom House, 2023, p. 6, tradução nossa).

Ao avaliar a trajetória da democracia nas últimas cinco décadas, o documento destaca que não há um único caminho para aprimorar e resguardar os direitos políticos e liberdades civis conquistados. No entanto, ressalta que “⁹⁸[...] o autogoverno popular através de eleições credíveis, competitivas, livres e justas continua a ser a marca da democracia e uma garantia dos benefícios que lhe estão associados” (Freedom House, 2023, p. 66, tradução nossa). Assim, torna-se imperativo preservar os elementos consagrados da democracia e persistir na busca pela ampliação dos direitos civis e políticos, sobretudo nos espaços em que esses são negados, mesmo em tempos de retrocessos democráticos.

Entre os países que vivenciaram declínios democráticos nos últimos anos, inclui-se os EUA, conhecido por sua democracia sólida e robusta, no qual as eleições ocorrem ininterruptamente desde a fundação do país. Conforme foi destacado na Introdução, esse contexto foi analisado por Levitsky e Ziblatt (2018) que, ao examinarem o cenário mais amplo, sublinham que “Golpes militares e outras tomadas violentas do poder são raros. A maioria dos países realiza eleições regulares. Democracias ainda morrem, mas por meios diferentes” (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 16). A via eleitoral também tem sido utilizada como um instrumento para degradação das democracias, uma vez que “Autocratas eleitos mantêm um verniz de democracia enquanto corroem a sua essência” (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 17). A eleição de Trump, nos EUA, bem como sua atuação, os desdobramentos de sua derrota nas eleições presidenciais, a não aceitação do resultado das urnas e a tentativa fracassada de golpe ilustram essa questão. Não obstante, a degradação da democracia não é um fenômeno exclusivo do contexto norte-americano, conforme destacou o Relatório *Freedom in the World 2023* (Freedom House, 2023) supracitado.

Texto original: ⁹⁷ “[...] *stormed Congress, the Supreme Court, and the presidential palace. Although the elected administration retained power and cracked down on the perpetrators, Brazilian democracy remained on the defensive after this destructive event*” (Freedom House, 2023, p. 6

Texto original: ⁹⁸ “[...] *consolidated democracies have not only emerged from deeply repressive environments but also proven to be remarkably resilient in the face of new challenges*” (Freedom House, 2023, p. 1).

Diante dos retrocessos democráticos dos últimos anos, novamente recorrem-se às contribuições do teórico italiano Norberto Bobbio (1983, p. 88), citado na epígrafe deste capítulo, quando afirma que: “Não basta que a democracia seja desejável: deve ser, também, possível”. Portanto, é preciso criar as condições para que a democracia não apresente apenas um caráter formal, presente nos normativos legais e nos discursos políticos; é preciso avançar para que a democracia assuma formas mais substanciais, mas densas. Nesse sentido, ressalta-se que a educação pode contribuir significativamente para o fortalecimento e a concretização do ideário democrático.

4.2 EDUCAÇÃO: ALICERCE E BASE DA DEMOCRACIA

Conforme Lima, L. C. (2021a, p. 1), “[...] as relações entre democracia e educação são um tema clássico não só no campo das teorias da democracia, mas também no pensamento educacional moderno”. Essa questão foi abordada por vários teóricos e está presente no livro de Dewey (1979), publicado originalmente em 1916, intitulado *Democracia e Educação*, “[...] um dos mais influentes no pensamento pedagógico ao longo do século XX” (Lima, L. C., 2021a, p. 2). O autor norte-americano, no limiar do século XX, já observava e destacava o papel da educação na sociedade, tanto na perpetuação da ordem vigente quanto na sua transformação. Nas palavras de Dewey (1979, p. 87), “[...] a educação é uma junção social que assegura a direção e o desenvolvimento dos imaturos, por meio de sua participação na vida da comunidade a que pertencem, equivale, com efeito, a afirmar que a educação variará de acordo com a qualidade da vida que predominar no grupo”. Ou seja, para além da contribuição na dimensão individual, a educação tem um papel relevante no desenvolvimento e funcionamento da sociedade, de modo que ela está associada a uma importante dimensão coletiva.

Anísio Teixeira, reconhecido como “[...] o mais destacado discípulo brasileiro de Dewey” (Lima, L. C., 2021a, p. 3), sublinha que a educação tem um papel relevante, tanto nas sociedades autoritárias, quanto nas democráticas. Nos regimes democráticos, a responsabilidade recai na construção de uma educação, de uma escola e de formas de gestão que contribuam para o desenvolvimento de indivíduos com mentalidade democrática (Teixeira, 2009).

Quanto à relação entre educação e democracia, conforme Dewey (1979, p. 93), “O amor da democracia pela educação é um fato cediço. A explicação superficial é que um governo que se funda no sufrágio popular não pode ser eficiente se aqueles que o elegem e lhe obedecem

não forem convenientemente educados”. Para Dewey, “Sem educação não haveria democracia [...]” (Lima, L. C., 2021a, p. 6). No viés desse pensamento, a educação não é apenas um elemento necessário e estruturante, alicerce e base da democracia, mas uma condição indispensável para a sua existência.

Dessa forma, o direito de todos(as) a uma educação universal é destacado por Dewey (1979, p. 106): “Uma sociedade é democrática na proporção em que prepara todos os seus membros para com igualdade aquirirem de seus benefícios e em que assegura o maleável reajustamento de suas instituições por meio da interação das diversas formas da vida associada”. Assim, a educação de qualidade para todos(as) deve estar nos fundamentos de uma sociedade democrática, a fim de constituir-se em um importante pilar de sustentação da própria democracia. Para a concretização desse ideal, Dewey (1979) destaca a relevância de um currículo escolar abrangente, universal, fundamentado em critérios humanos. Essa concepção se contrapõe à educação utilitarista destinada às massas e a uma educação mais elevada destinada à elite, que prevalecia naquele contexto e que ainda pode ser observada nos dias atuais.

A conservação das sociedades democráticas depende, particularmente, do costume de organizar-se um curso de estudos de critério largamente humano. A democracia não pode florescer quando os principais, critérios para a escolha das matérias educativas são os fins utilitários estreitamente concebidos para as massas, e, quando se escolhem para a instrução mais elevada dos outros poucos, as tradições de uma classe instruída especializada (Dewey, 1979, p. 212).

Ao defender e apresentar os fundamentos de uma educação democrática, Dewey (1979) apresenta críticas à determinação externa dos objetivos educacionais, bem como demonstra as possíveis implicações dessa imposição para o trabalho dos(as) professores(as) e para a relação deles com os(as) alunos(as).

O mal dos fins exteriormente impostos tem profundas raízes. Os professores recebem-nos das autoridades superiores; estas autoridades professam o que é corrente na comunidade. Os professores impõem-nos às crianças. A primeira consequência é a de não ser livre a inteligência do professor; é "forçado a receber os objetivos que lhe mandam do alto. Mui raramente é o professor suficientemente livre das imposições da autoridade fiscalizadora, sobre métodos a adotar, programas de estudos, etc., para poder deixar seu espírito comunicar-se de perto com o espírito do aluno e com as matérias do estudo. Esta desconfiança da experiência do professor reflete-se, por sua vez, na falta de confiança nas respostas e reações dos alunos. Estes recebem seus objetivos mediante dupla ou triplice imposição e sentem-se constantemente perturbados pelo conflito entre os objetivos naturais da sua própria experiência no momento e aqueles que lhes ensinam a aceitar. Enquanto não for reconhecido o critério democrático da importância intrínseca de toda a experiência que se

desenvolve, sentir-nos-emos intelectualmente desnorteados pela exigência de adaptação a objetivos exteriores (Dewey, 1979, p.117-118).

Observa-se que Dewey (1979) fornece fundamentos sólidos e significativos para uma educação democrática e para o enfrentamento a movimentos que advogam pela redução do currículo aos conhecimentos úteis, pela restrição das práticas docentes e da autonomia pedagógica, bem como pela (re)instituição de práticas autoritárias, como é o caso da militarização das escolas públicas no Brasil. Conforme Dewey (1979, p. 53), “[...] o processo educativo não tem outro fim além de si mesmo: ele é seu próprio fim” de forma que “[...] a nada se subordina a educação, a não ser a mais educação” (Dewey, 1979, p. 55).

Nos tempos atuais, nos quais muitos atores políticos privados, externos à educação e à escola pública têm buscado, por meio de diversas estratégias, submeter a educação, a escola, os seus conteúdos e as finalidades aos interesses mercadológicos e ideológicos, torna-se imperativo resistir e avançar mais na proposição de uma educação e uma escola que atendam aos fins a que elas se destinam, que é a formação humana integral e abrangente, e não às necessidades do capitalismo. Assim, “[...] contra a adaptação da escola aos imperativos econômicos, a perspectiva democrática na pedagogia deve ser assumida” (Laval; Vergne, 2023, p. 200).

Nesse sentido, Dewey (1979, p. 118) ressalta que “Os educadores devem pôr-se em guarda contra os fins que se alegam serem gerais e últimos”. Portanto, é, sim, tarefa dos(as) educadores(as) denunciar e resistir a esses processos; cabe a esses sujeitos o papel de guardiões(ãs) ou de vigilantes da educação e da escola pública, incumbindo-lhes a tarefa de observar e de questionar os objetivos impostos externamente, os quais não consideram as especificidades e as finalidades da educação e da escola pública. Igualmente importante é o papel da pesquisa, que pode ser uma valiosa ferramenta a ser utilizada como instrumento de denúncia e de resistência a esses processos e seus desdobramentos.

Retomando a análise, destaca-se que uma educação democrática é primordial para a existência, desenvolvimento e fortalecimento da democracia. Essa forma de educação deve ser assegurada pelo Estado de forma universal e igualitária para todos(as). Segundo Teixeira (2009), essa é considerada a forma mais desafiadora de educação.

Assim, embora todos os regimes dependam da educação, a democracia depende da mais difícil das educações e da maior quantidade de educação. Há educação e educação. Há educação que é treino, que é domesticação. E há educação que é formação do homem livre e sábio. *Há educação para alguns, há educação para muitos e há educação para todos.* A democracia é o regime das mais difíceis das educações, a educação para a qual o homem, todos os homens e todas as mulheres

aprendem a ser livres, bons e capazes. [...] A justiça social, por excelência, da democracia consiste nessa conquista da igualdade de oportunidades pela educação. *Democracia é literalmente educação.* [...] Com efeito, todas as demais funções do Estado democrático pressupõem a educação, que não é uma consequência da democracia, mas a sua base, o seu fundamento, a condição mesma de sua existência. *A democracia é, assim, o regime em que a educação é o supremo dever, a suprema função do Estado* (Teixeira, 2009, p. 106-107, grifo nosso).

Portanto, em uma nação democrática, é responsabilidade do Estado promover a democratização da educação, o que implica não apenas o fornecimento da educação, em termos quantitativos a todos(as), mas também a garantia de condições de existência de uma educação e, por conseguinte, de uma escola democrática, alinhada aos princípios e valores desse sistema político. Essa tarefa não será realizada pelo mercado, tampouco pelo terceiro setor. Para tanto, faz-se necessário o reconhecimento da educação como um bem comum, princípio básico dos movimentos de resistência às reformas neoliberais há pelo menos duas décadas, como uma alternativa à privatização e à submissão da educação aos imperativos capitalistas (Laval; Vergne, 2023).

Nesse prisma, o reconhecimento da educação como um “bem comum” sugere “[...] dizer que ela não poderá ser apropriada, que nenhum indivíduo, nenhum grupo, nenhum Estado pode ser dizer ou se tornar seu proprietário. Ela é de todos por princípio” (Laval; Vergne, 2023, p. 27-28). Laval e Vergne (2023) afirmam que essa educação somente poderá ser concretizada em instituições específicas, igualmente concebidas como um espaço comum. Esse espaço precisa ser construído a partir das margens de transformação vislumbradas nos sistemas educacionais e nas escolas que, mesmo na era neoliberal, podem e devem ser exploradas. Esses movimentos de resistência podem se transformar e dar origem a práticas alteradoras, além de inspirar outras realidades e contextos, de forma a contribuir, assim, para a tarefa de “[...] preparar a educação democrática de amanhã” (Laval; Vergne, 2023, p. 29).

É a educação e a escola democrática que, em meio a vivências e práticas democráticas, podem contribuir para a formação de sujeitos democráticos, tão necessários à sobrevivência da democracia. Assim como defendeu Dewey (*apud* Lima, 2021a, p. 3), “[...] a escola deveria ser organizada democraticamente, desde logo em torno da participação dos alunos, de acordo com uma pedagogia ativa que é definida como vida e não, apenas, como preparação para a vida”. A importância da educação democrática e da educação para a democracia também está presente nos escritos de Bobbio, o que integra a democracia substancial. Ao analisar os escritos de Bobbio sobre a temática, Souza (2023, p. 28) sublinha: “trata-se do reconhecimento que não

nascemos democráticos, a democracia se faz, constrói-se e, portanto, as pessoas são formadas para ela e por meio dela”.

Nessa perspectiva, Freire (2022) corrobora a relação entre democracia e educação ressaltada pelos autores supracitados, ao tomar como ponto de partida a concepção de ser humano como sujeito social. Essa relação pressupõe o diálogo, a análise crítica, o debate e, acima de tudo, a formação de um sujeito cujas ações sejam pautadas por valores democráticos. O autor destaca que:

[...] a democracia e a educação democrática se fundam ambas, precisamente, na crença no homem. Na crença em que ele não só pode, mas deve discutir os seus problemas. Os problemas do seu País. Do seu Continente. Do mundo. Os problemas do seu trabalho. Os problemas da própria democracia. A educação é um ato de amor, por isso, um ato de coragem. Não pode temer o debate. A análise da realidade. Não pode fugir à discussão criadora, sob pena de ser uma farsa (Freire, 2022, p. 127).

Fica evidente a relação vital entre a democracia, a educação e a participação. Ou seja, é participando que o sujeito é formado para a democracia, aprende a respeitar as regras do jogo, a analisar e a discutir os problemas das diferentes realidades nas quais está inserido, na busca por soluções coletivas para esses problemas. Todavia, para que uma educação e uma escola democrática sejam possíveis, é preciso que a gestão desses espaços seja fundamentada em princípios e práticas democráticas. A seção que segue aprofunda essa temática.

4.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA: EXPERIÊNCIAS, CONCEITOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Conforme destacou Bobbio (2017a), há diferença entre democratizar a política e democratizar a sociedade. Assim, mesmo em Estados democráticos, é possível a existência de instituições que não são governadas de maneira democrática. entre elas, podem estar as instituições escolares, que desempenham um papel fundamental para a sobrevivência e o fortalecimento da democracia. A democratização da educação e da escola pública enfrenta resistências e obstáculos que dificultam a materialização da democracia e da GD nesses espaços. Essas barreiras envolvem questões históricas, uma vez que tanto a instituição escolar quanto suas formas de gestão não foram originalmente criadas com objetivos democráticos (Lima, 2018a). Além disso, há desafios contemporâneos, sobretudo aqueles relacionados às reformas educacionais modernizantes de cunho neoliberal.

Diante do exposto, esta seção busca resgatar algumas experiências de GD que se destacaram ao longo do século XX, a fim de revisa e ressaltar suas potencialidades e limites. Na sequência, destaca-se o entendimento de GD, no contexto educacional brasileiro, a partir das lutas e das disputas que consagraram esse princípio na norma legal e em pesquisas do campo. Por fim, são evidenciados desafios e obstáculos para a concretização desse ideal na atualidade, bem como algumas perspectivas para a construção da educação e da GD futura.

4.3.1 Experiências de GD no século XX: lições para a GD do século XXI

Algumas experiências de GD, na forma de autogestão vivenciadas ao longo do século XX, podem fornecer contribuições significativas para a edificação da educação e da GD do Século XXI. Laval e Vergne (2023) analisam as potencialidades e os limites de experiências orientadas por essa perspectiva, as quais surgiram na Europa a partir de maio de 1968 e, de forma mais substancial, nas décadas de 1970 e 1980 na Espanha e na França. Os autores sublinham que “Maio de 1968 foi a expressão súbita de uma aspiração democrática em todos os domínios, mas não conseguiu gravá-la duravelmente nas instituições” (Laval; Vergne, 2023, p. 214). Quanto às críticas direcionadas às escolas pelos movimentos de contestação, incidiam principalmente sobre a relação pedagógica e a função social e ideológica da escola, por conta do monopólio da palavra “magistral” e a distância dos conteúdos em relação às contradições da sociedade (Laval; Vergne, 2023).

Ao examinar algumas experiências pedagógicas ocorridas na Espanha durante a década de 1980, os autores observaram que as propostas incluíam a introdução de “[...] novos modelos de gestão escolar, abrangendo a eleição de diretores, a tomada de decisão em assembleias, a definição coletiva do emprego do tempo, matérias a serem estudadas, cardápios de cantinas, os modos de resolução dos conflitos etc.” (Laval; Vergne, 2023, p. 219).

Na França, as instituições educacionais autogestionárias são identificadas a partir de 1980 e, dentre elas, os autores destacam o caso do liceu experimental Saint-Nazaire, fundado em 1982. Nessa instituição, os professores, por meio de uma experiência de autogoverno, buscaram soluções para lidar com o insucesso escolar de estudantes que haviam sido excluídos do sistema tradicional.

A deliberação autogestionária não se destina a se aventurar no terreno do conteúdo da formação. As inovações concernem à forma de aprender e gerir a instituição. O princípio geral, tanto em termos de atividades pedagógicas como de tarefas materiais, é a cogestão de alunos e professores, cada componente formando um “colégio” à

parte. A democracia direta é a regra nas reuniões de cada colégio, que delibera e decide na presença de todos, embora logo se constate que muitos dos liceais dificilmente participem das reuniões. Os dois colégios reúnem-se no conselho de estabelecimento que se reúne de duas em duas semanas (alternando com reuniões dos colégios). A gestão do estabelecimento, mesmo em seus aspectos materiais (secretariado, cozinha, refeitório, documentação, jornal do liceu, manutenção da rotina), é assegurada de forma concertada por grupos de base que associam membros da equipe educativa e liceais. A outra grande inovação concerne à organização pedagógica, com a instituição de oficinas que, no espírito de Dewey, tratam de forma pluridisciplinar um determinado conteúdo (Laval; Vergne, 2023, p. 220).

São apontadas algumas contradições na experiência, como o surgimento de atitudes consumistas, que conflitaram com o propósito cooperativo do projeto. Essas atitudes foram atribuídas à falta de exigência da participação dos alunos na administração do liceu (Laval; Vergne, 2023).

Ainda no que diz respeito a experiências de autogestão, cabe destacar o caso das escolas portuguesas. Nesse contexto, a GD, ou autogoverno, é reconhecida como um símbolo do fim do regime autoritário, que ocorreu com Revolução de Abril de 1974⁹⁹. O movimento revolucionário inesperadamente transbordou para o âmbito das escolas, de modo a materializar essa perspectiva (Lima, 2014). Antes mesmo da eclosão da revolução, a GD já podia ser identificada como “[...] uma categoria do discurso político da oposição democrática e dos movimentos estudantis, uma reivindicação claramente expressa durante as crises universitárias da década de 1960, com repercussões em toda a educação” (Lima, 2014, p. 1068).

Guiados pelo espírito revolucionário, estudantes e professores(as) tomaram as escolas. Uma das primeiras medidas adotadas foi a destituição dos(as) diretores(as) e reitores(as), cuja liderança unipessoal era associada ao regime autoritário. Esses sujeitos foram substituídos por comissões de gestão (Lima, 2014). A partir de então, as escolas se assumiram como “[...] instâncias auto-organizadas, ensaiando práticas autonómicas e de democracia direta [...]”. Essa experiência, conformou-se “[...] um exercício autogestionário, de práticas de autogoverno e de uma autonomia *de facto* [...]” (Lima, 2014, p. 1069).

Contudo, conforme Lima (2014), a GD passou por ressignificações ao longo das três edições que ela assumiu no contexto português: a 1ª edição, autogoverno (1974-1976); a 2ª edição, normalizadora (1976-1998), associada à democracia representativa; e a 3ª edição,

⁹⁹ Em 25 de abril de 2024, foram celebrados os 50 anos da Democracia em Portugal, bem como da instituição da GD nos liceus e escolas públicas, realizada pelas periferias, pelos atores escolares (professores e estudantes) que tomaram as instituições escolares e que empreenderam experiências de autogoverno. Devido à magnitude desse acontecimento, “Abril”, quando faz referência à Revolução dos Cravos — assim designada a revolução que colocou fim ao regime ditatorial português —, recebe a letra maiúscula.

formalista e minimalista (1998-atualidade). Ao observar a trajetória das experiências associadas à GD nas escolas portuguesas, Lima (2014, p. 1071) identifica três dimensões fundamentais: “eleição, colegialidade, participação na decisão”. O autor ressalta que, no contexto português, esses três elementos estiveram presentes na primeira educação da GD e que, entretanto, foram ressignificados nas edições subsequentes, de forma que a articulação e a presença/ausência dessas três dimensões conformou sentidos divergentes de GD, tais como o autogoverno democrático, estruturas e procedimentos democráticos e gestão irracional e déficit de liderança (Lima, 2014), em que os últimos foram marcados pelo hibridismo e possíveis rupturas com os valores democráticos. Não obstante, o autor destaca que, ao aplicá-los em outras realidades, é importante considerar sua relevância e a necessidade de incorporar novos elementos.

Já em relação às contribuições das experiências identificadas no contexto francês, Laval e Vergne (2023, p. 221) destacam que:

O princípio da autogestão tem o mérito de mostrar concretamente que a maioria das questões fundamentais suscitadas nas instituições escolares podem ser debatidas abertamente por todos e tratadas, segundo arranjos pedagógicos elaborados coletivamente, validados democraticamente e que nada devem a uma tutela hierárquica. Demonstrar que a escola pode funcionar na ausência de hierarquia tradicional e de subordinação burocrática, sem, no entanto, onerar os objetivos de transmissão de saberes, já é um sucesso.

Portanto, essas experiências apresentam potencialidades para a construção da educação e da escola democrática. Todavia, os autores ressaltam que algumas delas, como a experiência francesa supracitada, tiveram seu escopo bastante reduzido e que as escolas atendiam um público bem específico. Isso dificulta a comparação dos efeitos pedagógicos dessas escolas em relação às demais (Laval; Vergne, 2023). Apesar das limitações, Laval e Vergne (2023) sublinham que “Cada estabelecimento em todos os níveis de ensino deve ser transformado em um comum educacional, ou seja, um espaço institucional autogovernando que assegure um acesso universal aos saberes” (Laval; Vergne, 2023, p. 204).

De acordo com Laval e Vergne (2023), o governo do bem comum educacional deve evitar três armadilhas: 1) *corporativismo dos professores*, em que se enfatiza que esses profissionais não são os proprietários da escola, mas, sim, seus responsáveis e guardiões; 2) *demagogia dos alunos*, que ressalta que a aprendizagem não deve ser organizada unicamente a partir das preferências dos alunos; e 3) *apropriação familiar do espaço escolar*, a fim de alertar para o risco de considerar a escola como um benefício privado, uma extensão da família, com controle excessivo por parte dos pais. Portanto, é necessário equilibrar as responsabilidades dos

professores, alunos e pais para que o autogoverno dos estabelecimentos escolares tenha, no horizonte, os fins da educação e da escola pública.

A experiência portuguesa também contribui com elementos relevantes para a análise das limitações e dos desafios na concretização da GD, visto que abrangeu um número mais expressivo de escolas do que as anteriormente mencionadas. Nesse cenário, à medida em que o governo central passou a regular a GD por meio de instrumentos jurídicos normativos, observou-se uma redução da força e da vitalidade da GD, concomitantemente sujeita a processos de erosão e ressignificação frente à emergência de teorias gestionárias. A experiência evidencia que, embora importantes, “[...] as estruturas, as regras democráticas e os procedimentos eleitorais são, porém, insuficientes para concretizar a autonomia democrática das escolas” (Lima; Sá; Silva, 2017, p. 217). Logo, a autonomia é o elemento fundamental para a concretização do ideário democrático nas escolas. Ressalta-se que essa autonomia, de fato, somente existiu na primeira edição da GD nas escolas portuguesas (Lima, 2014).

A partir de 1976, durante a 2ª edição da GD, as escolas portuguesas mantiveram a forma colegial de governo; contudo, a democracia representativa ganhou protagonismo e foi regulada pelos órgãos centrais de educação. Apesar da existência de procedimentos democráticos, da presença de formas e de estruturas democráticas, as organizações educativas tiveram seus poderes reduzidos e, então, perderam a capacidade de tomar as decisões de fato, e, assim, as decisões eram tomadas pelos órgãos centrais da educação e não pelas escolas (Lima; Sá; Silva, 2017).

Já a 3ª edição da GD, formalista e minimalista, caracteriza-se pela influência das teorias gestionárias, impregnação empresarial e retorno da figura do(a) diretor(a) no espaço escolar português, o qual passa a ocupar um lugar central (Lima; Sá; Silva, 2017). Portanto, “Eleição, colegialidade e participação na decisão surgem, agora, amplamente desvalorizadas enquanto dimensões básicas da gestão democrática das escolas” (Lima, 2014, p. 1078).

Nesse contexto, observa-se uma cristalização da categoria da GD, transformada em mero *slogan* que todos evocam, mas que não o assumem na prática (Lima, 2014). Cada vez mais, a GD é reduzida à existência e à “[...] adoção de ‘mínimos democráticos’, por vezes exigidos pelos referenciais constitucionais ou pelas leis estruturantes da educação [...]”, mas que tem se mostrado insuficientes para “[...] garantir a democratização da educação e o governo das escolas” (Lima; Sá, 2017, p. 21), o que materializa, nesses espaços, uma democracia de baixa intensidade, pouco densa e de alcance restrito (Lima, 2014).

Lima e Sá (2017, p. 21-22, grifo nosso) enfatizam que:

Não basta a um projeto de democratização da educação pública um governo das escolas baseado em “mínimos democráticos” e, simultaneamente reforçado por máximos gestores ou técnico-instrumentais. Não apenas pelo facto de aqueles ‘mínimos democráticos’ tenderem a ser transformados em instrumentos competitivos, de escolha mercantil, de legitimação das desigualdades, de abertura à privatização ou aos modos de gestão típicos de certos setores privados; mas também porque a baixa intensidade das práticas democráticas no governo da educação permite mais facilmente a captura das escolas por parte de agendas e de interesses que ninguém elegeu, apoiadas em ideais estranhos ao mundo da educação e das ideias pedagógicas mas que, subitamente e com impacto transnacional tornaram as escolas mais vulneráveis, subunidades de gestão e centros de custos de uma organização mais ampla e pretensamente racional [...].

Nesse sentido, a existência dos mínimos democráticos não é suficiente para garantir uma GD de maior intensidade, especialmente quando esses mínimos estão subordinados às lógicas mercantis que pretendem submeter a educação e a escola pública aos seus interesses.

No Brasil, algumas experiências construídas em direção à materialização dessa concepção também podem contribuir para a (re)construção desse ideal. Dentre elas, destacam-se as propostas de Paulo Freire, enquanto secretário municipal de educação de São Paulo (1989-1991), durante o governo da prefeita Luiza Erundina de Sousa (Lima, 2013b), período em que foram observadas grandes mudanças na educação municipal paulista. Enquanto secretário de educação, Freire orientou as suas ações por meio de algumas diretrizes centrais, dentre elas: a GD das escolas, a reforma do currículo e a alfabetização de jovens e adultos. Dessa forma, “[...] ao procurar colocar a escola pública e popular no centro das políticas educativas, a gestão democrática, da secretaria e das escolas, adquiriu grande protagonismo” (Lima, 2013b, p. 52). Observa-se que a GD não se restringiu às escolas, mas alcançou o âmbito do sistema de ensino.

Alguns pilares sustentaram a GD proposta na gestão de Paulo Freire, em especial a “Descentralização, a administração por colegiados e participação na decisão [...] princípios subjacentes à concepção de escola democrática, pública e popular, que Freire perseguirá [...]” (Lima, 2013b, p. 54-55). As ações de Freire enquanto secretário foram orientadas pela sua concepção de pedagogia democrática, a qual tinha “[...] por horizonte uma *democracia radical*, contra todas as formas de populismo e sectarismo, pelo ativismo crítico e militante através do qual se aprende, se vive e se cria a própria democracia, da escola à empresa, das associações à comunidade local” (Lima, 2013b, p. 29, grifo nosso).

Para a consecução desses princípios, foram implantados, nas escolas paulistas, conselhos de escola, instâncias deliberativas e coletivas que coexistiam com a figura do(a) diretor(a). No entanto, o papel do(a) diretor(a) era executar as decisões do conselho (Lima, 2013b). A participação ativa dos(as) professores(as), alunos(as) e pais também foi incentivada,

o que se constituiu como um dos pilares desse modo de gestão. Contudo, a proposta de Freire também enfrentou obstáculos. Entre eles, destacam-se a dependência da política central, a resistência à participação dos pais por parte de diretores(as), coordenadores(as) e professores(as), além da presença de uma ideologia conservadora e antidemocrática no âmbito das escolas. Freire também enfrentou críticas severas à proposta de uma *democracia radical* e de uma *pedagogia democrática e libertadora*, principalmente por parte da imprensa e de opositores. Apesar disso, o legado dessa proposta transcendeu a realidade educacional paulista e influenciou a educação brasileira de forma mais abrangente. Suas bases podem ser retomadas e, se somadas às potencialidades das demais experiências, podem contribuir com a tarefa de (re)construção de uma educação e de uma escola pública democráticas.

4.3.2 A Democracia na gestão da educação e da escola pública brasileira: normas, conceitos e elementos

De acordo com Dourado (2013, p. 109), “[...] a democratização da escola passa pela democratização do acesso, da permanência e da gestão”. No que diz respeito à gestão da educação e da escola pública, a democracia tem sido concebida de diferentes formas, geralmente associada à ideia de autogoverno, endogoverno ou de GD (Lima; Sá; Silva, 2017). Inicialmente, destaca-se o que seria a GD da escola a partir do contexto educacional brasileiro.

Ao abordar essa questão, Lima (2014, p. 1068) ressalta que a GD das escolas foi assumida em países como Brasil e Portugal, que conviveram com longos períodos de ditadura como “utopia, reivindicação e palavra-de-ordem” e, nessa categoria, é possível encontrar um ideal político-educativo pleno de significado democrático e um potencial transformador.

Em relação à GD enquanto utopia, de acordo com Paro (2016, p. 13), “Toda vez que se propõe uma gestão democrática da escola pública básica que tenha efetiva participação de pais, educadores, alunos e funcionários da escola, isso acaba sendo considerado como coisa utópica”. Contudo, o autor ressalta que “A palavra utopia significa o lugar que não existe. Não quer dizer que não possa vir a existir” (Paro, 2016, p. 13). Ou seja, a democratização da educação, da escola pública e de suas formas de gestão é um ideal a ser perseguido e concretizado.

Já a GD, como reivindicação e palavra-de-ordem, está associada aos contextos sócio-políticos autoritários e às demandas por mais democracia política, que foram alargadas para a

democratização das instituições sociais, dentre elas as instituições educativas. Em cada realidade, a GD assumiu formas distintas.

No Brasil, a GD surge associada aos movimentos que clamavam e lutavam pelo fim da ditadura cívico-militar. Uma característica muito presente desses movimentos, que demandavam mais democracia política e social, era o desejo de votar para diretor(a) de escola — reivindicação influenciada pelo Movimento das Diretas Já. Ao analisar esse contexto, Souza (2023, p. 62) afirma que “[...] queríamos votar para presidente, para governador, para prefeito e, por consequência, para diretor escolar”. Portanto, o cenário sociopolítico influenciou a concepção de GD e de alguns de seus elementos. Ademais, a centralidade do dirigente escolar, característica do sistema educacional brasileiro, pode ser uma chave explicativa para o fato de que a GD, no Brasil, não tenha colocado em causa a existência dessa figura, bem como proposto experiências colegiais de gestão de forma mais ampliada.

Embora a democratização da educação possa ser identificada nas reivindicações, discursos e escritos de educadores desde a década de 1930, perpassando os períodos como os vivenciados por Anísio Teixeira (1900-1971) e Paulo Freire (1921-1997), a GD far-se-á presente, pela primeira vez, na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), reconhecida pelo normativo nacional como um dos princípios do ensino público. Essa conquista demandou grande mobilização de educadores, de movimentos sociais e de diversos setores da sociedade civil organizada.

Nardi (2016, p. 479) afirma que as reivindicações que almejavam a democratização da educação e da gestão no Brasil estavam inseridas nos movimentos mais amplos, os quais clamavam pela redemocratização da sociedade brasileira frente ao cerceamento de liberdades e formas autoritárias de governo vivenciadas durante ditadura militar (1964-1985). Essas reivindicações podem ser identificadas nas pautas dos movimentos organizados pelos educadores brasileiros, que se congregavam por meio de suas associações, a destacar: a Associação Nacional de Educação (ANDE), a ANPEd e o Centro de Estudos Educação Sociedade (CEDES). Essas entidades organizaram as Conferências Nacionais de Educação (CBEs) que aconteceram ao longo dos anos 1980, de forma que muitas delas integravam o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública¹⁰⁰.

¹⁰⁰ O Fórum em Defesa da Escola Pública surgiu na década de 1980 e foi oficialmente instituído em 9 de abril de 1987, em Brasília, por meio da *Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita*, acompanhada do *Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita*. Suas ações perpassam os anos de 1980, 1990 e 2000 (Martins; Almeida, 2016).

Durante a realização da IV Conferência Brasileira de Educação¹⁰¹, que contou com ampla participação de educadores, foi promulgada a *Carta de Goiânia*, um documento que é referência para as discussões sobre a democratização da gestão, inserida em um processo mais amplo de democratização da educação pública brasileira (Mendonça, 2000). O documento contribuiu de forma significativa para a inserção do Art. 206 na CF de 1988, que estava em fase de elaboração, em meio a debates e tensionamentos.

A promulgação da Carta Magna representou um momento de avanços democráticos e garantiu uma série de direitos sociais e, por esse motivo, foi reconhecida como a Constituição Cidadã. Porém, a educação é um cenário de disputas e, no tocante à GD, essas delimitaram que o princípio seria restrito ao ensino público. Ou seja, as disputas entre público e privado e os resquícios dos interesses privados contemplados durante a ditadura militar ainda se faziam presentes na sociedade brasileira — e conseguiam imprimir suas pautas na legislação, apesar dos avanços evidenciados (Pires; Peroni, 2018).

Um dos primeiros desafios relacionados à efetivação da GD, embalado pela euforia do processo de redemocratização, foi acreditar que somente o reconhecimento no âmbito normativo bastaria para a efetivação desse princípio. De acordo com Lima (2018b, p. 17), para muitos, “[...] a democratização política dos regimes, outrora autoritários, e a consagração jurídica de importantes princípios de gestão democrática das escolas inscritos na legislação fundamental seriam condição suficiente para a democratização da gestão das escolas públicas”.

Essa concepção é designada pelo autor de “democratista”, uma vez que encerra em si a crença de que “[...] a gestão democrática de cada escola seria uma aquisição natural, decorrente de um regime político formalmente democrático que tivesse estabelecido legislação sobre essa matéria [...]” (Lima, 2018b, p. 18). Entretanto, como adverte Bobbio (2004), para além de proclamar direitos, é preciso protegê-los e desfrutá-los. Ou seja, a Constituição Cidadã garantiu o direito à educação, reconhecendo-o como um direito público subjetivo, e imprimiu em seu texto o princípio da GD do ensino público; porém, isso não foi suficiente para a sua efetivação. Ou seja, era preciso construir caminhos para a materialização e a consolidação da

¹⁰¹ Conferência que aconteceu em Goiânia, de 2 a 5 de setembro de 1986, na qual foi redigida a Carta de Goiânia, a qual propunha 21 princípios básicos para a educação nacional a serem contemplados na Carta Constitucional em elaboração, de modo que os itens 19 e 20 deram origem ao princípio da GD, garantido posteriormente pelo Art. 206 da nova Carta Magna. Os pontos relativos à GD destacam que: “19. O Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos. 20. O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo das suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino” (ANDE; ANPED; CEDES; Carta de Goiânia, 1986, p. 9-10, grifo nosso).

GD formalmente instituída, o que passava pela delimitação do que seria, de fato, a GD do ensino público, bem como quais mecanismos, instrumentos e procedimentos seriam necessários para sua operacionalização.

Nesse sentido, no campo educacional, havia uma grande expectativa de que a nova LDBEN (Brasil, 1996) incorporasse essa questão. Entretanto, o normativo apenas ratificou o estabelecido na CF de 1988 ao determinar: Art. 3º “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (Brasil, 1996). É importante ressaltar que o inciso VIII da LDBEN (Brasil, 1996) foi modificado em 2023 e passou a contar com a seguinte redação: “VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (Brasil, 2023b). Essa alteração vem ao encontro do estabelecido pelo Art. 9º do PNE (Brasil, 2014a), que demandou a aprovação de Lei de GD ou adequação de legislação já existente.

No seu Art. 14º, a LDBEN estabeleceu o seguinte:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (Brasil, 1996).

Esse artigo foi objeto da alteração realizada em 2023, com a aprovação de legislação que determinou a inclusão de três parágrafos, portanto, apresenta a seguinte redação:

Art. 14. Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023)
I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes. (Redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023)
§ 1º O Conselho Escolar, órgão deliberativo, será composto do Diretor da Escola, membro nato, e de representantes das comunidades escolar e local, eleitos por seus pares nas seguintes categorias: (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)
I – professores, orientadores educacionais, supervisores e administradores escolares; (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)
II – demais servidores públicos que exerçam atividades administrativas na escola; (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)
III – estudantes; (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)
IV – pais ou responsáveis; (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)
V – membros da comunidade local. (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)

§ 2º O Fórum dos Conselhos Escolares é um colegiado de caráter deliberativo que tem como finalidades o fortalecimento dos Conselhos Escolares de sua circunscrição e a efetivação do processo democrático nas unidades educacionais e nas diferentes instâncias decisórias, com vistas a melhorar a qualidade da educação, norteados pelos seguintes princípios: (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)

I – democratização da gestão; (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)

II – democratização do acesso e permanência; (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)

III – qualidade social da educação. (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)

§ 3º O Fórum dos Conselhos Escolares será composto de: (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)

I – 2 (dois) representantes do órgão responsável pelo sistema de ensino; (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023)

II – 2 (dois) representantes de cada Conselho Escolar da circunscrição de atuação do Fórum dos Conselhos Escolares. (Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023).

A modificação na legislação ratificou a responsabilidade dos entes federados em legislar sobre a GD. Por fim, outra alteração está disposta no “Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: XII – instituir, na forma da lei de que trata o art. 14, os Conselhos Escolares” (Brasil, 2023b). Assim, o diploma legal atribuiu às instituições de ensino a responsabilidade da instituição de Conselhos Escolares, já previstos na legislação de 1996. Ademais o ordenamento também destaca a necessidade de instituição de Fórum de Conselhos Escolares, com o objetivo de fortalecer a atuação dessa instituição colegiada.

Ainda, a LDBEN, no Art. 15º, determinou que os sistemas de ensino deveriam assegurar progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira às instituições de ensino (Brasil, 1996). Todavia, esse artigo se tornou pouco efetivo e, de forma contraditória, a partir de então, as instituições de ensino “[...] parecem ter cada vez menos autonomia pedagógica, tendo em vista a constituição de uma política curricular e de avaliação educacional nacional que vem, ao longo dos anos, gerando padronização do ensino” (Souza, 2023, p. 72).

Essas são as referências encontradas na LDBEN acerca da GD, o que acabou frustrando as expectativas daqueles que esperavam um maior detalhamento da questão nos anos 1990. Souza e Pires (2018, p. 69) destacam que o ordenamento legal em tela “[...] informa que GD é objeto de regulamentação nas normas de cada sistema de ensino, desde que estejam garantidos os dois tópicos indicados nos incisos I e II [...]” do Art. 14. Esses requisitos podem ser interpretados como os mínimos democráticos (Lima; Sá, 2017; Lima, 2018b) exigidos pela legislação nacional para a regulamentação e efetivação da GD no Brasil, associados à participação. Portanto, “[...] a forma como tanto a CF quanto a LDB trata o princípio suscita dúvidas sobre o alcance da gestão democrática” (Souza; Pires, 2018, p. 70).

Ainda em relação à GD, tanto a CF de 1988 (Brasil, 1998) quanto a LDBEN (Brasil, 1996) mantêm a expressão “gestão democrática do ensino público”, o que sugere que esse princípio estaria circunscrito ao espaço da escola, no qual o ensino se efetiva, mas não abrange a dimensão da gestão educacional e os sistemas educacionais. A maioria das legislações subnacionais promulgadas após 1996 mantém essa interpretação, evidenciada até mesmo nas demandas dos sindicatos docentes (Souza; Pires, 2018).

No tocante às legislações subnacionais acerca da GD, cabe ressaltar que o Brasil é um país de dimensões continentais e, em muitos lugares, essa questão foi secundarizada e negligenciada. Portanto, a ausência de mecanismos e instrumentos normativos pode ser apontada como um fator que contribuiu para a não efetivação desse princípio nas escolas públicas brasileiras. Por outro lado, questiona-se até que ponto um regime democrático, que tem a GD como princípio educativo, deveria regulamentar essa questão, assim como se a regulação não geraria um excessivo controle e, por conseguinte, sufocaria a possibilidade de propostas de GD de maior abrangência, densidade e intensidade.

Inúmeras proposições relacionadas à regulamentação da matéria podem ser observadas no contexto pós-LDBEN. Nardi (2016) identificou um conjunto de 13 projetos de Lei, que foram apresentados na Câmara dos Deputados, e seis, no âmbito do Senado Federal. A sua maioria foi arquivada sob alegação de que: i) cabe aos sistemas de ensino as definições de normas relativas à GD e ii) parte das proposições estaria contemplada no texto do PNE (2014-2024).

A inexistência de uma legislação específica, para além do que determinou a LDBEN (Brasil, 1996), também produziu implicações para as pesquisas no campo da gestão educacional e escolar. Nesse sentido, Souza (2009) identificou lacunas e a necessidade de maior aprofundamento conceitual no que diz respeito à GD, em que pese operar com conceitos menos normativos. O autor retomou pesquisas anteriores e, a partir delas, explora e propõe a construção de um conceito de GD concebida como:

[...] um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola (Souza, 2009, p. 125-126).

Outros autores do campo procuraram conceituar, destacar elementos e procedimentos associados à GD. Conforme Dourado (2013, p. 97):

[...] a gestão democrática é entendida como um processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa mais vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do 'jogo' democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas.

Tanto Souza (2009) quanto Dourado (2013) apresentam um entendimento de GD enquanto processo político, associado à participação dos atores escolares, à autonomia, ao respeito às normas e regras do jogo, o que transcende, assim, os mínimos democráticos (Lima; Sá, 2017; Lima, 2018b) propostos no ordenamento legal.

Na senda desse debate, Paro (2016, p. 126) ressalta a necessidade de instituição de mecanismos e de procedimentos democráticos, os quais podem contribuir para a concretude da GD nas escolas públicas, tendo em conta que eles favorecem a participação política dos atores escolares, dentre eles os “[...] processos seletivos de escolha dos dirigentes, colegiados com participação de alunos, pais e pessoal escolar, associação de pais e professores, grêmio estudantil, processos coletivos de avaliação continuada dos serviços escolares [...]”. O autor salienta que esses mecanismos e procedimentos devem estar articulados aos fins educativos, a fim de promover um esforço coletivo que demande, do Estado, os recursos necessários para agenciar uma educação que atenda aos interesses da classe trabalhadora, usuária da escola pública.

Outra contribuição importante para o entendimento de GD é apresentada por Lima (2014), que, a partir de pesquisas empíricas, afirma que é possível evidenciar uma “forte associação teórica entre gestão democrática e eleição, colegialidade, participação na decisão. Trata-se de três dimensões consideradas cruciais, certamente associadas a outras também relevantes, mas, em todo o caso, dependentes daquelas ou a elas subordinadas” (Lima, 2014, p. 1071). A eleição está associada à escolha dos membros dos órgãos diretores e do dirigente escolar; a colegialidade está relacionada à existência e à atuação de conselhos e órgãos colegiados com representação de todos os segmentos escolares; e a participação na decisão é considerada uma dimensão central da GD, uma participação ativa que pressupõe autonomia. O autor ressalta que essa dimensão confere substância à eleição e à colegialidade. As três dimensões destacadas por Lima (2014) estão presentes nas concepções de GD apresentadas pelos pesquisadores brasileiros supracitados.

Retomando a questão normativa em relação à GD, cabe ressaltar o entendimento de GD presente nos Planos Nacionais de Educação que sucederam à LDBEN de 1996. Esse princípio está presente em três momentos no PNE (2001-2010)¹⁰², que, como é destacado oportunamente, foi pouco efetivo e contribuiu para o avanço da GD no cenário educacional brasileiro. Findado o prazo de vigência desse documento, iniciou-se uma série de discussões, debates e eventos que culminaram no PNE 2014-2024¹⁰³, o qual, por sua vez, determinou, no Art. 9º, um prazo de dois anos para que os estados brasileiros, o Distrito Federal e os municípios aprovassem ou adequassem leis disciplinando “a gestão democrática da educação pública”, o que dá a entender que esse princípio seria ampliado para os sistemas de ensino (Souza, 2023). A GD também está contemplada na Meta 19 e em suas oito estratégias (Brasil, 2014a), que são mais bem exploradas no Capítulo 7.

Embora o texto do PNE 2014-2024 indique uma ampliação da concepção de GD, a análise do documento também indica as influências, as disputas e os consensos realizados para a conformação da norma legal, uma vez que a GD está associada a critérios técnicos de mérito e de desempenho e à consulta pública à comunidade escolar (Brasil, 2014a, Meta 19). Por outro lado, como já apontado anteriormente, há diferença entre a instituição da norma e sua efetivação, que perpassa diferentes entendimentos, interpretações e traduções.

Não obstante, apesar da instituição de um sistema de monitoramento em relação às metas do PNE 2014-2024, não está prevista a responsabilização legal dos agentes públicos que não cumprirem a legislação em questão deve ser considerado, o que contribui para que a GD seja secundarizada e para que ela não se apresente como uma pauta de destaque nos diferentes sistemas públicos de ensino brasileiros. Também fica evidente que a efetivação desse princípio não é demandada pela sociedade civil e, muitas vezes, nem mesmo pelos educadores e suas entidades representativas (Souza; Bruel, 2016), o que reforça a concepção de democratismo, destacada por Lima (2018b), como um dos empecilhos a sua concretude.

Assim, decorridas mais de três décadas do reconhecimento da GD como princípio do ensino e da educação pública, Souza (2023) revisita o conceito de GD anteriormente elaborado. Com base em estudos, no PNE (Brasil, 2014a), novas pesquisas e aprofundamentos sobre a GD, sobretudo a partir das contribuições de Norberto Bobbio, conclui que é necessário incorporar novos elementos ao conceito antes estabelecido e propõe a incorporação de quatro elementos essenciais ao conceito de GD da educação e da escola pública.

¹⁰² Lei N.º 10.172, de 09 de janeiro 2001, aprovada no governo de FHC.

¹⁰³ Lei N.º 13.005, de 2014, aprovada no governo de Dilma Vana Rousseff.

Os elementos propostos por Souza (2023) para aprimorar o conceito de GD, no contexto educacional/escolar brasileiro, são os seguintes: 1) *a incorporação da noção pedagógica* ao processo político-pedagógico da gestão escolar/educacional; 2) *a valorização da coletividade*, em que se reconhece a natureza coletiva do trabalho na escola; 3) *a ênfase na transparência*, de modo a considerá-la como condição essencial associada à participação e diálogo, elementos que fundamentam a confiança no sistema democrático; e 4) *a relação os fins e objetivos da democracia*, a fim de destacar a contribuição da GD para a formação de cidadãos conscientes e participativos na construção de uma cultura democrática.

Diante do exposto, Souza (2023, p. 116) sugere a ampliação do conceito de GD, entendida como:

[...] um processo político-pedagógico coletivo no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola/educação identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola/educação, na busca da solução daqueles problemas e na edificação de uma cultura democrática. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade, na transparência e no reconhecimento às especificidades das diversas funções decorrentes dos lugares ocupados pelas pessoas na gestão da escola/educação, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar/educacional, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de gestão e, em especial, de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola/educação.

Dessa forma, o autor reafirma que a GD deve ser entendida como *princípio*, como *método* e *procedimentos democráticos*, mas, acima de tudo, deve orientar os *fins e objetivos* da educação e da escola pública (Souza, 2023). Entretanto, conforme Souza (2009, p. 127), a escola, como instituição, “[...] está solidificada pelos menos princípios instituidores da sociedade, uma vez que é parte dela, instituinte dela e instituída por ela”. Nesse sentido, no caso brasileiro, a escola, muitas vezes, acaba por reproduzir o autoritarismo, tão presente ao longo da história deste país nas suas ações e práticas cotidianas.

Além dos desafios já evidenciados, o contexto político e econômico internacional relacionado aos anos 1990, o avanço do neoliberalismo e a disseminação de reformas gerenciais e teorias gestionárias no âmbito do Estado vão trazer novos elementos para esse campo das disputas.

Para finalizar, julga-se oportuno destacar a afirmação de Lima (2014, p. 1069-1070), de que “[...] a gestão democrática das escolas é uma complexa categoria político-educativa, uma construção social que não dispensa a análise dos contextos históricos, dos projetos políticos e da correlação de forças em que ocorre”. Como construção social, a GD é um processo político

em edificação, inacabado, que demanda persistência e compromisso com a educação e com a escola pública, como fim último dessas instituições, que é a formação humana.

4.3.3 Gestão Democrática: desafios e perspectivas

Ao explorar a complexidade da democratização da gestão nas escolas públicas, Lima (2018b) lança o seguinte questionamento: “*Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública?*”; dentre os obstáculos identificados pelo autor, estão: 1) O fato de *a escola ser uma organização resistente à democracia* e, por isso, há imensa dificuldade e complexidade de democratizar a gestão dessa instituição, que ainda conserva marcas e práticas associadas ao autoritarismo, em especial em países que conviveram com longos períodos autoritários, a exemplo do Brasil e de Portugal; 2) A democratização dos regimes políticos e a aprovação de legislação que assegure que a GD é uma condição necessária, contudo, insuficiente para a efetivação da GD no plano da ação; 3) A GD está ainda por se efetivar, mas em processo de erosão, tanto do ponto de vista político quanto das práticas; e 4) A GD é um processo de longa duração, que exige tempo (lento) para sua consolidação, ruptura com práticas autoritárias e políticas contínuas, condições, essas, que se confrontam com as proposições das políticas educacionais neoliberais, práticas de gestão gerencialistas e tecnocráticas que se mostram avessas à GD.

Conforme Lima (2018b, p. 20), “[...] uma cultura democrática não se obtém rapidamente e nunca através de práticas oligárquicas, patrimonialistas ou tecnocráticas”. As instituições educacionais são organizações antigas e não foram fundadas a partir de objetivos democráticos e, assim, o modelo organizacional das escolas foi influenciado por instituições militares, religiosas e industriais. O processo de democratização desses espaços e sua forma de gestão é muito recente e ocorre em um momento em que as teorias gestionárias — dentre elas, a NGP, a reinvenção do governo e a nova governança — ganham força e passam a exercer influência sobre a educação e as instituições educacionais. Apesar das diferenças entre essas teorias, elas apresentam elementos comuns destacados pelo autor, tais como:

[...] partilham as mesmas lógicas de introdução da competitividade e dos contratos, de substituição de regras por padrões passíveis de medição, de substituição ou diminuição do papel de provisão direta pelo Estado através da direção, supervisão e eventual financiamento sob lógicas competitivas e de contratualização entre os setores públicos e privados, no interior do setor público, e, ainda, através de parcerias público-privadas (Lima, 2018b, p. 22).

As reformas educacionais realizadas a partir dos anos 1980 foram influenciadas pelas teorias gestionárias de inspiração neoliberal, que se intensificaram nos anos 2000, as quais pretendiam subjugar a educação, a escola pública e suas formas de gestão aos imperativos econômicos, às necessidades do capitalismo contemporâneo. Para os reformistas, “[...] o controlo democrático diretamente estabelecido sobre as escolas públicas deveria desaparecer, assim desburocratizando as escolas, tornando-as mais eficazes e responsáveis perante as escolhas da comunidade e das famílias” (Lima, 2018b, p. 23). No viés desse pensamento, “Descentralização, competição e escolha seriam os segredos da escola eficaz, incompatíveis com lógicas de gestão e de controlo democráticos; ‘mercados’, não ‘democracias’, seriam os referenciais mais compatíveis com escolas em busca da excelência académica” (Lima, 2018b, p. 23). Portanto, a gestão da educação e da escola também deveriam ser fundamentadas na gestão empresarial e nos valores da empresa capitalista.

Entretanto, conforme observado por Laval (2019a), “*a escola não é uma empresa*”. Reforça-se, assim, a importância da observação das especificidades e singularidades da escola, uma vez que seu objetivo não é o lucro e, portanto, sua administração/gestão não pode ser pautada pelos princípios gerais da administração que regem as demais empresas e a organização desses aparelhamentos. De acordo com Souza (2016b), essa é uma característica muito presente na origem da administração escolar americana e brasileira, vinculada à teoria geral da administração. Reconhecer as especificidades da administração escolar integra as lutas vivenciadas desde os anos 1970 no Brasil. O reconhecimento da GD não se faz suficiente, para que de “[...] tempos em tempos [...] ressurja o conflito entre a escolha de um modelo de gestão mais vinculado à natureza do objeto administrado, nesse caso a educação, *versus* a incorporação de modelos exógenos” (Souza, 2016b, p. 470). Denota-se, assim, que os obstáculos inferidos por Lima (2018b) se fazem presentes e dificultam a materialização do princípio da GD nas escolas públicas brasileiras.

Consoante a esses desafios, após o golpe que destituiu a presidente Dilma Rousseff, o PNE (Brasil, 2014a) foi secundarizado como política de Estado. A ascensão de Jair Messias Bolsonaro reforçou a agenda neoliberal e ultraconservadora, as reformas, a privatização dos bens públicos e os cortes orçamentários e, assim, contribuiu para o redirecionamento conservador às áreas negligenciadas pelo PNE (Dourado, 2019). Enfim, foi um cenário de retrocessos no campo político e educacional, com graves implicações para a GD, que já enfrentava uma série de desafios. Contudo, a vitória de Lula nas eleições de 2022 representa um alento para a democracia brasileira sufocada, bem como a esperança de sua recomposição,

afinal, como destacou Freire (2015, p. 108), “Só a democracia, o seu aprofundamento, o seu aperfeiçoamento, que implicam a superação de inúmeras injustiças sociais, poderá, exigindo de nós mais esperança, demonstrar o quanto valeu a esperança com que lutamos”.

Além da retomada da democracia no âmbito político, é preciso também retomar e fortalecer a democracia social. A reconstrução do Brasil perpassa o reestabelecimento das agendas de lutas por uma educação, uma escola pública e formas de GD que incorporem os desafios que os novos tempos nos impõem, a exemplo da dimensão ecológica (Laval; Vergne, 2023). É preciso encontrar caminhos para operacionalizar o princípio da GD, bem como mecanismos que possibilitem a sua materialização enquanto fim e objetivo da educação e da escola pública (Souza, 2023). Ainda há um longo caminho pela frente e é preciso persistência para a realização desse objetivo (Dewey, 1979). O fato de que a educação democrática “[...] não seja para amanhã de manhã não é uma razão para não começar a construí-la desde agora” (Laval; Vergne, 2023, p. 242).

Essa é a tarefa primeira e, como ressaltam Laval e Vergne (2023, p. 29), “A instituição democrática da educação não se proclama, ela se realiza praticamente nas lutas e nas experimentações”. Contudo, os autores argumentam que uma mudança significativa não pode ser isolada nem mesmo se limitar ao sistema escolar. “Essa transformação deve concernir simultaneamente às relações entre as instituições educativas e os poderes na sociedade, as relações pedagógicas, os conteúdos culturais e a organização dos poderes internos”. Nesse sentido, a transformação do sistema escolar apresenta relações com questões mais amplas, em que “[...] essas condições estão ancoradas na sociedade global, em sua história, sua divisão e seus conflitos. Se, como já sublinhamos, a transformação isolada da escola é uma ilusão, não nos basta esperar sob a mira de uma arma por algum decreto da revolução escolar” (Laval; Vergne, 2023, p. 29).

Para a consecução desse objetivo, os autores, em obra lançada recentemente, intitulada *Educação Democrática: a revolução escolar iminente*, propõem uma repolitização da escola e uma revitalização da educação democrática a partir de cinco princípios. Ressalta-se que esses princípios não são dogmas, mas contribuições que, associadas às demais contribuições, em especial às de pesquisadores brasileiros, podem auxiliar na tarefa de retomada da democracia na educação e na escola pública.

Os autores partem do entendimento de que “Chegou a hora de passar das mobilizações defensivas às *proposições ofensivas*” (Laval; Vergne, 2023, p. 27). A resistência às reformas neoliberais é importante, mas não é suficiente. É preciso avançar mais para que se possa

preparar “[...] a educação democrática de amanhã” (Laval; Vergne, 2023, p. 29). Entre os cinco princípios propostos pelos autores, indispensáveis para a edificação de uma educação democrática, estão: 1) *liberdade de pensamento*; 2) *busca de igualdade no acesso à cultura e ao conhecimento*; 3) *implementação de uma cultura comum*; 4) *definição de uma pedagogia instituinte*; e 5) *autogoverno das instituições de conhecimento* (Laval; Vergne, 2023).

Ao anunciar uma revolução escolar iminente, a qual possibilitaria uma educação democrática, os autores apresentam um elemento importante para se pensar, discutir e analisar a educação e a democracia no século XXI: a democracia social e ecológica¹⁰⁴. Ressaltam que “Os desastres engendrados pelo capitalismo, convidam a uma revisão completa dos paradigmas políticos e, em particular do paradigma educacional” (Laval; Vergne, 2023, p. 25). As primeiras décadas deste século, com a eclosão de uma pandemia e com desastres ambientais, demonstram que a materialização dessa dimensão é tarefa urgente e necessária.

Nesse sentido, “[...] a função da educação será a de formar indivíduos criativos e cooperativos, capazes de compartilhar conhecimentos, de transmitir o que sabem, de cuidar dos outros e de sus habitats, e de produzir conhecimentos sobre si mesmos” (Laval; Vergne, 2023, p. 26). São esses indivíduos que edificarão a democracia social e ecológica necessária aos novos tempos, o que corresponde à “[...] arquitetura de uma sociedade na qual os cidadãos, definindo eles mesmos as escolhas que condicionam o bem-estar coletivo, impõem limites às atividades e aos consumos nocivos para os habitats”. Em outros termos, além da dimensão política da democracia (Wood, 2011; Bobbio, 2017b), do entendimento da democracia como modo de vida (Dewey, 1979), é preciso considerar a importância de uma democracia social e ecológica (Laval, Vergne, 2023). Em todas essas dimensões, a educação tem um papel primordial (Dewey, 1979; Freire, 2022; Teixeira, 2009; Laval; Vergne, 2023).

Entre os cinco princípios da educação democrática por vir no século XXI, propostos por Laval e Vergne (2023), encontra-se o autogoverno, também conhecido como endogoverno

¹⁰⁴ O Movimento Escola Cidadã surge no Brasil no início dos anos 1990, a partir de experiências vivenciadas nos anos 1980. “A alternativa estaria numa escola estatal quanto ao financiamento, comunitária e democrática quanto à gestão e pública quanto à destinação” (Gadotti, 2008, p. 72). Essa experiência foi reinventada na prática por mais de uma década e tem por base quatro grandes princípios: “[...] a *gestão democrática*, o que implica na *escolha democrática dos dirigentes escolares e na gestão colegiada das escolas*; a *comunicação direta* com as escolas como locus central da educação; a *autonomia da escola* na medida em que cada escola deve escolher e construir seu próprio eco-político-pedagógico, e a *avaliação permanente do desempenho escolar*” (Gadotti, 2008, p. 75). Para subsidiar o Projeto Escola Cidadã, foram lançados alguns volumes da série *Guia da Escola Cidadã* e materiais, dentre os quais, Gadotti (2008) cita o livro *Ecopedagogia e Cidadania Planetária*, de Francisco Gutiérrez e Cruz Prado. Observa-se, portanto, que a dimensão ecológica já estava presente no Movimento Escola Cidadã. Na terceira década dos anos 2000, Laval e Vergne (2023) retomam essa dimensão como imprescindível para a construção da educação e da democracia no Século XXI.

ou GD. Nessa proposta, “Todo estabelecimento escolar e universitário deve ser regido por princípios realmente democráticos, ao contrário do atual reforço da hierarquia e da burocracia central” (Laval; Vergne, 2023, p. 31). Para que esse princípio possa, de fato, se concretizar, “[...] o governo dos estabelecimentos deve ser confiado a uma estrutura colegial de funcionários, usuários da escola e cidadãos interessados na questão educativa” (Laval; Vergne, 2023, p. 31).

A defesa da educação democrática é retomada por Laval e Vergne (2023) e recontextualizada de acordo com os desafios do século XXI. Conforme já evidenciado, as lutas pela democratização e pela GD da educação e da escola pública surgiram no século XX, o que contou com importantes experiências de autogoverno. Ademais, lutas de educadores(as), movimentos sociais e sindicais possibilitaram que a GD fosse reconhecida por muitos normativos legais como um princípio da educação e da escola pública em alguns países, a exemplo do Brasil, condição, essa, necessária; porém, como destacou Lima (2018b), insuficiente para sua efetivação.

A busca pela democratização deve ser constante e persistente: “Uma reorganização da educação de modo que a instrução se efetue em conexão com a inteligente realização de atividades com um escopo, será um trabalho lento. Ele só pode efetuar-se aos poucos, dando-se um passo de cada vez” (Dewey, 1979, p. 150). Para a realização dessa tarefa, é importante lembrar Freire (2016, p. 110, grifo nosso): “[...] *se a educação não pode tudo, alguma coisa fundamental a educação pode*. Se a educação não é a chave das transformações sociais, não é simplesmente reprodutora da ideologia dominante”. Em outros termos, a educação e a escola sozinhas não têm o poder de transformar a sociedade, mas detêm um papel importante nesse processo, que se inicia pela transformação da escola e do sistema educativo que existe. No século XXI, as contribuições de Dewey (1979), Freire (2022), Laval e Vergne (2023), Lima (2014, 2018b), Teixeira (2009) e demais autores citados ao longo deste capítulo podem ser retomadas para fundamentar a (re)construção da educação democrática, da GD da educação e da escola pública e, sobretudo, do estado democrático de direito no Brasil. Ademais, como alertou Bobbio (2017b, p. 50), “[...] o processo de democratização não pode ser dado por concluído”. Democratizar o Estado, suas instituições, a sociedade, a educação e a escola pública é tarefa coletiva de longa duração.

A PRIMERA PARTE EM SÍNTESE

Nos quatro capítulos da primeira parte desta investigação, foram aprofundados conceitos que contribuem de forma significativa na tarefa de identificar a esfinge neoliberal contemporânea e de decifrar algumas de suas ações, expressões e enigmas que interpelam o Estado, a educação e a escola pública e suas formas de gestão. Também foram apresentadas propostas que se contrapõem a esses movimentos, as quais podem contribuir para a democratização desses espaços

No primeiro capítulo, foi constatado que o capitalismo e o Estado Moderno têm origens comuns e trajetórias entrelaçadas (Weber, 1999, 2004; Dale, 1989, 2010). O Estado exerceu um papel fundamental de apoio e suporte (Dale, 1989; 2010) em períodos de crises capitalistas estruturais. A partir de 1970, com a emergência de uma nova crise estrutural do capitalismo, o neoliberalismo passou a demandar reformas no Estado e a influenciar suas políticas em âmbito mundial. Todavia, o receituário neoliberal não solucionou os problemas do capitalismo contemporâneo. Apesar do fracasso econômico do neoliberalismo e da terceira via, seus preceitos persistiram na atuação em/sobre o Estado. As duas primeiras décadas do século XXI indicam metamorfoses, uma transfuncionalização do capitalismo neoliberal, que se apresenta de forma reeditada: o “novo-neoliberalismo” (Puella-Socarrás, 2008, 2010, 2021; Dardot; Laval, 2019).

A educação desempenhou e continua a desempenhar um papel fundamental na formulação de soluções para os problemas centrais do capitalismo (Dale, 1989). Na perspectiva neoliberal e da terceira via, a oferta da educação não deve ser responsabilidade direta do Estado. Já a gestão da educação e da escola pública se constituem em *locus* estratégico por meio do qual os interesses capitalistas podem operacionalizar e direcionar as políticas e ações educativas, de modo que essas venham ao encontro de suas demandas. A gestão é parte integrante das mudanças evidenciadas no âmbito do Estado e, tanto na concepção neoliberal quanto nas proposições da terceira via, os padrões de gestão privada e os valores do mercado devem orientar a gestão pública, o que inclui a gestão da educação da escola (Peroni, 2012). Em resumo, a discussão apresentada no primeiro capítulo apontou para a importância de se compreender em que medida a noção de Estado e suas redefinições propostas pelo neoliberalismo, em suas edições e reedições, explicam ou intervêm na nova compreensão da gestão (da educação, da escola pública e da gestão democrática).

O segundo capítulo aprofundou as discussões sobre a Nova Governança e as transformações propostas no âmbito do Estado, na administração pública, na educação e em suas formas de gestão. Ficou evidente que o termo “governança” tem raízes na antiguidade, com registros de seu uso na Grécia (Reis, 2013), associado às palavras clássicas do latim e do grego antigo (Jessop, 2018), cujo significado remete à direção de barcos e ao leme. No contexto contemporâneo, o termo e a intensificação da Nova Governança estão relacionados à ascensão dos processos de globalização e do neoliberalismo e indicam uma imbricação entre essas tendências (Brown, 2018; Santos, B. S., 2010). A disseminação contemporânea desse fenômeno está vinculada aos atores hegemônicos globais, tais como o BM, a OCDE, o FMI.

A análise da literatura internacional e nacional sobre governança sugere que esse conceito é um elemento-chave — uma importante lente de análise — para leitura, interrogação e compreensão da multiplicidade de sujeitos que integram tanto a sociedade política quanto a sociedade civil (Gramsci, 2007), de modo a conformar o Estado integral hodierno e a transição de governo para governança (Ball, 2020; Dale, 2010; Jessop, 2018). Os aportes teóricos destacam pelo menos três interpretações distintas em relação à governança: 1) *a governança enquanto conceito (fenômeno)*; 2) *a governança enquanto perspectiva analítica*; e 3) *a governança enquanto padrão ou paradigma administrativo*.

No Brasil, alguns elementos — que compõem a nova governança — já estavam presentes desde os anos 1990, entretanto, essa lógica é impressa na norma legal em 2017, com a publicação do Decreto N.º 9.203, de 22 de novembro de 2017 (Brasil, 2017). Documentos e publicações relevantes sobre a nova governança no contexto nacional indicam os sujeitos responsáveis por disseminar essa lógica. Esses atores nacionais estão articulados aos atores hegemônicos globais e operam em rede, com o objetivo de propagar os princípios e *modus operandi* da Nova Governança para os estados e municípios brasileiros.

Na esfera educacional, a nova governança surge como uma alternativa à privatização e à mercantilização de forma direta. Nessa perspectiva, a educação pública continua a ser provida pelo Estado, mas passa a ser orientada por premissas do setor privado mercantil (Robertson; Verger, 2012), o que conforma formas de privatização *lato sensu* (Lima, 2018c). Embora, à primeira vista, a relação entre nova governança e privatização possa ser contraditória, é possível evidenciar elementos comuns entre esses fenômenos, cujos elementos podem contribuir para a compreensão da educação, da escola pública e suas formas de gestão no século XXI.

Em síntese, os aportes teóricos que sustentaram o Capítulo 2 enfatizam que, para facilitar e efetivar a atuação direta do setor privado lucrativo e não lucrativo na educação e suas formas de gestão, alterações foram realizadas no arcabouço legal a partir dos anos 1980. Essas mudanças podem comprometer a concepção de educação como um direito de todos(as) e de cada um, fundamentado no princípio da GD, em favor de uma lógica privatista e privatizante que concebe a educação enquanto mercadoria, benefício ou serviço a ser administrado a partir da lógica empresarial mercadológica.

No terceiro capítulo, realizou-se a discussão sobre o direito à educação e sobre como a conquista desse direito social, consagrado nas constituições de grande parte dos países durante o século XX, é resultante de um longo percurso (Marshall, 1967; Bobbio, 2004). A literatura indica que esse direito tem sido alterado a partir das proposições das novas formas e modos de governança e diferentes formas de privatização. Os aportes teóricos sinalizam para a importância de direitos civis, políticos e sociais como elementos constitutivos de cidadania (Marshall, 1967).

No Brasil, a trajetória da conquista de direitos apresenta um percurso mais longo, lento e tortuoso, visto que a conquista dos elementos de cidadania ocorreu na ordem inversa (Carvalho, J. M., 1998). Muitos direitos foram proclamados em períodos ditatoriais. Essa chave analítica fornece elementos para o entendimento dos anseios da população brasileira por um messias, um salvador que apresentasse soluções ou verdadeiros milagres para problemas históricos vivenciados no Brasil. Aponta-se para a origem histórica de razões e gostos por formas autoritárias, que remontam aos períodos em que alguns direitos foram “proclamados”.

Nesse percurso histórico, a CF de 1988 representa um marco na conquista dos elementos de cidadania. Nela, a educação é reconhecida como um direito público subjetivo, a ser ofertada a partir do princípio da GD, conquista decorrente de muitas lutas e disputas. Todavia, as reformas vivenciadas no Brasil a partir dos anos 1990 propõem que os direitos sociais, dentre eles, a educação, sejam ofertados pelo setor público não-estatal (Bresser Pereira, 1998b).

Consoante essas transformações, identificou-se que, nas novas formas e modos de governança, apenas frações da sociedade civil, geralmente representantes dos setores privados e do terceiro setor, têm voz ativa na formulação e na condução das políticas públicas, enquanto a classe trabalhadora, os profissionais da educação e suas entidades representativas são excluídos dos espaços de decisão e de participação. Esses setores defendem a privatização da educação e da escola pública em suas diferentes formas e pautam seus argumentos na eficiência

e melhoria da qualidade da educação ofertada pelo setor privado e pelo terceiro setor, de modo a educar e formar o consenso em torno desse ideário. Todavia, estudos apontam que esse discurso é uma falácia, pois a educação ofertada e administrada pelos “terceiros” é de menor qualidade, o que contribui para o aumento da segregação e das desigualdades educacionais (Adrião, 2018). Em outras palavras, tais soluções propostas representam a impossibilidade da materialização da educação como um direito de todos(as) de forma igualitária.

O quarto capítulo abordou a relevância da democracia no mundo contemporâneo, a fim de ressaltar a necessidade de sua expansão para além da esfera política, de maneira a alcançar também as instituições sociais e a se consolidar como um modo de vida. Destacou-se, por meio das contribuições de Dewey (1979), Teixeira (2009) e Freire (2022), o papel fundamental da educação na preservação e no fortalecimento da democracia, sobretudo em tempos de estagnação e retrocessos democráticos. Para tanto, é imprescindível que a educação, a escola e suas formas de gestão sejam fundamentadas pelos ideais e princípios democráticos, a fim de possibilitar o exercício da democracia por meio de experiências e práticas democráticas, essenciais para a formação de sujeitos mais democráticos.

Apesar da GD ser consagrada legalmente, a sua concretização enfrenta inúmeros desafios. São desafios históricos associados à origem das organizações educativas e, desafios contemporâneos que precisam ser superados. Para compreender melhor esses desafios, resgatou-se algumas experiências de GD vivenciadas ao longo do Século XX, para que, a partir das suas potencialidades e limitações, pudesse ser vislumbrada a construção da GD do Século XXI. Por fim, a partir das contribuições de Laval e Vergne (2023), foram tecidas algumas proposições para a re(construção) da GD no Brasil, o que perpassa a retomada do Estado democrático de direito e o enfrentamento de formas de gestão que se contrapõem a esse ideal.

Nesse sentido, é preciso retomar as lutas históricas que possibilitaram a conquista de direitos constitutivos da cidadania, as quais devem, insistentemente, defender os direitos já proclamados e, ao mesmo tempo, procurar avançar diante da demanda atual, que pressupõe a proclamação e materialização de novos direitos. Precisa-se tomar esses aportes como referências e encontrar formas e espaços para reafirmar o dever do Estado para com a educação, pois, como apontou Teixeira (2009, p. 107): “Há educação para alguns, há educação para muitos e há educação para todos”. Portanto, é necessária a defesa de uma educação “pública” pautada nos princípios da GD e somente o Estado, enquanto instituição promotora da sociabilidade e da solidariedade entre os indivíduos (Ferraz, 2013), poderá garantir a educação para todos(as) de forma igualitária.

SEGUNDA PARTE – EM BUSCA DE CAMINHOS, MÉTODOS, ESTRATÉGIAS E SUBSÍDIOS PARA IDENTIFICAR A ESFINGE E DECIFRAR ALGUNS DE SEUS ENIGMAS

A segunda parte desta investigação é constituída por dois capítulos — *Capítulo Cinco* e *Capítulo Seis* —, os quais descrevem o planejamento e a elaboração da pesquisa, os quais apresentam instrumentos utilizados para identificar a esfinge neoliberal contemporânea, visando decifrar alguns de seus enigmas, além de destacarem a revisão bibliográfica realizada.

O Capítulo 5, intitulado *Caminhos, métodos e estratégias para identificar a esfinge e decifrar alguns de seus enigmas*, busca detalhar a concepção, o planejamento e o percurso teórico-metodológico delineado, percorrido e trilhado durante o estudo proposto. Também descreve o processo de coleta, seleção, organização dos dados que possibilitaram a formação de três bancos de dados, importantes subsídios utilizados durante a pesquisa.

O Capítulo 6 — *Sobre os ombros de gigantes: evidências, perspectivas e direcionamentos* — apresenta o Estado do Conhecimento da temática (*acerca da gestão da educação e da escola pública* a partir dos marcos da reforma neoliberal em diferentes contextos), por meio de um levantamento realizado em bases de conhecimento e indexadores de abrangência internacional, regional e nacional. Nele, também são detalhadas as categorias evidenciadas a partir da análise dos 241 artigos selecionados para o estudo, na qual são apontadas tendências e resistências a esses processos.

5 CONSTRUINDO CAMINHOS, MÉTODOS E ESTRATÉGIAS PARA IDENTIFICAR A ESFINGE E DECIFRAR ALGUNS DE SEUS ENIGMAS

Desconfiai do mais trivial,
na aparência singelo.
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.
Suplicamos expressamente:
não aceiteis o que é de hábito
como coisa natural,
pois em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada,
de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada,
nada deve parecer natural
nada deve parecer impossível de mudar
(Brecht, Bertold).

É bem verdade que a descoberta da possibilidade de mudar não é ainda mudar. Indiscutivelmente, porém saber que, mesmo difícil, mudar é possível é algo superior ao imobilismo fatalista em que mudar é impensável ou em que mudar é pecado contra Deus. É sabendo que, mesmo difícil, mudar é possível, que o oprimido nutre sua esperança.
(Freire, 2000, p. 44)

Toda pesquisa acadêmica e científica possui uma trajetória, uma história associada às perguntas e inquietações que a originaram, ao seu planejamento, às opções e escolhas realizadas pelo(a) pesquisador(a) durante esse percurso; isto é, a sua concepção, conformação, nascimento e desenvolvimento. Não obstante, as condições históricas, políticas, econômicas, sociais e culturais que compõem o tempo no qual a investigação foi gestada e se desenvolveu também devem ser consideradas. Diante do exposto, destaca-se que a presente pesquisa, iniciada em 2020, o ano pandêmico, está inserida no campo da Educação, integra a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do PPGE da UFPR e aborda a gestão da educação e da escola pública atravessadas pelas reformas neoliberais, que se iniciam nos anos 1980, as quais, no Século XXI, têm assumido novas formas. Trata-se de reformas em curso. Metaforicamente, ilustramos essas transformações como uma esfinge neoliberal contemporânea, a qual tem interpelado o Estado, a educação, a escola pública e suas formas de gestão. Identificar a esfinge, em sua forma neoliberal contemporânea e decifrar alguns de seus enigmas, bem como as potenciais implicações desses processos para a GD é um dos principais desafios desta pesquisa.

Conforme Souza (2020, p. 17), “[...] a pesquisa é uma atividade orientada e planejada de busca de construção de conhecimentos”. Dada a necessária rigorosidade das pesquisas científicas, explicitar o processo de planejamento e a construção da presente investigação, além de uma necessidade acadêmica, representa a oportunidade de detalhar as escolhas e os caminhos

percorridos durante essa trajetória, reafirmando o compromisso enquanto pesquisador(a) com a busca de informações e o cuidadoso e rigoroso tratamento dos dados, elementos importantes a serem tomados em conta na atividade de pesquisa, sobretudo nas pesquisas em educação, visando à confiabilidade das análises e das conclusões a serem apresentadas (Souza, 2020).

No viés desse pensamento, Gamboa (2007) afirma que, além de um requisito acadêmico para receber um título ou ascender a um determinado grau universitário, a investigação científica deve ser compreendida como um trabalho, atividade humana, uma vez que se dedica a resolver uma problemática da realidade e, em especial, devido a sua dimensão transformadora.

Como aponta a epígrafe de autoria de Bertold Brecht (1898-1956), destacada na abertura deste capítulo, é necessário examinar até mesmo o mais habitual. Portanto, a teoria, os documentos, os dados de pesquisa, os métodos e os procedimentos demandam um exame minucioso, um olhar curioso, desconfiado, investigativo e vigilante do(a) pesquisador(a), para que as entrelinhas, ou o que não está dito de forma direta, possa ser, de alguma forma, capturado durante o estudo. Ademais, a crítica em relação à adoção de determinados instrumentos, visando analisar suas potencialidades e limites, também se faz necessária na atividade da pesquisa.

Diante do exposto, este capítulo tem por objetivo detalhar os caminhos delineados e percorridos nesta trajetória. Para tanto, o capítulo está dividido em seções e subseções, as quais buscam discutir e apresentar os elementos supracitados. Inicialmente, aborda-se a pesquisa no campo das políticas educacionais e suas especificidades; na sequência, apresenta-se o objeto de estudo, procurando delimitar o *locus* investigativo, bem como destacar aspectos conceituais e informações relevantes. A última seção aborda os caminhos teórico-metodológicos trilhados, com foco na pesquisa em tela, sua natureza, documentos, técnicas e procedimentos utilizados. Por fim, é detalhado o processo de formação das três bases de dados que deram sustentação à investigação e às análises realizadas, formadas por dados bibliográficos e empíricos.

5.1 A PESQUISA NO CAMPO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E SUAS ESPECIFICIDADES

Ao tratar de pesquisas acadêmicas e científicas no campo da educação, em especial, daquelas que têm por objeto de investigação as políticas educacionais, primeiramente se faz necessário destacar o que é pesquisa, sua relevância, bem como situar as pesquisas no campo em questão. Em relação à primeira proposição, o que é pesquisa, Gil (2002, p. 17) afirma que

se pode definir “[...] como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”. Minayo (2009, p. 16), por sua vez, a define como “[...] a atividade básica da ciência na sua indagação e construção da realidade”. Ou seja, a pesquisa diz respeito a uma investigação científica, a qual procura responder a problemas da realidade, visa à construção do conhecimento, pautada em critérios e procedimentos reconhecidos no mundo acadêmico-científico.

No que diz respeito à segunda proposição, destaca-se que realizar pesquisa e se constituir pesquisador(a) em tempos de negacionismo, de ataques à ciência, às universidades e às escolas públicas, é um grande desafio na contemporaneidade. Por outro lado, a pesquisa e a ciência mostraram sua importância frente a momentos cruciais ao longo da história humana, sobretudo nos tempos recentes. O papel da ciência foi decisivo durante a pandemia de covid-19, que ceifou a vida de milhares de homens e mulheres, e que, além da morte, deixou um rastro de destruição, o qual inaugurou um capítulo trágico que marcará o Século XXI. Nesse sentido, Petry, Barleta e Scherma (2020, p. 33, grifo nosso) destacam que:

Nos tempos atuais em que nos movimentamos, praticar *o ato de pensar e conhecer tornou-se tarefa imprescindível*, ao passo que desenvolver o pensamento crítico transformou-se em ameaça aos atores político-econômico neoliberais e neoconservadores globais que se pretendem proprietários das narrativas comunicativas, filosóficas, culturais, econômicas, sociais e ideológicas, condição estratégica para manter os privilégios de classe, o acúmulo de riqueza às custas de milhões e milhões de trabalhadores explorados diuturnamente e a conformação resignada de homens e mulheres no mundo das coisas e das gentes.

Portanto, para além da importância histórica, foi por meio da pesquisa e da ciência que inúmeras descobertas e recursos científico-tecnológicos possibilitaram à humanidade a prevenção e a cura de inúmeras doenças; encurtaram distâncias, melhoraram e transformaram a vida das pessoas. Todavia, em uma sociedade capitalista, é notório que o acesso aos avanços ocorre de maneira desigual e, muitas vezes, excludente.

No que tange à terceira proposição, é relevante destacar as especificidades do campo em que a pesquisa, em tela, está inserida. Sobre a produção científica no campo, Souza (2020, p. 17) observa que “[...] a pesquisa na área da Educação no Brasil, bem como a formação de pesquisadores nesse campo, vem crescendo flagrantemente”. Nesse mesmo sentido, Mainardes (2018, p. 187) destaca que, “[...] quando nos referimos à política educacional e à pesquisa de/sobre políticas, nos referimos a um campo abrangente, complexo e em permanente expansão”. Em relação à relevância dos estudos no campo, Souza (2016a, p. 86) afirma que estudar as políticas educacionais nos possibilita “[...] conhecer e mostrar como são operadas as

relações entre o Estado e a Sociedade na luta pelo reconhecimento da educação como direito, nos desafios da sua oferta e organização e nos conflitos decorrentes da busca por qualidade”.

A origem do campo acadêmico da Política Educacional, no contexto nacional, remonta aos anos de 1960 e foi precedida por estudos que versavam sobre a questão do ensino no país, a Administração Escolar, a Administração Educacional e a Educação Comparada (Mainardes; Stremel, 2021). Os autores detalham como ocorreu a formação e a consolidação do campo:

Esse campo desenvolveu-se como produto de condições históricas e sociais, por meio da expansão de publicações sobre política educacional; da criação de disciplinas na Graduação; da criação de linhas e grupos de pesquisa na Pós-Graduação; da criação de associações científicas e grupos de trabalho dentro de associações; da criação de periódicos científicos especializados; da criação de redes de pesquisa; da realização de eventos científicos específicos de políticas educacionais, bem como pelas ações e tentativas de intervenções dos pesquisadores do campo no próprio processo de formulação de políticas. A partir da década de 1990, o campo adquire maior autonomia e legitimação, e o contexto atual indica que, no Brasil, o campo acadêmico da política educacional encontra-se em fase de expansão e busca de consolidação (Stremel, 2016; Stremel; Mainardes, 2018 *apud* Mainardes; Stremel, 2021, p. 3).

Acerca dos objetos de estudo do campo, Souza (2014), em artigo intitulado *A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando?*, a partir da leitura empírica das investigações do campo, destaca que, no Brasil, “[...] a pesquisa em políticas educacionais toma a (não) ação do estado no atendimento às demandas por educação pela sociedade e, na via inversa, toma também as próprias demandas sociais como objeto de estudo” (Souza, 2014, p. 362-363).

A partir de ampla revisão de trabalhos, o autor observa que a agenda de pesquisa está bem-articulada, de forma que “[...] as demandas da sociedade por educação e as (não) respostas do Estado provocam os investigadores a tomar os temas que se encontram no epicentro dessas disputas como objetos de estudos [...]” (Souza, 2014, p. 366). Por outro lado, destaca uma certa lacuna, um *delay* entre a agenda da política educacional propriamente dita e as pesquisas em si, o que pode ser explicado dado o interesse dos pesquisadores por determinada política demandar um tempo específico (Souza, 2014), necessário para o desenvolvimento da política em si, bem como das investigações.

Entre os temas, objetos das investigações no campo das políticas educacionais, que se constituíram em preocupação dos(a) pesquisadores(as) na análise em questão, destacam-se: Gestão da Educação (de sistema, escolar, GD); Teorias e conceitos; Etapas e modalidades; Reformas (do Estado, Educacional); Programas e Ações; Avaliação (Políticas de avaliação; Avaliação em larga escala); Financiamento da educação; Trabalho docente; Estado da

arte/Pesquisa em Política Educacional; Conselhos (Municipal; Escolar; Controle social); Políticas curriculares; Municipalização; Legislação educacional; Organismos internacionais; Demandas educacionais e direito à educação; Intelectuais (da educação, da política) e História da Política Educacional. Os temas estão na ordem em que foram evidenciados nos 215 trabalhos analisados pelo autor, sendo que as publicações que tratam da Gestão da Educação, que corresponde ao objeto de investigação desta tese, correspondem a cerca de 25% dos estudos realizados no campo (Souza, 2014).

Ao propor uma reflexão sobre os objetos de estudo da Política Educacional, Mainardes (2018, p. 187, grifo nosso) infere que, de modo geral, os estudos abordam as seguintes questões:

- a) Estudos de natureza teórica sobre temas relacionados à política educacional (Estado, neoliberalismo, as relações entre o setor público e o privado, fundamentos teórico-metodológicos da pesquisa sobre políticas educacionais, epistemologias da política educacional, entre outros); b) Análise de políticas (implementação, avaliação, etc.); c) *Políticas educacionais e gestão (educacional e escolar)*; d) Legislação educacional; e) Financiamento da educação; f) Políticas curriculares; g) Políticas voltadas ao trabalho docente (formação, valorização, carreira, etc.); h) Questões relacionadas às demandas educacionais, oferta, acesso, qualidade, direito à educação, movimentos de luta pela garantia do direito à educação.

Denota-se que essa constatação se aproxima dos resultados evidenciados por Souza (2014). Portanto, “[...] o objeto de estudo da política educacional é a análise das políticas produzidas pelo Estado (atos do Estado), as quais são criadas na tentativa de resolver problemas existentes e atender demandas da população” (Mainardes, 2018, p. 186).

Em 2019, Souza publicou o artigo *A pesquisa em política e gestão da educação no Brasil (1998–2015): atualizando o estado do conhecimento*, no qual analisa um conjunto de 823 artigos disponíveis no repositório da *Scientific Electronic Library* (SciELO) e na *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (RBP AE). Os artigos analisados foram agrupados em 12 categorias, em que se tomou como base a investigação realizada por Wittmann e Gracindo (2001) (Souza, 2019).

Constatou-se um aumento da produção no campo ao longo do período de 1998 a 2015 (Souza, 2019). Ao analisar os temas dos estudos em questão, o autor infere que a “[...] Gestão da escola responde por mais de 13% dos artigos analisados e é a principal categoria de trabalhos nesse período” (Souza, 2019, p. 6). No entanto, como essa categorização considerou o trabalho de Wittmann e Gracindo (2001), identifica-se que outras duas categorias tratam do tema e possuem trabalhos que as integram: Gestão de sistemas educacionais (8,6%) e Gestão da universidade (7%). Ou seja, se somarmos os trabalhos que abordam a Gestão da Educação em

geral, esses perfazem um total de 28,6%. Esses resultados reafirmam, portanto, as conclusões destacadas pelo autor em 2014, que colocam a Gestão da Educação (de sistema, escola, GD) em destaque entre os estudos do campo das políticas educacionais.

Ao abordar a alta incidência da gestão escolar como objeto de preocupação dos(as) pesquisadores(as) do campo, o autor afirma que a gestão escolar, em alguma medida, demonstra e explicita como ocorre a política educacional no ambiente da escola, o que acaba por influenciar diretamente o cotidiano dos trabalhadores em educação e dos próprios estudantes (Souza, 2019), o que evidencia, assim, o interesse em relação à temática. Por outro lado, destaca-se que, mesmo com prevalência dos estudos sobre a Gestão da Educação e da Escola, quando comparados aos demais objetos de estudo do campo, esses ainda se fazem necessários e relevantes, pois, tal como enfatizou Souza (2014, p. 366), “[...] a política é dinâmica, complexa e controversa [...]” e, frente às novas demandas e contextos, a continuidade das pesquisas que tomam a gestão como objeto de seus estudos ainda se faz necessária. No que diz respeito à gestão da escola, ela acompanha as mudanças culturais e sociais de sua época, incluindo, assim, novos objetos, problemas e abordagens (Souza, 2019) diante das mudanças e transformações, e, assim, novas indagações e inquietudes emergem e originam novas pesquisas.

Dentre os trabalhos do campo que se ocupam da gestão, destacam-se os que se debruçam sobre a GD, sinalizando que “[...] mesmo a gestão democrática não tendo tomado a cena da gestão escolar no cotidiano das instituições educativas brasileiras, ela pauta a pesquisa desse campo de conhecimento” (Souza, 2019, p. 14). Ao continuar a análise dos artigos que tratam da gestão escolar, Souza (2019) evidencia a emergência de uma categoria inédita: a leitura de trabalhos sobre a política como manifestação objetivada na gestão. Conforme Souza (2019, p. 19), os estudos dessa categoria entendem que “[...] a gestão traduz as concepções políticas e dá materialidade a elas, seja por meio da implementação da macropolítica educacional, seja por intermédio do reconhecimento de que a gestão é arena para a disputa do poder na própria escola”.

Frente ao exposto, reafirma-se a importância de se pesquisar a gestão da educação e da escola pública, atravessadas pelas reformas e pelas novas formas e modos de governança, que constituem um mantra político do neoliberalismo (Brown, 2018). Observa-se que a gestão educacional e a escolar se configuram como espaços dinâmicos e permeados por disputa de poder e contradições. Reconhecidos pelos reformadores como núcleos estratégicos, esses espaços podem se converter em instrumentos para operacionalização de reformas de cunho neoliberal gestionárias e das transformações associadas a essa racionalidade.

5.2 DETALHANDO O *LOCUS* DA INVESTIGAÇÃO: A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DAS ESCOLAS PÚBLICAS NOS ESTADOS BRASILEIROS E NO DISTRITO FEDERAL

Esta pesquisa não pretende esgotar a discussão sobre um tema tão complexo. Portanto, não interessa aqui investigar a totalidade da Gestão da Educação e das escolas públicas brasileiras — atravessadas pelas reformas neoliberais e suas proposições — e as potenciais implicações desses processos para a GD, dada a limitação de tempo e os recortes que a própria tese exige. Conforme Eco (2000, p. 10), “[...] quanto mais se restringe o campo, melhor e com segurança se trabalha”. Assim, a investigação teve como *locus* a gestão da educação e das escolas públicas dos 26 estados brasileiros e do DF, materializada nos respectivos Planos Estaduais e Distrital de Educação.

Inicialmente, o projeto de pesquisa abarcava apenas a dimensão da gestão escolar e, portanto, somente as escolas, o que por si só já representava um imenso desafio. Todavia, ao longo da trajetória da investigação, percebeu-se que uma das estratégias adotadas nas reformas de cunho neoliberal, na mudança de governo para governança no campo educacional, dizia respeito à influência, à atuação e à inserção de atores políticos do setor privado e do terceiro setor (governo de terceiros) no âmbito da gestão educacional, para assim trilharem e pavimentarem caminhos até a gestão escolar.

Diante disso, fez-se necessário redesenhar a pesquisa, ampliar o escopo e o *locus* do estudo, uma tarefa um tanto desafiadora, dada a dimensão territorial brasileira e a diversidade da educação nos diferentes estados e no DF. Visando recortar esse universo bastante amplo, direcionou-se o olhar para importantes peças da política educacional, normativos esses que poderiam apontar para as mudanças em curso, nomeadamente o Plano Nacional, os Planos Estaduais e Distrital de Educação. Nesses documentos, observou-se como a GD da educação e da escola pública é concebida e (re)dimensionada; em seguida, buscou-se identificar quais as expressões da nova governança estavam presentes nesses ordenamentos legais, as transformações decorrentes da racionalidade da nova governança, e quais as potenciais implicações desses processos para a GD.

É importante destacar que os Planos Estaduais/Distrital de Educação abarcam toda a educação e abrangem as escolas localizadas no seu território; contudo, esta pesquisa focaliza a dimensão da gestão da educação e das escolas públicas circunscrita nesses espaços.

5.3 O PERCURSO TEÓRICO METODOLÓGICO: DELINEANDO OS CAMINHOS PARA IDENTIFICAR A ESFINGE NEOLIBERAL CONTEMPORÂNEA E DECIFRAR ALGUNS DE SEUS ENIGMAS

Na presente seção são detalhados os caminhos delineados, percorridos e trilhados durante a investigação, ou seja, teve por objetivo elucidar a trajetória e o percurso teórico-metodológico da pesquisa. Nesse sentido, estudos empreendidos por Gil (2002) apontam que delineamento é um termo adequado e seu uso representa as ideias de modelo, sinopse e plano que permeiam a elaboração de uma investigação científica, uma vez que “[...] expressa em linhas gerais o desenvolvimento da pesquisa, com ênfase nos procedimentos técnicos de coleta e análise de dados [...]”. A elucidação do delineamento do percurso teórico-metodológico permite classificar e tipificar as pesquisas.

Conforme Minayo (2009, p. 14), a metodologia diz respeito ao “[...] caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”. Essa tarefa, além de uma exigência acadêmica, implica o compromisso ético do(a) investigador (a), para com o(a) leitor(a) e a comunidade científica. Nesse sentido, Minayo (2009, p. 14) destaca que “[...] a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade)”. Portanto, conforme a autora, teoria, método e criatividade são importantes elementos que dão sustentação à pesquisa científica, os quais, além de serem tomados em conta nas investigações, devem ser explicitados e publicizados.

Ao tratar do desenvolvimento da pesquisa, da trajetória percorrida do início do percurso investigativo até a apresentação dos resultados, Gil (2002, p. 17) afirma que:

A pesquisa é desenvolvida mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos. Na realidade, a pesquisa desenvolve-se ao longo de um processo que envolve inúmeras fases, desde a adequada formulação do problema até a satisfatória apresentação dos resultados (Gil, 2002, p. 17).

Observa-se, assim, que a pesquisa possui um ciclo de vida, uma trajetória, e cabe ao(à) pesquisador(a) percorrer caminhos sólidos para se chegar à última fase, atendendo aos critérios científicos que integram essa atividade. Em relação ao ciclo de uma investigação, Minayo (2009) afirma que é um processo em espiral, o qual, nas palavras da autora:

Diferentemente da arte e da poesia que se concebem na inspiração, a pesquisa é um labor artesanal, que se não prescinde da criatividade, se realiza fundamentalmente por uma *linguagem fundada em conceitos, proposições, métodos e técnicas, linguagem esta que se constrói com um ritmo próprio e particular. A esse ritmo denominamos ciclo da pesquisa, ou seja, um processo de trabalho em espiral que começa com um problema ou uma pergunta e termina com um produto provisório capaz de dar origem a novas interrogações* (Minayo, 2009, p. 25-26, grifo nosso).

Gamboa (1998, p. 9), ao tratar da atividade da pesquisa, faz um importante alerta ao destacar que “As técnicas não são suficientes, nem se constituem em si mesmas como instâncias autônomas do conhecimento científico”. Nesse prisma, Minayo (2009, p. 11), ao abordar as pesquisas em Ciências Sociais, campo que integra as pesquisas que versam sobre educação, a exemplo da pesquisa em tela, afirma que: “A cientificidade, portanto, tem que ser pensada como uma ideia reguladora de alta abstração e não como sinônimos de modelos e técnicas a serem seguidas”. Assim, considerando tais críticas e, também, as contribuições de Gil (2002), Gamboa (1998) e Minayo (2009), denota-se que os métodos e as técnicas são necessárias, mas é preciso ir além deles, ou seja, a atividade da pesquisa e a formação do(a) pesquisador(a) devem transcender o mero domínio das técnicas. A pesquisa científica precisa, sim, atender à rigorosidade e à cientificidade inerentes a essa atividade, mas sobretudo deve contribuir para a construção do conhecimento para a vida humana (Gamboa, 2007).

No viés desse pensamento, observa-se que a preocupação em detalhar a feitura e a elaboração de uma pesquisa científica, bem como suas possíveis contribuições, já é antiga. Umberto Eco (1932-2016) também demonstrou essa inquietação em *Como se faz uma tese?* publicada originalmente em 1995, obra na qual aponta suas preocupações enquanto professor e pesquisador no que diz respeito à produção do conhecimento e aos caminhos a serem percorridos durante esse processo (Eco, [1995]2000).

Conforme o autor, “[...] fazer uma tese significa, pois, aprender a pôr ordem nas próprias ideias e ordenar os dados: é uma experiência de trabalho metódico; quer dizer, construir um ‘objeto’ que, como princípio, possa também servir aos outros” (Eco, 2000, p. 5). Frente ao desafio de realizar uma pesquisa no campo da Educação, relacionada à gestão educacional e escolar, tem-se como propósito indagar essa realidade e, em alguma medida, contribuir com o campo em questão. Para isso, fez-se necessário construir e percorrer caminhos seguros que possibilitem encontrar instrumentos que contribuam para elucidar as questões propostas pelo estudo.

Gatti (2012, p. 14), ao tratar da construção metodológica da pesquisa em Educação, afirma que se faz necessário “[...] nos preocupar com alguns aspectos básicos relativos à

validade de nossos trabalhos de pesquisa, referindo-nos à consistência do campo investigativo em educação”. Nessa tarefa, não se pode deixar de considerar alguns questionamentos, dentre os quais destaca: “De onde partimos? Com quais referentes? Para quem queremos falar? Por quê? Que tipos de dados nos apoiam? Como se originaram? Como cuidamos de nossa linguagem e comunicação?” (Gatti, 2012, p. 14).

A partir dos questionamentos propostos por Gatti (2012), evidenciou-se, no Quadro 12, o delineamento da pesquisa para, em seguida, detalhar o percurso teórico-metodológico percorrido.

QUADRO 12 – DELINEANDO A PESQUISA

NOVAS FORMAS E MODOS DE GOVERNANÇA E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA: ENIGMAS DA ESFINGE NEOLIBERAL CONTEMPORÂNEA				
Tema: Novas formas e modos de governança: transformações na gestão da educação da escola pública e potenciais implicações para a gestão democrática.				
Problema: Quais transformações decorrem da adoção de novas formas e modos de governança na gestão da educação e das escolas públicas dos estados e do DF e quais as potenciais implicações desses processos para a gestão democrática?				
Objeto	Locus	Período Temporal	Pesquisa Bibliográfica	Pesquisa Documental
Gestão da educação e da escola pública	A gestão da educação e das escolas públicas dos estados brasileiros e do Distrito Federal	2015 a 2020	241 artigos: Banco de Dados 1 249 artigos e teses: Banco de Dados 3	27 documentos (PNE, 25 PEEs e PDE) Banco de Dados 2
			Análise categorial temática, que integra as técnicas de AC (Bardin, 2016)	Análise categorial temática e frequencial (Bardin, 2016)

FONTE: A autora (2024).

Salienta-se que o ponto de partida e o *locus* de investigação é a gestão educacional e escolar, as quais integram os estudos do campo da Política Educacional, território de disputas, de mudanças e de transformações vivenciadas nas últimas décadas, decorrentes das reformas neoliberais, bem como das resistências e traduções desses processos nas realidades locais. Buscou-se compreender em que medida esses novos procedimentos e direcionamentos, advindos das novas formas e modos de governança, apresentavam potenciais implicações para a GD da educação e das escolas públicas dos estados brasileiros e do DF. Para tanto, foi realizada uma pesquisa *qualitativa* (Godoy, 1995; Flick, 2009; Minayo, 2009), *de tipo exploratória e explicativa* (Gil, 2002), fundamentada *em estudos bibliográficos e documentais* (Lüdke; Andre, 2018). Os dados foram submetidos às técnicas de AC (Bardin, 2016; Moraes, 1999), com ênfase na análise categorial temática e frequencial.

No que tange à pesquisa qualitativa, Godoy (1995, p. 21) destaca que, por meio dessa perspectiva, “[...] um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do

qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada”. Ao indagar o porquê da utilização da pesquisa qualitativa em investigações científicas, Flick (2009, p. 20) argumenta que “A pesquisa qualitativa é de particular relevância ao estudo das relações sociais devido à pluralização das esferas de vida” (Flick, 2009, p. 20).

Para Minayo (2009), o objeto de estudos das Ciências Sociais é essencialmente qualitativo. É essa perspectiva que possibilita trabalhar “[...] com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (Minayo, 2009, p. 21). Ou seja, mesmo que durante esta pesquisa, em alguns momentos, tenha sido necessária a utilização de dados quantitativos, a análise realizada foi de natureza qualitativa. Não obstante, cabe ressaltar que as abordagens qualitativa e quantitativa não são incompatíveis (Minayo, 2009) e podem, por vezes, complementar-se para melhor compreensão do objeto e fenômeno a ser investigado.

Tendo em vista o objetivo central deste estudo, ou seja, identificar a esfinge neoliberal contemporânea, suas formas e transfuncionalizações, sua ação sobre/na educação pública e suas formas de gestão, para evidenciar as implicações desses processos para a GD, a presente investigação pode ser entendida como de tipo exploratória e explicativa. Conforme Gil (2002), a pesquisa exploratória busca aprofundar a compreensão de problemáticas ainda indefinidas, que carecem de clarificação, a exemplo da nova governança. Já a pesquisa explicativa tem “[...] como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos” (Gil, 2002, p. 42). Buscou-se, por meio de diferentes caminhos, identificar as expressões da nova governança na gestão da educação e da escola pública, analisando como elas têm modificado a gestão da educação e da escola pública e a GD desses espaços.

Com o propósito de contribuir para a ampliação do debate acerca da gestão da educação e da escola em tempo de reformas, a seleção da bibliografia derivou dos questionamentos e objetivos da presente investigação, bem como das leituras e estudos realizados durante essa trajetória acadêmica. Foram selecionados(as) autores(as) cujas investigações são consideradas fundamentais para o campo e para o aprofundamento da problemática, especialmente aqueles associados à *Perspectiva Crítica*¹⁰⁵. A revisão

¹⁰⁵ No campo da gestão da educação e da escola, Souza (2007, p. 53) identificou trabalhos que “[...] no final dos anos 70 e início dos 80 inauguraram uma perspectiva crítica na análise da gestão escolar, ou melhor na análise dos trabalhos sobre a gestão escolar em períodos anteriores e que eram em grande parte, na visão desses críticos, responsáveis pelas concepções praticadas nas escolas públicas país afora.” Esses apresentaram uma crítica ao

bibliográfica teve como objetivo compreender conceitos que possibilitassem a reflexão sobre o estudo. Esses(as) autores(a) foram responsáveis por fornecer as bases e alicerces teóricos desta tese. Tal qual os “anões em ombros de gigantes” (Eco, 2000, p. 12), a partir de seus escritos, buscou-se compreender e elucidar alguns enigmas propagados pela nova governança. Ademais, as pesquisas provenientes das investigações anexadas nas bases e indexadores selecionados representam valiosos contributos teóricos e empíricos. Os(As) autores(as) dessas pesquisas também são referenciais importantes, posto que seus escritos contribuíram sobremaneira para mapear o estado do conhecimento a partir do qual foi construída a investigação. Gil (2002, p. 45), ao abordar a vantagem da pesquisa bibliográfica, afirma que ela “[...] reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”. Essa potencialidade foi evidenciada na construção do estado do conhecimento, detalhada no Capítulo 6, bem como na análise dos artigos e teses que contribuíram para a construção da matriz de análise das expressões nova governança (Capítulo 8).

A pesquisa bibliográfica realizada deu origem a dois bancos de dados. A primeira pesquisa bibliográfica teve como objetivo a construção do estado do conhecimento, fase em que foram selecionados 241 artigos (*Banco de Dados 1*) que tratam da temática em todos os continentes. Após submissão dos resumos das publicações à análise temática, uma das técnicas da AC (Bardin, 2016), foi possível agrupá-los em 3 categorias finais, de modo a possibilitar uma leitura atualizada do campo e da produção realizada entre os anos de 1990 e 2020.

Cabe ressaltar que, além da pesquisa bibliográfica, a presente investigação fundamentou-se na análise documental. Após a delimitação do universo da pesquisa, do detalhamento de sua natureza, esclarecimentos sobre a tipologia, importância da revisão bibliográfica e dos aportes teóricos selecionados, fez-se necessário esclarecer como ocorreu a seleção e a constituição do *corpus* documental, a fim de identificar os documentos utilizados na pesquisa.

pensamento clássico da administração escolar até então hegemônico. Souza (2007) identifica que um dos primeiros autores a apresentar críticas à utilização da teoria geral da administração na área da educação foi Maurício Tragtenberg (1974), seguido por Miguel Arroyo (1979), Maria Dativa S. Gonçalves (1980), Maria de Fátima Félix (1984), Acácia Z. Kuenzer Zung (1984) e Vitor H. Paro (1985). O autor reconhece a existência de outros autores que podem ser relacionados à perspectiva (Souza, 2007). Na atualidade, tanto no Brasil como no exterior, observa-se a atuação de pesquisadores cujas investigações podem ser associados a essa vertente, os quais continuam fazendo crítica à utilização da teoria geral da administração no campo da gestão educacional e escolar, enfatizando a singularidade e particularidades que devem ser compreendidas e tomadas em conta na administração da educação. Afinal, como destaca o título da obra de Laval (2019a), *A escola não é uma empresa*.

Conforme Bardin (2016, p. 126), “O *corpus* é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos”. O *corpus* documental deste estudo é composto por importantes normativos que regem a educação, a escola pública e suas formas de gestão, nomeadamente o PNE, 25 PEEs e o PDE (*Banco de Dados 2*). Ademais, durante a escrita do Capítulo 2, também foi identificado um conjunto de documentos e legislações, norteadores das políticas públicas no âmbito do Estado Nacional Brasileiro, que induzem e tensionam as políticas educacionais. Embora esses documentos não integrem diretamente o *corpus documental* da investigação, eles constituem referências nas análises realizadas.

A opção pela análise documental nesta investigação é justificada pelo fato de que as políticas são traduzidas por meio de textos e documentos. Conforme Mainardes (2006, p. 52), “Os textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc.”. O autor também ressalta que os textos, importantes fontes para o estudo de determinada política, frequentemente são contraditórios, pois são resultados de disputas e acordos (Mainardes, 2006). De acordo com Shiroma, Campos e Garcia (2005), decifrar os textos é tarefa essencial para se compreender as políticas. Nesse sentido, a análise do PNE, dos PEEs e do PDE, normativos que orientam a política educacional no âmbito de sua respectiva competência, pelo período de dez anos, se mostra relevante para compreender como esses documentos direcionam a gestão da educação e da escola pública.

Utilizaram-se, como recorte temporal, os anos de 2015 a 2020. Justifica-se essa escolha, pois, 2015 foi o ano que sucedeu a publicação do PNE, aprovado em 2014, com vigência para os anos de 2014 a 2024 (Lei N.º 13.005, de 25 de junho). O PNE estabeleceu, no Art. 8º, que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam elaborar seus respectivos Planos de Educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, alinhados ao proposto no PNE, no prazo de um ano. O normativo nacional também determinou, por meio do Art. 9º, o prazo de dois anos para a aprovação ou adequação de leis estaduais, municipais e distrital disciplinando a GD (Brasil, 2014a).

Portanto, ao investigar a gestão da educação e da escola pública, foi necessário recorrer aos documentos aprovados a partir do que demandou o PNE (Brasil, 2014a), buscando nessas legislações elementos que pudessem auxiliar na elucidação do objeto de estudo. Conforme Lüdke e André (2018, p. 44-45), “[...] a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”. Dentre os

documentos escritos que podem ser submetidos às técnicas da análise documental, as autoras destacam os seguintes: “[...] leis e regulamentos, normas, pareceres, cartas, memorandos, diários pessoais, autobiografias, jornais, revistas, discursos, roteiros de programas de rádio e televisão até livros, estatísticas e arquivos escolares” (Lüdke; André, 2018, p. 45). Esta pesquisa, conforme supracitado, concentrou sua análise nos textos dos normativos legais.

É relevante observar que, na utilização da análise documental como uma das ferramentas nas investigações científicas, os documentos “Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto” (Lüdke; André, 2018, p. 45). Corrobora-se a afirmação das autoras, uma vez que o contexto é um importante elemento a ser considerado na compreensão das políticas educacionais. Nesta pesquisa, considerou-se o contexto da produção/formulação dos textos analisados, bem como o contexto sociopolítico vivenciado entre os anos de 2015 e 2020.

No que diz respeito às potencialidades e limites da análise documental, Lüdke e André (2018, p. 46) inferem que a técnica “[...] indica problemas que devem ser mais bem explorados por meio de outros métodos. Além disso, ela pode complementar as informações obtidas por outras técnicas de coleta”. Nesse mesmo entendimento, estudos empreendidos por Gil (2002) apontam algumas potencialidades dessa perspectiva, dentre as quais são citados os documentos, pois: 1) são uma fonte rica e estável de dados e subsistem ao longo do tempo; 2) possuem baixo custo quando comparados a outras perspectivas e 3) não exigem contato direto com os sujeitos da pesquisa. Todavia, a análise documental também apresenta limitações, tais como: não-representatividade e subjetividade dos documentos (Gil, 2002). Destarte, é relevante complementar a análise documental com outra(s) perspectiva(s), como a pesquisa bibliográfica e a análise de conteúdo, ambas utilizadas nesta pesquisa.

Uma segunda pesquisa bibliográfica foi desenvolvida durante o ECA, realizado na UMinho/Braga/Portugal. Dessa feita, foram analisados os resumos de 249 trabalhos (artigos e teses) (*Banco de Dados 3*) publicados/defendidos no contexto acadêmico-científico português e brasileiro entre os anos de 2008 e 2022. Esses estudos também foram submetidos à análise temática, uma das técnicas da AC proposta por Bardin (2016). Das investigações que compuseram esse banco de dados, 20 delas (17 artigos e 3 teses) fundamentaram a elaboração inicial da matriz de análise das expressões da nova governança da/na educação, da/na escola pública e suas formas de gestão, que posteriormente foi complementada com as demais pesquisas do banco de dados em questão e outras publicações que tratam da nova governança. Para o presente estudo, essa matriz foi refinada, destacando categorias e referentes da nova

governança evidenciados no PNE, Planos Estaduais de Educação (PEEs) e Plano Distrital de Educação (PDE), processo que é detalhado mais adiante. Na sequência, destaca-se como a AC foi utilizada na investigação em tela.

5.3.1 Análise de Conteúdo: para além de um conjunto de técnicas

Na pesquisa em tela, a AC é compreendida não apenas como uma ferramenta ou conjunto de técnicas utilizadas na análise dos documentos selecionados, mas suas proposições, conceitos, regras, etapas são consideradas como uma estratégia para construção da pesquisa em si (Palú; Petry, 2022a). Em outros termos, as proposições da AC (Bardin, 2016; Moraes, 1999; Franco, 2018) contribuíram na concepção e na realização da pesquisa, orientando não apenas a seleção do *corpus* documental, mas também a interpretação e a análise dos dados, fundamentadas nas premissas da AC.

De acordo com Moraes (1999, p. 9), a AC “Constitui-se em bem mais do que uma simples técnica de análise de dados, representando uma abordagem metodológica com características e possibilidades próprias”. Essa concepção é corroborada por Leite (2017, p. 540), ao definir, em relação à AC, que “[...] seu conceito, as suas fases e regras, como pressupostos teóricos [...] darão o caminho para a compreensão dos dados, ou seja, a análise em si”.

No âmbito dos estudos que versam sobre políticas educacionais, campo no qual a presente investigação está inserida, Tello (2012) destaca três componentes analíticos a serem observados: a perspectiva epistemológica, o posicionamento epistemológico e o enfoque epistemológico. Além de constituir um pressuposto teórico, a AC é considerada como um dos elementos que compõe o enfoque epistemológico. De acordo com Mainardes (2018, p. 6), “O enfoque epistemológico é o modo como se constrói metodologicamente a pesquisa com base em determinada perspectiva epistemológica e posicionamento epistemológico”. Esse enfoque é um dos alicerces da investigação, que sedimenta e conecta os diversos elementos da pesquisa, de modo a possibilitar a “[...] coerência entre o referencial teórico, opções metodológicas, análises e conclusões” (Mainardes, 2018, p. 6).

Leite (2017) contesta o posicionamento de alguns pesquisadores que caracterizam a AC como uma abordagem simplificada e de fácil utilização. A autora sublinha o alto nível de conhecimento, o envolvimento e a compreensão exigidos do(a) pesquisador(a) ao empregar a AC. No viés desse pensamento, Palú e Petry (2022a, p. 167) afirmam que a AC, “[...] ao ser

implementada, revela sua complexidade, exigindo muitos cuidados, rigorosidade, atenção às regras, etapas e procedimentos e domínio teórico”. Por outro lado, os autores ressaltam que, ao dominar a abordagem e ao “[...] cumprir suas exigências, o investigador pode estar ancorado em um instrumento metodológico potente para elucidar questões importantes, ler as entrelinhas, perceber o que foi velado” (Palú; Petry, 2022a, p. 167).

No que concerne à utilização da AC, observa-se que a abordagem tem sido empregada em diversos campos investigativo e apresenta várias interpretações. A presente investigação seguiu as diretrizes propostas por Laurence Bardin, em sua obra seminal intitulada *Análise de Conteúdo* (2016), publicada originalmente em 1977 e, posteriormente, reeditada e divulgada em vários idiomas. Destaca-se que a autora não é a pioneira na utilização da AC, mas figura como uma referência significativa.

No prefácio da obra supracitada, Bardin (2016, p. 16) deixa clara a sua intenção: “Este livro pretende ser um manual, um guia, um prontuário. Tem por objetivo explicar o mais simplesmente possível o que é hoje a análise de conteúdo e a utilidade que pode ter nas ciências humanas”. Efetivamente, após mais de quatro décadas, a publicação continua a ser um guia importante para os pesquisadores que recorrem aos pressupostos e técnicas da AC. Ademais, a presente pesquisa também está ancorada nas contribuições de pesquisadores brasileiros que utilizam e tratam da AC, tais como Moraes (1999), Franco (2018) e Silva e Fossá (2015).

No que tange à definição da AC, recorre-se inicialmente ao conceito apresentado por Bardin (2016, p. 37, grifo da autora):

A análise de conteúdo é um *conjunto de técnicas de análise de comunicações*. Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações.

Por sua vez, o pesquisador brasileiro Roque Moraes (1999, p. 9) assim define a AC:

[...] constitui uma metodologia de pesquisa para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos. Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum.

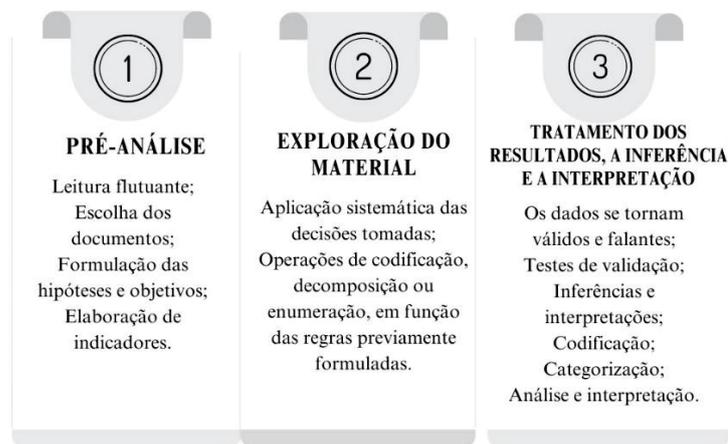
Ao abordar o percurso histórico da utilização da AC, Bardin (2016) identifica seis momentos distintos: 1) os antecedentes e a pré-história (período anterior ao século XX); 2) o começo: a imprensa e a medida (início do Século – estudos de Lasswell sobre imprensa e

propaganda); 3) a sistematização das regras e o interesse pela simbólica política (1940-1950); 4) a expansão e a problemática (1950-1960); 5) computadores e a semiologia (1960-1975); e 6) tendências atuais (período posterior aos anos 1970). Bardin (2016, p. 34) destaca que “[...] desde que se começou a lidar com comunicações que se pretende compreender para além dos seus significados imediatos, parecendo útil o recurso à análise de conteúdo” (Bardin, 2016, p. 34).

Quanto às potencialidades da abordagem, salienta-se que “[...] a análise de conteúdo procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça [...] representa [...] uma busca de outras realidades através das mensagens” (Bardin, 2016, p. 50). Dessa forma, as proposições e as técnicas propostas pela AC têm o potencial de auxiliar na compreensão das mensagens presentes nos documentos que compõem o *corpus* da pesquisa. No contexto da investigação, a utilização da AC forneceu elementos relevantes que possibilitaram identificar as expressões, instrumentos, procedimentos e estratégias das novas formas e modos de governança, assim como as suas implicações para a GD da educação e das escolas públicas dos estados brasileiros e do DF.

Para tanto, as suas diversas etapas e fases foram percorridas de forma subjacente à trajetória da pesquisa. Desde o início desse percurso, as proposições da AC estiveram presentes nas leituras flutuantes concernentes à temática, assim como na seleção dos referentes bibliográficos, nos artigos utilizados na construção do estado do conhecimento, nas teses e artigos utilizados na construção da matriz teórico-conceitual e analítica-operacional e também na análise do PNE/PEEs/PDE. De acordo com Bardin (2016), a organização da análise ocorre por meio de três fases ou polos cronológicos distintos. Essas etapas e seus elementos são sintetizados na Figura 6.

FIGURA 6 – POLOS CRONOLÓGICOS DA ANÁLISE DE CONTEÚDO



FONTE: Elaborado pela autora (2024), a partir de Bardin (2016) e Silva e Fossá (2013).

A primeira fase, a *pré-análise*, envolve a organização da pesquisa. Conforme Bardin (2016, p. 125), essa etapa “[...] possui três missões: a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final”. É nessa fase que se inicia a leitura flutuante — a primeira atividade a ser realizada —, que “[...] consiste em estabelecer contato com os documentos a analisar e em conhecer o texto deixando-se invadir por impressões e orientações” (Bardin, 2016, p. 126).

Esse procedimento, na presente investigação, orientou a seleção dos referenciais teóricos utilizados na revisão bibliográfica, dos artigos utilizados na construção do estado do conhecimento, das teses e artigos que foram tomados como referência para a construção das matrizes de análise, bem como a seleção e a análise dos dados empíricos (PNE/PEEs/PDE). Consoante a esse processo, a problemática, as questões e objetivos da pesquisa, as hipóteses previamente levantadas também foram consideradas e integraram o que Bardin (2016, p. 80) denominou de “[...] ‘vaivém’ da análise de conteúdo, entre a teoria e a técnica, hipóteses, interpretações e métodos de análise”.

Ainda nessa primeira fase, ocorre a seleção dos documentos a serem utilizados na investigação. No que diz respeito à seleção do *corpus* documental, no caso da presente pesquisa, de caráter bibliográfico e documental, seguiram-se as proposições da AC. Conforme Bardin (2016, p. 126), “O *corpus* é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos. A sua constituição implica, muitas vezes, escolhas, seleções e regras”. Dentre as regras definidas pela AC para a seleção do *corpus* estão:

- * Regra da *exaustividade*: todos os elementos devem ser tomados em conta na análise. “Em outras palavras, não se pode deixar de fora qualquer um dos elementos por esta ou aquela razão. [...] Esta regra é completada pela de *não seletividade*” (Bardin, 2016, p. 126).
- * Regra da *representatividade*: a amostra deve ser cuidadosamente selecionada de forma que os resultados possam, em alguma medida, representar o todo (Bardin, 2016).
- * Regra da *homogeneidade*: os documentos selecionados devem ser homogêneos, ou seja, não podem apresentar singularidades que os diferem dos demais documentos selecionados.
- * Regra de *pertinência*: os documentos selecionados devem ser adequados e responderem aos objetivos que deram origem à investigação (Bardin, 2016).

Definidos os documentos, inicia-se a *preparação do material*, procedimento que tem por objetivo facilitar a manipulação e a posterior análise do *corpus* documental selecionado. Conforme Bardin (2016, p. 130), “Antes da análise propriamente dita, o material reunido deve

ser preparado”. Afinal, “Os dados não são inteiramente dados, mas necessitam ser preparados adequadamente para tal” (Moraes, 1999, p. 16). Nesta tese, os dados coletados foram organizados em bancos de dados distintos, descritos na próxima seção.

Após a conclusão da pré-análise, inicia-se a *exploração do material*, que corresponde à segunda fase — etapa que corresponde à análise propriamente dita, momento em que as decisões tomadas são aplicadas. “Esta fase, longa e fastidiosa, consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (Bardin, 2016, p. 131).

Realizadas essas operações, adentra-se a terceira fase, que diz respeito ao *tratamento dos resultados obtidos e a interpretação*. Nessa etapa, “Os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos (‘falantes’) e válidos” (Bardin, 2016, p. 131). As fases, regras e procedimentos propostas pela AC foram percorridas e observadas tanto na análise dos referenciais teóricos que compõem a revisão bibliográfica, dos artigos que integram o estado do conhecimento (Banco de Dados 1), quanto na definição e análise do PNE, PEEs e PDE (Banco de Dados 2), bem como na seleção das teses e artigos que serviram de base para a construção da matriz de análise (Banco de Dados 3).

No processo de análise dos dados — bibliográficos e documentais —, inicialmente, procedeu-se à verificação das palavras/termos mais utilizados (análise frequencial) nos títulos dos artigos, teses e artigos, bem como na legislação analisada. Esse procedimento teve como objetivo realizar uma primeira aproximação com o material e seu conteúdo. Em seguida, dentre as técnicas propostas pela AC, optou-se pela utilização da análise categorial temática. De acordo com Bardin (2016, p. 135), “Fazer uma análise temática consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido”. A autora destaca a potencialidade da técnica em questão: “[...] é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos (significações manifestas) e simples” (Bardin, 2016, p. 201).

Esse processo, em relação aos artigos (Banco de Dados 1) e teses e artigos (Banco de Dados 3) foi realizado *a posteriori*, portanto, as categorias (iniciais, intermediárias e finais) evidenciadas na análise são categorias emergentes, resultantes de sucessivas leituras flutuantes, por meio das quais se observou a temática preponderante em cada um dos documentos selecionados. Em outros termos, foi identificado o tema principal em cada um dos resumos analisados, originando as categorias iniciais.

Por sua vez, na análise dos documentos, sobretudo o processo de identificação das expressões da nova governança no PNE, PEE e PDE, foram utilizadas categorias *a priori*, as quais compõem as categorias e referentes (subcategorias) da matriz de análise, definidos e construídos a partir dos elementos apresentados pelas investigações que sustentam a elaboração deste instrumento teórico-metodológico, bem como este estudo.

É pertinente ressaltar que a elaboração e operacionalização da matriz foram orientadas pelas técnicas da AC, em especial a análise categorial temática e frequencial (Bardin, 2016). Conforme Bardin (2016, p. 179), “O quadro de categorias pode ser elaborado *a priori*, com base numa teoria [...]”. As categorias e referentes (subcategorias) que compõem a matriz de análise emergiram da análise da produção acadêmico-científica que tratou dessa problemática no campo da educação, da escola e suas formas de gestão no período de 2008-2022, complementada com outros estudos que contribuem para o aprofundamento da temática.

Segundo Bardin (2016, p. 43), as categorias podem ser definidas como uma “[...] espécie de gavetas ou rubricas significativas que permitem a classificação dos elementos de significação constitutivos da mensagem”. Moraes (1999, p. 18) afirma que “A categorização é um procedimento de agrupar dados considerando a parte comum existente entre eles”.

Ademais, na formação das categorias, é necessário seguir regras homogêneas; exaustivas; exclusivas; adequadas e pertinentes (Bardin, 2016). Quando respeitadas e aplicadas no processo de categorização, essas regras possibilitam a formação de boas categorias (Franco, 2018). Contudo, “Formular categorias em análise de conteúdo, é, por via de regra, um processo longo, difícil e desafiante [...] a criação de categorias exige grande dose de esforço do pesquisador” (Franco, 2018, p. 63-64). Essa fase “[...] implica constantes idas e vindas da teoria ao material de análise, do material de análise à teoria, e pressupõe a elaboração de várias versões do sistema categórico” (Franco, 2018, p. 64).

Não obstante, as primeiras categorias formadas “[...] quase sempre são aproximativas, acabam sendo lapidadas e enriquecidas para dar origem à versão final, mais completa e satisfatória” (Franco, 2018, p. 64). Ao longo da análise realizada na presente investigação, as categorias iniciais foram sendo lapidadas e, quando reagrupadas formaram as categorias intermediárias e por fim, essas deram origem às categorias finais. Essas categorias são discutidas tanto na análise do estado do conhecimento, quanto na análise da matriz e dos documentos examinados.

Após a formação das categorias finais, inicia-se o processo de descrição das mesmas. Nesse sentido, Moraes (1999, p. 23) afirma que “Uma vez definidas as categorias e identificado

o material constituinte de cada uma delas, é preciso comunicar o resultado deste trabalho”. Nessa fase, elabora-se textos sínteses, quadros, figuras, os quais expressam o conteúdo da categoria. Citações diretas dos dados originais também podem ser utilizadas (Moraes, 1999).

Todavia, Moraes (1999, p. 24) destaca que “Uma boa análise de conteúdo não deve limitar-se à descrição. É importante que procure ir além, atingir uma compreensão mais aprofundada do conteúdo das mensagens através da inferência e interpretação”. Essa é a última etapa da AC a ser realizada. Nessa fase, não são observados somente os “[...] conteúdos manifestos pelos autores, como também sobre os latentes, sejam eles ocultados consciente ou inconscientemente pelos autores” (Moraes, 1999, p. 25).

Nas seções e subseções que seguem, descreve-se a aplicação da análise de conteúdo na presente investigação, em especial no que diz respeito à formação dos bancos de dados. Ressalta-se que AC esteve presente desde o início da trajetória investigativa conforme supracitado. Acredita-se que as categorias de análise que emergiram das (re)leituras realizadas, bem como as categorias que deveriam origem à matriz forneceram importantes elementos, os quais contribuíram para o desvelamento do objeto de estudo. O processo de descrição e interpretação das categorias é detalhado em capítulos específicos, em especial na segunda e terceira parte deste estudo.

5.4 EM BUSCA DE FERRAMENTAS PARA A EDIFICAÇÃO DA PESQUISA: A CONSTRUÇÃO DOS BANCOS DE DADOS

Toda investigação científica utiliza dados que são coletados, organizados, tratados e analisados pelo(a) pesquisador(a). Esta seção e suas subseções têm por objetivo explicitar quais foram os dados que sustentaram esta tese, a fim de detalhar os caminhos percorridos desde a sua coleta até o processo de descrição, análise, arquivamento e publicização.

Gaskell e Bauer (2008, p. 483), ao tratarem dos critérios de confiabilidade em investigações qualitativas, afirmam que “Nem seria necessário dizer que uma boa documentação, a transparência e a clareza dos procedimentos na busca e na análise dos dados são uma parte essencial da qualidade do trabalho da pesquisa”. O detalhamento desses procedimentos é uma espécie de prestação de contas pública, essencial na atividade investigativa (Gaskell; Bauer, 2008). Ademais, a publicização dos dados, a transparência e o detalhamento dos caminhos percorridos se constituem em elementos relacionados à ética na pesquisa, sobretudo nas pesquisas em educação (ANPEd, 2019).

Diante do exposto, a presente tese está fundamentada a partir de três bancos de dados distintos. O primeiro se refere aos 241 resumos de artigos selecionados para a construção do estado do conhecimento, que fundamenta o Capítulos 6 (Banco de Dados 1). O segundo (Banco de Dados 2) diz respeito ao material empírico, o qual é integrado pelas legislações, ou seja, pelo PNE, PEEs e PDE; e, por fim, o terceiro (Banco de dados 3) engloba as teses e artigos analisadas, com destaque entre os estudos que subsidiaram a construção da matriz teórico-conceitual e analítico-operacional — ferramentas que permitiram identificar as expressões das novas formas e modos de governança nas legislações examinadas. O Quadro 13 apresenta os bancos de dados e os dados respectivos que os compõem.

QUADRO 13 – BANCOS DE DADOS DA PESQUISA

Denominação	Composição	Descrição e objetivo
Banco de Dados 1	241 resumos de artigos científicos	O Banco de Dados 1 engloba 241 resumos de artigos científicos publicados entre 2015 e 2021 e selecionados a partir de cinco bases/indexadores de âmbito internacional, regional (América) e nacional. Esses documentos contribuíram para a construção de um panorama geral da problemática e para a elaboração do estado do conhecimento (Capítulo 6).
Banco de Dados 2	27 legislações (PNE, PEEs e PDE)	O Banco de Dados 2 apresenta 27 legislações que correspondem ao PNE 2014-2024, 25 Planos Estaduais e ao Plano Distrital de Educação. Esses normativos forneceram elementos para a compreensão do dimensionamento da GD (Capítulo 7) no plano das orientações para a ação em nível nacional, estadual e distrital. Além disso, esses documentos foram utilizados como base empírica para operacionalização da matriz analítico-operacional, que buscou identificar, nos seus textos, as expressões da nova governança educacional e escolar (Capítulo 9).
Banco de Dados 3	249 resumos de teses e artigos científicos 20 trabalhos (na íntegra)	O Banco de Dados 3 é composto pelo resumo de 249 investigações (221 artigos e 28 teses) selecionadas no contexto acadêmico-científico português (53 trabalhos) e brasileiro (194 trabalhos). As investigações abrangem as temáticas da governança, governação e gestão democrática e foram defendidas/publicadas entre os anos de 2008 e 2022. Dessas, 20 trabalhos foram contribuíram de forma substantiva para a composição da matriz de análise da nova governança, utilizada no exame das legislações que compõem o Banco de Dados 3. A matriz é detalhada e fundamentada no Capítulo 8 e operacionalizada no Capítulo 9.

FONTE: A autora (2024).

Cada um dos Bancos de Dados supracitados foi organizado em uma pasta no Google Drive — que recebeu seu nome —, na qual, além dos documentos, foram alocados arquivos e dados utilizados durante a pesquisa. Essas pastas estão disponíveis para consulta pública. Alves (2019), ao tratar das questões éticas relativas ao arquivamento de dados em pesquisas científicas, ressalta o arquivamento na *web*, recurso que poderá, além de publicizar os resultados, ser útil a outros pesquisadores que realizam pesquisas no campo. Portanto, a

disponibilização dos dados desta pesquisa também poderá contribuir para futuras pesquisas sobre a temática.

Por fim, é importante ressaltar que a construção dos Bancos de Dados que compõem a pesquisa foi orientada pelas questões de pesquisa, pela teoria que orienta essa investigação e pelas técnicas de AC (Bardin, 2016; Moraes, 1999; Franco, 2018). Na sequência, apresenta-se o detalhamento da construção de cada um dos bancos supracitados.

5.4.1 Banco de Dados 1: Levantamento de artigos acerca da gestão da educação a partir dos marcos da reforma neoliberal

O Banco de Dados 1¹⁰⁶ é composto por 241 artigos selecionados a partir de um levantamento realizado em bases de conhecimento e indexadores, nos quais são disponibilizados o acesso a periódicos reconhecidos no campo das pesquisas em educação, sobretudo no campo das políticas educacionais, dentre as quais foram focalizadas aquelas que se ocupam da gestão da educação e da escola pública. Ele pode ser acessado ao clicar no *link* abaixo:

Banco de Dados 1 – Levantamento de artigos acerca da gestão da educação a partir dos marcos da reforma neoliberal

Clique Aqui!

Direcionou-se a busca por artigos, uma vez que, em grande parte, eles resultam de pesquisas científicas realizadas em nível de mestrado, doutorado, pós-doutorado ou, até mesmo, de estudos mais abrangentes realizados no âmbito de grupos de estudo e de pesquisa, ou são elaborados a partir de investigações realizadas por pesquisadores(as) durante sua trajetória profissional.

Justifica-se essa escolha, uma vez que esses escritos, no processo de submissão aos periódicos, são avaliados por pares e, portanto, passam pelo crivo de importantes estudiosos do campo que, a partir de uma leitura atenta e criteriosa, elaboram seus pareceres, os quais

¹⁰⁶ O Banco de Dados (1) está disponível no *ResearchGate* por meio do DOI. 10.13140/RG.2.2.25643.45601.

contribuem para o aprimoramento dos textos escritos; caso o artigo seja aprovado ao longo das etapas, é finalmente publicado. Dessa forma, a partir dos artigos selecionados, buscou-se encontrar as questões subjacentes e candentes no campo, bem como se procurou identificar lacunas que poderiam ser investigadas no decorrer da pesquisa, ou que poderiam se constituir em objetos de investigações futuras.

Para tanto, foram utilizadas as bases e/ou indexadores destacados no Quadro 14, a seguir.

QUADRO 14 – BASES/INDEXADORES UTILIZADOS NA BUSCA SOBRE A GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL

Base ou Indexador	Descrição	Endereço ou Site
<i>Scopus*</i>	“A <i>Scopus</i> indexa conteúdo de mais de 7.000 editores e inclui mais de 91 milhões de registros, mais de 94.000 perfis de afiliação e mais de 17 milhões de autores” (Scopus, 2024, não p.).	http://www-periodicos-capes-gov-br.ez22.periodicos.capes.gov.br/
<i>Web of Science*</i>	“A <i>Web of Science</i> é o provedor de informações e tecnologia para a comunidade de pesquisa científica global” (Clarivate, 2023, não p.). Oferece acesso a dados, análises e ferramentas a pesquisadores(as).	http://www-periodicos-capes-gov-br.ez22.periodicos.capes.gov.br/
<i>Redalyc*</i>	“Base de dados bibliográfica e de uma biblioteca digital de revistas de Acesso Aberto, suportado pela Universidade Autónoma do Estado do México com a ajuda de numerosas outras instituições de ensino superior e dos sistemas de informação” (UFPR, 2024, não p.).	http://www-periodicos-capes-gov-br.ez22.periodicos.capes.gov.br/
<i>Educational Resources Information Center – ERIC*</i>	“Base de dados que oferece acesso à literatura sobre pesquisa na área de educação e temas relacionados” (UFPR, 2024, não p.).	http://www-periodicos-capes-gov-br.ez22.periodicos.capes.gov.br/
<i>Educ@</i>	Indexador on-line da Fundação Carlos Chagas que utiliza a metodologia SciELO - <i>Scientific Electronic Library Online</i> . Inclui, ainda, critérios de avaliação de revistas baseados nos padrões internacionais de comunicação científica. (Fundação Carlos Chagas, 2020, não p.).	https://www.fcc.org.br/fcc/educ

FONTE: A autora (2024), a partir das/os bases/indexadores utilizados no levantamento.

NOTA: O Portal de Periódicos da CAPES, por meio de assinatura junto às(aos) bases/indexadores destacados possibilita o acesso via *login* institucional junto à Comunidade Acadêmica Federada (CAFe).

Assim, buscou-se selecionar bases/indexadores do âmbito internacional, como a *Scopus* e *Web of Science*; outros que abarcam pesquisas realizadas na América, como a *ERIC*; e bases/indexadores específicos do contexto da América Latina, como a *Redalyc*, para, então, aproximar-se do cenário nacional por meio da base *Educ@*. Para viabilizar os procedimentos de busca, utilizou-se os seguintes descritores: 1) *Neoliberalismo, Estado, políticas educacionais e gestão educacional ou gestão escolar*; 2) *Estado, reforma educacional e gestão baseada na escola*; 3) *Governança, gestão educacional/escolar ou administração escolar*; 4)

Governança, educação pública e gestão educacional/escolar; 5) Nova gestão pública/gerencialismo, educação pública e gestão educacional/escolar ou administração escolar; 6) Nova gestão pública/gerencialismo, educação pública e gestão democrática; 7) Plano Nacional de Educação ou PNE e Gestão Democrática; 8) Parcerias público-privadas e a gestão escolar; 9) Gestão Educacional/Escolar, neoliberalismo e neoconservadorismo ou conservadorismo; 10) Educação, neoliberalismo e neoconservadorismo ou conservadorismo. Inicialmente, não foi realizado recorte temporal; no entanto, ao encontrar mais de 200 resultados, optou-se pelos escritos publicados entre os anos de 2015 e 2021¹⁰⁷.

Em relação ao idioma, foram selecionados artigos publicados em português, espanhol e inglês e, portanto, os descritores foram traduzidos para os respectivos idiomas, conforme se pode visualizar no Quadro 15. Direcionou-se a pesquisa para os periódicos da área da Educação por meio dos filtros disponibilizados nas bases/indexadores. Como a intenção era inventariar a produção no âmbito internacional, regional e local, não foram utilizados filtros em relação ao país de origem do artigo, para que os resultados pudessem abarcar e capturar esse contexto e o amplo cenário. Nas bases internacionais, como a *Scopus*, *Web of Science* e *ERIC*, os descritores foram traduzidos para a língua inglesa; já na *Redalyc*, utilizou-se os descritores em língua espanhola e em língua portuguesa; na *Educ@* recorreu-se os descritores em língua portuguesa.

QUADRO 15 – DESCRITORES UTILIZADOS NA PESQUISA ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL

(continua)

Língua Portuguesa	Língua Inglesa	Língua Espanhola
1. Neoliberalismo, Estado, políticas educacionais e gestão educacional ou gestão escolar	<i>Neoliberalism, State, educational policies and educational management or school management</i>	<i>Neoliberalismo, Estado, políticas educativas y gestión educativa o gestión escolar</i>
2. Estado, reforma educacional e gestão baseada na escola	<i>State, educational reform and school-based management</i>	<i>Estado, reforma educativa y gestión basada en la escuela</i>
3. Governança, gestão educacional/escolar ou administração escolar	<i>Governance, education management, school management or school administration</i>	<i>Gobernanza, gestión educativa/escolar o administración escolar</i>
4. Governança, educação pública e gestão educacional/escolar	<i>Governance, public education, school management, school administration</i>	<i>Gobernanza, educación pública y gestión educativa/escolar</i>
5. Nova gestão pública/gerencialismo, educação pública e gestão educacional/escolar	<i>New public management, managerialism, public education, and educational / school management</i>	<i>Gobernanza, educación pública y gestión educativa / escolar</i>

¹⁰⁷ Somente com os artigos oriundos da base *ERIC* não foi possível aplicar esse critério, uma vez que a base apresenta filtros pré-formatados, nesse caso, corresponde aos artigos produzidos de 2017 a 2021. Em um segundo processo de refinamento, optou-se em manter os artigos elaborados até o ano de 2020, uma vez que o levantamento não contemplava toda a produção relativa ao ano de 2021.

QUADRO 15 – DESCRITORES UTILIZADOS NA PESQUISA ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL

(conclusão)

Língua Portuguesa	Língua Inglesa	Língua Espanhola
6. Nova gestão pública/gerencialismo, educação pública e gestão democrática	<i>New public management / managerialism, public education, and democratic management</i>	<i>Nueva gestión pública / gerencialismo, educación pública y gestión democrática</i>
7. Plano Nacional de Educação ou PNE e Gestão Democrática*	<i>National Plan for Education and democratic Management</i>	<i>Plan Nacional de Educación y gestión democrática</i>
8. Parcerias público-privadas e a gestão escolar	<i>Public-private partnerships and school management</i>	<i>Asociaciones público-privadas y gestión escolar</i>
9. Gestão educacional/escolar, neoliberalismo e conservadorismo ou neoconservadorismo	<i>Educational / school management, neoliberalism, and conservatism or neoconservatism</i>	<i>Gestión educativa/escolar, neoliberalismo y conservadurismo o neoconservadurismo</i>
10. Educação, neoliberalismo e neoconservadorismo ou conservadorismo	<i>Education, neoliberalism, and conservatism or neoconservatism</i>	<i>Educación, neoliberalismo y conservadurismo o neoconservadurismo</i>

FONTE: A autora (2024).

NOTA: Embora se tenha realizado a pesquisa com os descritores associados à GD em todas as bases, buscou-se selecionar os artigos que abordavam o contexto brasileiro, uma vez que a GD da escola pública integra os princípios da educação grafados nos marcos legais que orientam a educação no país a partir da CF de 1988.

A pesquisa foi desenvolvida em fases distintas. Em um primeiro momento, foi conduzido o levantamento dos artigos nas diferentes bases e indexadores, o que ocorreu nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2021. Por vezes, as bases ou os indexadores apresentaram instabilidades, situação descrita nas notas das tabelas que apresentam os resultados¹⁰⁸. Também, observou-se que, em alguns artigos, havia divergência no ano da publicação apresentado pela base/indexador e o artigo no original, buscou-se manter o ano apresentado no escrito original, versão essa que se encontra disponível no Banco de Dados (1) construído a partir da presente investigação. Paralelamente à busca, procedeu-se à seleção dos artigos julgados relevantes para a pesquisa.

Obteve-se um total de 2888 artigos, dos quais foram selecionadas 301 publicações, as quais passaram por novo processo de refinamento, de modo que aquelas que se apresentavam de forma repetida foram eliminadas, assim, permaneceram um total de 241 para o estudo em questão. Os artigos selecionados foram organizados em um banco de dados (Banco de Dados

¹⁰⁸ Durante as buscas realizadas, observaram-se algumas limitações, em especial nas bases *Redalyc*, *ERIC* e *Web of Science*, pois apresentaram oscilações. Em um dado momento, a utilização de uma determinada estratégia não apresentava resultados; em outros, uma enorme quantidade, dando a entender que a base procurava pelos termos separadamente, não observando o que os operadores booleanos propunham. Observou-se que a base *Web of Science* estava sendo atualizada para uma nova versão, o que, em partes, pode ajudar a entender as oscilações evidenciadas.

1). Mesmo diante de um número expressivo, optou-se por manter essa quantidade de artigos e os analisar a partir de seus títulos e resumos, para que assim se pudesse capturar o amplo panorama, bem como as matizes e nuances da gestão da educação e da escola pública a partir das reformas neoliberais no contexto internacional, regional e nacional, por meio das produções. Definido o *corpus* documental (artigos), ou seja, delimitada a base bibliográfica, procedeu-se à análise, que buscou elucidar o panorama geral apresentado pelos estudos para, na sequência, serem realizadas a categorização e a análise das produções selecionadas.

5.4.1.1 O amplo panorama: o que evidenciam os artigos?

Conforme descrito nos procedimentos de busca, mesmo não direcionando a pesquisa para recortes temporais específicos, os descritores, bases e indexadores permitiram a seleção de artigos publicados entre os anos de 1990 e 2020. Portanto, eles correspondem ao contexto de expansão das reformas neoliberais em diferentes contextos, nas últimas três décadas, propagando e disseminando teorias gestionárias como parâmetros a serem utilizados na administração pública do Estado e suas instituições.

A Tabela 1 permite visualizar os bases/indexadores acessados, descritores utilizados, resultados obtidos e número de artigos selecionados para o estudo por meio das estratégias de busca utilizadas.

TABELA 1 – DESCRITORES, RESULTADOS E ARTIGOS SELECIONADOS ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2021)

(continua)

Descritor	Base/Indexador	Resultados	Selecionados*	% artigos selecionados
1-Neoliberalismo, Estado, políticas educacionais e gestão educacional ou gestão escolar	Scopus	19	11	58%
	Web of Science	35	04	11,5%
	Redalyc	49	02	4%
	ERIC	182	08	4,40%
	Educ@	04	02	50%
Total		289	27	9,50%
2-Estado, reforma educacional e gestão baseada na escola	Scopus	40	18	45%
	Web of Science	02	02	100%
	Redalyc	06	03	50%
	ERIC	01	01	100%
	Educ@	02	01	50%
Total		51	25	49%
3-Governança, educação pública e gestão educacional/escolar	Scopus	03	02	66,6%
	Web of Science	73	31	42,5%
	Redalyc	63	06	9,5%
	ERIC	-	-	
	Educ@	37	18	48,6%
Total		176	57	32,40%

TABELA 1 – DESCRITORES, RESULTADOS E ARTIGOS SELECIONADOS ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2021)

(conclusão)

Descritor	Base/ Indexador	Resultados	Selecionados*	% artigos selecionados
4-Governança, gestão educacional/escolar ou administração escolar	Scopus	95	23	24,2%
	Web of Science	489	23	4,70%
	Redalyc	99	01	1%
	ERIC	-	-	
	Educ@	00	00	
Total		683	47	6,90%
5-Nova gestão pública/gerencialismo, educação pública e gestão educacional/escolar ou administração escolar	Scopus	30	22	73 %
	Web of Science	610	40	6,5%
	Redalyc	63	16	25,4%
	ERIC	22	03	13,6%
	Educ@	07	07	100%
Total		732	88	12%
6- Nova gestão pública/gerencialismo, educação pública e gestão democrática	Scopus	05	04	80%
	Web of Science	135	07	5,2%
	Redalyc	02	02	100%
	ERIC	-	-	-
	Educ@	-	-	-
Total		142	13	9,15%
7- Plano Nacional de Educação ou PNE e Gestão Democrática	Scopus	02	02	100%
	Web of Science	09	02	22,2%
	Redalyc	01	01	100%
	ERIC	-	-	-
	Educ@	02	02	100%
Total		14	07	50%
8- Parcerias público-privadas e a gestão escolar	Scopus	06	06	100%
	Web of Science	118	02	1,7%
	Redalyc	01	01	100%
	ERIC	22	04	18,2%
	Educ@	03	01	33,3%
Total		150	14	9,33%
9- Gestão Educacional/Escolar, neoliberalismo e neoconservadorismo ou conservadorismo	Scopus	-	-	-
	Web of Science	552	11	2%
	Redalyc	-	-	-
	ERIC	-	-	-
	Educ@	-	-	-
Total		552	11	2%
10- Educação, neoliberalismo e neoconservadorismo ou conservadorismo	Scopus	46	06	13%
	Web of Science	38	03	10,5%
	Redalyc	-	-	-
	ERIC	11	-	-
	Educ@	04	03	75%
Total		99	12	12,12%

Total Geral	2888	301¹⁰⁹	10,5 %
Total Geral após o refinamento da pesquisa	241		8,34%

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (1) da pesquisa

A partir das estratégias de busca, foi realizada a leitura flutuante dos títulos e resumos dos artigos obtidos. Para a seleção dos artigos que compuseram esse inventário e posterior análise, utilizaram-se as lentes e técnicas propostas pela Análise de Conteúdo (Bardin, 2016); para tanto, seguiram-se as fases nas quais a abordagem foi ancorada: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material e 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Essa trajetória é, então, agora descrita.

Nesse sentido, a primeira fase, a *pré-análise*, correspondeu ao momento de coleta, organização e uma primeira apreciação dos artigos. Realizou-se a busca em cada uma das bases/indexadores separadamente. Os documentos selecionados foram organizados em tabelas divididas por base/indexador e descritor. Na sequência, foram eliminados os trabalhos que se apresentavam de forma repetida, em mais de um descritor na mesma base/indexador; obteve-se um total de 301 (trezentos e um) artigos. Procedeu-se à junção dos resultados de todas as bases/indexadores em uma única tabela e, então, percebeu-se que alguns artigos se apresentavam de forma repetida, pois foram selecionados em mais de uma base/indexador.

Assim, em um segundo processo de refinamento, eliminaram-se todos aqueles que se apresentavam de forma repetida e, então, obteve-se um total de 241 (duzentos e quarenta e um) artigos. A fase que corresponde à escolha dos documentos, segundo a AC, está relacionada à constituição do *corpus*. Em relação aos documentos analisados neste capítulo, o *corpus* diz respeito ao conjunto dos artigos selecionados, a base bibliográfica na qual está ancorado o estudo. A sua constituição, como propõe Bardin (2016), implica escolhas, seleções e regras, de forma que a escolha e a seleção já foram elucidadas anteriormente. Quanto às regras, elas foram

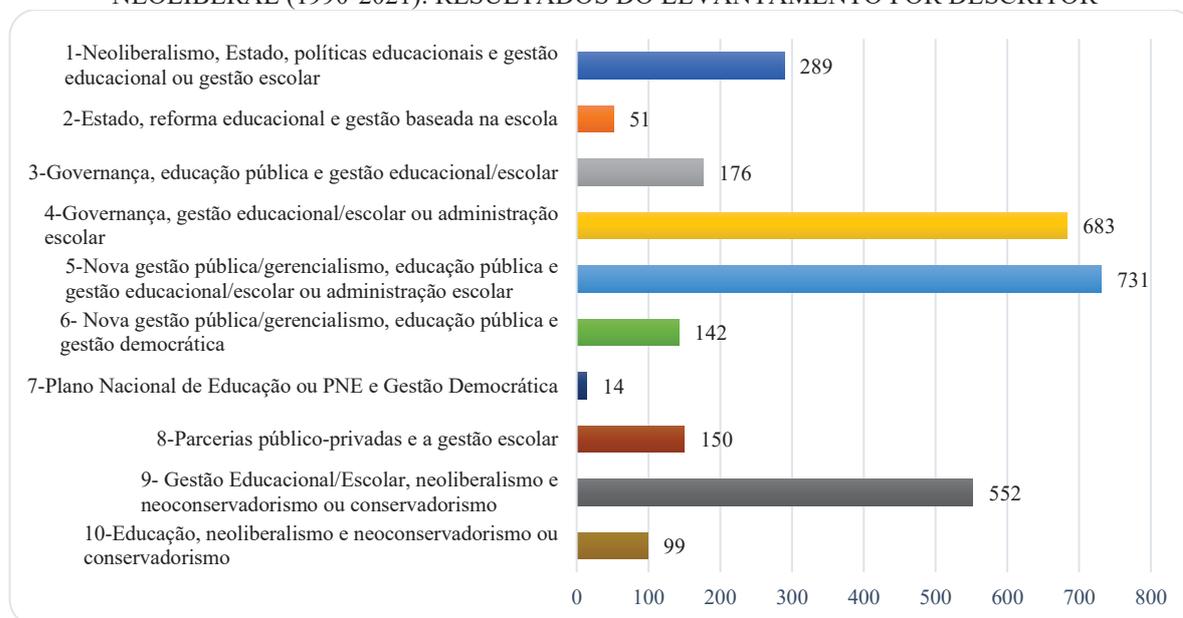
¹⁰⁹ Os 301 artigos selecionados resultaram do escrutínio realizado por meio dos descritores e bases/indexadores utilizados na busca. Em um segundo momento, os artigos foram submetidos a um processo de refinamento, no qual: 1) unificou-se o conjunto de artigos obtidos na mesma base de dados, na qual se evidenciou que alguns se repetiam em mais de um descritor, então os artigos repetidos foram excluídos. 2) uma única tabela foi elaborada com todos os resultados obtidos nas diferentes bases/indexadores; nesse processo, novamente os artigos repetidos foram eliminados. Inferiu-se que apenas 02 artigos eram relativos ao ano de 2021 e optou-se pela sua exclusão, uma vez que o levantamento foi realizado nos meses de janeiro, fevereiro e março, e, portanto, não daria conta de toda a produção do ano ainda em curso, além de não ser possível capturar dados para a comparação com os demais anos, gerando um enviesamento na análise caso os dados de 2021 fossem considerados. Com a adoção desses procedimentos, obteve-se um total de 241 (duzentos e quarenta e um) artigos, publicados nos anos de 1990 a 2020.

observadas de forma que todos os artigos (títulos e resumos)¹¹⁰ foram lidos novamente em um segundo processo de leitura flutuante. Nesse sentido, os artigos deveriam apresentar os elementos analisados, representativos do objeto e do fenômeno a ser observado.

Constituído o *corpus* documental (de 241 artigos), procedeu-se à *exploração do material de análise*. Organizou-se uma tabela única (disponível no Banco de Dados 1) a partir do ano de publicação dos artigos. Finalizado esse processo, iniciou-se a segunda fase da AC, que diz respeito à exploração do material, fase que “[...] consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função das regras previamente formuladas” (Bardin, 2016, p. 131). Os artigos foram codificados a partir de seu ano de produção, numerando-os de 1 (um) a 241 (duzentos e quarenta e um). Portanto, para a sua identificação, utilizou-se um código formado pela palavra artigo e o número correspondente, por exemplo: A1 se refere ao primeiro artigo.

Na sequência, iniciou-se o tratamento dos resultados obtidos, que corresponde à terceira fase da AC (Bardin, 2016). Primeiramente, realizou-se uma análise do panorama geral evidenciado por meio do levantamento de artigos selecionados. Nesse sentido, o Gráfico 1 permite visualizar os descritores, resultados e artigos selecionados em cada um deles.

GRÁFICO 1 – GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2021): RESULTADOS DO LEVANTAMENTO POR DESCRITOR



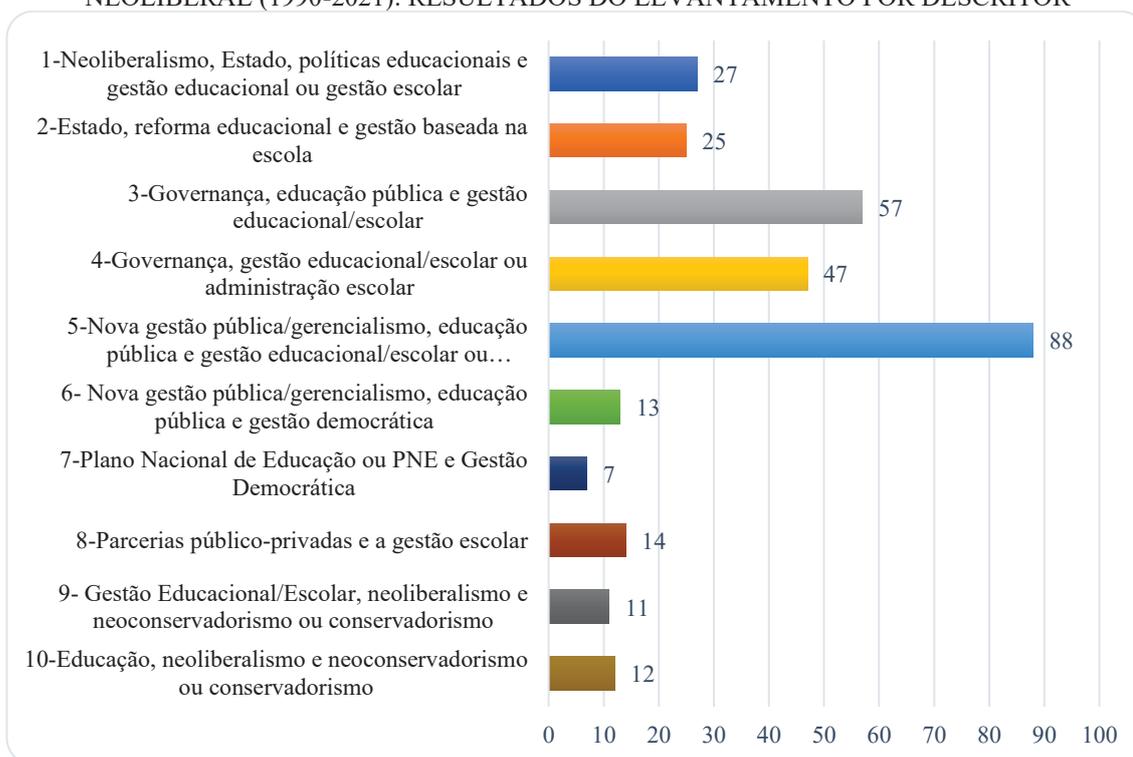
FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (1) da pesquisa.

¹¹⁰ Inicialmente, as palavras-chave também foram analisadas. Todavia, tomando em conta a regra da homogeneidade (Bardin, 2016), observou-se que alguns artigos não possuíam esse elemento e, portanto, passou-se a analisar as publicações a partir do título e do resumo, elementos que estavam presentes em todos os artigos.

Observa-se que os descritores que mais apresentaram resultados em ordem crescente foram: 5, 4, 9, 1, 3, 8, 6, 10, e 2. No entanto, algumas considerações se fazem necessárias. A primeira diz respeito às oscilações e retornos de bases/indexadores, como apontado anteriormente. Estaca-se que a *Web of Science*, apesar de apresentar muitos resultados, não retornava a busca conforme proposto na estratégia e, por vezes, teve-se a impressão de que a busca estava sendo realizada pelos termos isoladamente. Portanto, essa foi uma limitação que se precisou observar.

No Gráfico 2, apresentado na sequência, destaca-se o número de artigos selecionados por descritor, visando a um melhor detalhamento desse panorama.

GRÁFICO 2 – GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2021): RESULTADOS DO LEVANTAMENTO POR DESCRITOR

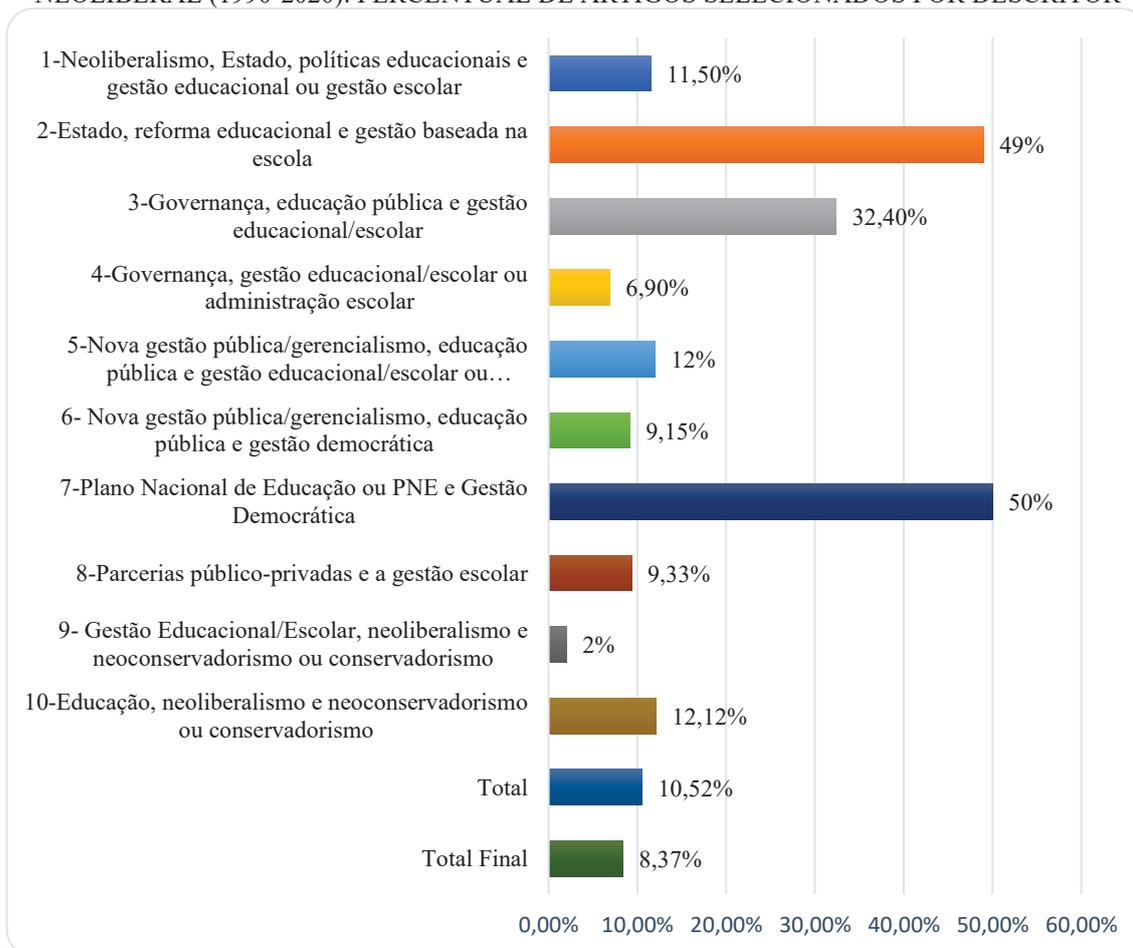


FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (1) da pesquisa.

Em relação ao número de artigos selecionados para o estudo, destacam-se os descritores: 5, 3, 4, 1, 2, 8, 6, 10, 9 e 7. Denota-se a prevalência dos trabalhos apresentados pelo descritor 5 – *Nova gestão pública/gerencialismo, educação pública e gestão educacional/escolar ou administração escolar*, o que demonstra uma preocupação dos pesquisadores do campo em relação à temática. Contudo, quando se compara ao percentual de artigos selecionados frente aos resultados apresentados, pode-se observar outro panorama,

conforme é evidenciado no Gráfico 3. Esse tem como propósito demonstrar o quantitativo de artigos selecionados (percentual), ou seja, a proporção de artigos escolhidos, considerando o universo existente de pesquisas observadas nas bases/indexadores analisados, a partir do recorte proposto pelo descritor.

GRÁFICO 3 – GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2020): PERCENTUAL DE ARTIGOS SELECIONADOS POR DESCRITOR



FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (1) da pesquisa.

Observa-se que os cinco descritores que mais apresentaram trabalhos selecionados frente aos resultados em termos percentuais foram: 1º) descritor 7 — *Plano Nacional de Educação ou PNE e Gestão Democrática* (50%) dos artigos selecionados; 2º) descritor 2 — *Estado, Reforma Educacional e Gestão Baseada na Escola* (49%); 3º) descritor 4 — *Governança, Educação Pública e Gestão Educacional e Escolar* (32,4%); 4º) descritor 10 — *Educação, neoliberalismo e neoconservadorismo ou conservadorismo* (12,12%); 5º) descritor 5 — *Nova Gestão/Gerencialismo, educação pública, gestão educacional/escolar ou administração escolar* (12%).

Durante o levantamento, acrescentou-se os descritores 3 e 10, uma vez que a busca planejada, originalmente, que abarcava a proposição do descritor 4 – *Governança, gestão educacional/escolar ou administração escolar*, apresentou poucos resultados adequados ao objetivo do estudo. Dessa forma, ampliou-se o escopo da busca para *Governança, educação pública e gestão educacional/escolar* (descritor 3). Situação semelhante foi observada nas buscas relacionados ao descritor 9 – *Gestão Educacional/Escolar, neoliberalismo e neoconservadorismo ou conservadorismo*. Acrescentou-se o descritor 10 – *Educação, neoliberalismo e neoconservadorismo ou conservadorismo*, de modo a ampliar o escopo para a educação. Em ambos os casos, a relação com a gestão da educação e da escola foi realizada a partir da leitura dos títulos e dos resumos.

Os resultados, ou a sua ausência, apontam para lacunas de pesquisa no campo, tanto no que diz respeito às novas formas de governança, quanto em relação às implicações do neoliberalismo e neoconservadorismo para a gestão da educação e da escola, em especial no que tange à GD. A ampliação do escopo da busca foi necessária, afinal, são fenômenos recentes, em conformação e em constante modificação, cujos desdobramentos carecem de observação e de investigação. Assim, a adoção desses procedimentos no âmbito deste estudo correspondeu a uma tentativa de capturar nas investigações mais amplas do campo da educação aspectos relacionados à gestão da educação e da escola, que correspondem ao objeto de pesquisa.

Denota-se que as novas formas e modos de gestão, materializados nas proposições da NGP, a partir das reformas neoliberais, foram disseminadas de distintas formas em diferentes contextos e foram objeto de análise de vários artigos, correspondendo ao descritor que mais apresentou resultados e artigos selecionados. Isso evidenciou as tendências que adentram a gestão da educação e da escola a partir dos marcos das reformas neoliberais.

Já os descritores que associam a GD a esses processos, apresentaram poucos resultados, o que se explica pelo contexto pesquisado, que vai além do cenário nacional. É importante destacar que a GD da educação pública é um princípio da educação pública brasileira, consagrado na CF de 1988. Também foram observadas lacunas associadas às tendências mais recentes, como a introdução de elementos da nova governança pública, bem como aquelas relacionadas ao avanço do neoliberalismo e do neoconservadorismo e suas potenciais implicações para a gestão da educação e da escola pública.

Para evidenciar o amplo panorama, procurou-se observar o quantitativo dos artigos selecionados, relacionados ao ano de produção, como se pode visualizar no Gráfico 4.

GRÁFICO 4 – A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990 A 2020): DISTRIBUIÇÃO QUANTITATIVA ANUAL DAS PESQUISAS (ARTIGOS)



FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (1) da pesquisa.

O Gráfico 4 evidencia que o primeiro artigo remonta ao ano de 1990, cuja produção segue em uma linha crescente até o ano de 2020. Esse período histórico é significativo, uma vez que corresponde ao momento da materialização do neoliberalismo e de seus pressupostos em muitos países do mundo, desenvolvidos em contextos geográficos desiguais, e se constitui em um processo complexo e não homogêneo (Harvey, 2014). Em relação aos artigos, denota-se que a produção relacionada à temática ganha fôlego a partir do ano de 2015 e, como apontado anteriormente, é demonstrada, portanto, a contemporaneidade do fenômeno. Todavia, há lacunas que podem ser objeto de futuras pesquisas no campo.

Na sequência, analisa-se a origem das produções. Buscou-se, por meio da leitura do título, resumo, palavras-chave, identificar o contexto abordado pelos artigos. Essa análise permitiu inferir que a amostra, embora não tenha abarcado a totalidade dos países, é bastante significativa, uma vez que abrange estudos sobre a gestão da educação e da escola a partir dos marcos das reformas neoliberais em todos os continentes e em distintos contextos. Todavia, há artigos que não explicitaram, nas partes analisadas, o contexto a que se referem. Ainda, há os que se constituem em estudos do amplo contexto, que analisam o fenômeno de forma geral, sem referência a um local específico. Há, também, artigos que abrangem pesquisas realizadas em mais de um país, ou países de diferentes continentes; esses geralmente apresentam estudos comparados. Essas informações podem ser observadas na Tabela 2.

TABELA 2 – CONTEXTOS DE ABRANGÊNCIA DOS ARTIGOS SELECIONADOS ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2020)

Continentes/ contexto	Artigos relacionados	Total	Percentual
África	96, 120, 130, 121, 191, 161, 138*, 158*	08	3,1%
América	1*, 3*, 09, 12, 13, 14, 20, 22, 23, 25, 27, 28, 30, 31, 34, 38, 39, 40, 41, 44, 47, 52, 54, 55, 58, 61, 62, 66, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 78, 80, 81, 83, 86, 87, 88, 91*, 92, 93, 94, 95, 99, 100, 101, 102*, 104, 106, 107, 114, 115, 116, 118*, 119, 126, 127, 128, 129, 131, 132, 134, 136, 137*, 138*, 141, 144, 147, 150, 151, 154, 155, 157*, 159*, 160, 162, 163, 165, 169, 170, 171, 172, 175, 177, 180, 181*, 182, 184, 185, 186, 189, 190, 193, 194, 199*, 200, 203, 204, 205, 210, 217, 218, 219, 221, 222, 244, 224*, 225, 227*, 228, 229, 231, 237, 238, 239, 240, 241.	120	46,7%
Ásia	11, 19, 46, 48, 49, 65, 97, 103, 124, 135, 152, 156, 158*, 167, 168, 187*, 206, 211, 232, 233.	20	7,80%
Europa	1*, 2, 3*, 5, 6, 8, 10, 15, 16, 33, 37, 43, 45, 50, 56, 57, 60, 64, 68, 71, 76, 79, 82, 84, 89, 90, 98, 102*, 109, 111, 117, 118*, 123, 125, 137*, 143, 146, 151, 157*, 158*, 159*, 166, 173, 174, 178, 179, 183, 187*, 188, 197*, 199*, 201, 202, 208, 209, 212, 213, 214, 215, 216, 220, 226, 227*, 235.	64	24,9%
Oceania	36, 51, 67, 85, 91*, 105, 181*, 195, 197*.	09	3,5%
Não especificado	4, 7, 17, 18, 21, 24, 26, 29, 32, 35, 42, 53, 59, 63, 77, 107, 110, 112, 113, 122, 133, 139, 140, 142, 145, 148, 149, 164, 176, 194, 196, 189, 207, 230, 234, 236.	36	14%

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (1) da pesquisa

NOTA: Os artigos identificados com asterisco (*) abrangem diferentes contextos, conforme identificado na Tabela. essa forma, o total de artigos (257) nos diferentes contextos foram utilizados para o cálculo do percentual.

Percebe-se a ampla abrangência e representatividade dos artigos, que englobam os cinco continentes, com destaque para: América (46,7%); Europa (24,9%); Ásia (7,80%); Oceania (3,5%) e África (3,1%). Observa-se que 14% dos artigos tratam a temática de modo mais abrangente ou que, por meio dos dados apresentados no título e no resumo, não foi possível identificar o contexto específico. Na sequência, apresenta-se o processo de categorização do material analisado.

5.4.1.2 A categorização dos artigos

Para a categorização do material selecionado, procedeu-se a uma nova leitura exaustiva dos títulos e resumos dos artigos, buscando encontrar nos textos e suas entrelinhas informações que pudessem contribuir para elucidar a relação entre neoliberalismo, reformas educacionais, educação e suas formas de gestão. A leitura desses elementos, procedimento que integra as técnicas da AC, possibilitou a emergência e a formação das categorias iniciais, intermediárias e finais. Por meio das categorias que emergiram da análise, foi possível agrupar tendências e elementos comuns presentes nos artigos.

Esse processo possibilitou a formação de 21 (vinte e uma) Categorias Primárias (CP) ou iniciais, as quais deram origem a 9 (nove) Categorias Intermediárias (CI) e 3 (três) Categorias Finais (CF), detalhadas no Quadro 16.

QUADRO 16 – PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE A PARTIR DOS ARTIGOS SELECIONADOS (1990-2020)

(continua)

Categorias Primárias ou Iniciais	Artigos	Categorias Intermediárias	Categoria Final	N.º de artigos e %		
1. O feitiço da “revolução neoliberal”	2, 29, 32, 40, 65, 68, 75, 79, 90, 182	1. A influência neoliberal na educação	1. Reforma da educação e da escola pública: contextos, atores e intencionalidades	100 artigos 41,50 %		
2. Reformas educativas em diferentes contextos	4, 10, 12, 13, 27, 34, 45, 48, 59, 77, 99, 101, 102, 118, 120, 123, 138, 171, 206, 217, 218	2. Reformas educacionais: contextos, atores, instrumentos, estratégias e materializações				
3. Atores das reformas	14, 41, 93, 94, 98, 128, 160, 229					
4. Instrumentos e estratégias das reformas	22, 25, 33, 47, 54, 58, 81, 113, 134, 139, 148, 162, 164, 166, 176, 184, 187, 190, 201, 205, 208, 211, 212, 230, 236, 240, 241					
5. A materialização das reformas e as implicações para a gestão da educação e da escola: políticas, programas e projetos	63, 73, 106, 129, 135, 179, 180, 186, 233, 237, 238					
6. A educação como possibilidade de lucro	3, 52, 141				3. A educação e a escola no contexto da economia do conhecimento	
7. A educação em uma era globalizante	42, 108, 165					
8. A escola como empresa	5, 37, 128, 195.					
9. Neoconservadorismo, educação e suas formas de gestão	24, 28, 122, 156, 170, 183, 185, 194, 210, 220, 221, 227, 228	4. Para além do neoliberalismo: a influência neoconservadora				
10. Novas formas e modos de gestão	8, 30, 35, 43, 55, 56, 60, 61, 71, 72, 78, 95, 126, 150, 158, 159, 200, 214, 222, 224, 230	5. A gestão da educação e da escola conformadas pelas reformas educacionais			2. A gestão da educação e da escola: uma peça central para operacionalizar as reformas educacionais	114 artigos 47,30%
11. A escola como <i>locus</i> da gestão	1, 11, 23, 36, 46, 50, 85, 124, 161					

QUADRO 16 – PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE A PARTIR DOS ARTIGOS SELECIONADOS (1990-2020)

(conclusão)

Iniciais	Artigos	Intermediárias	Finais	N.º de artigos e %
12. Governança na educação	83, 104, 105, 109, 130, 133, 142, 167, 168, 172, 173, 175, 188, 189, 192, 197, 202, 207, 215, 216, 226, 235	6. A emergência da governança		
13. O Espírito da Nova Governança na educação e na escola – valores, princípios e instrumentos	16, 26, 84, 88			
14. Governança dos dados educacionais	57, 67, 174			
15. Parcerias Público-Privadas e a gestão da educação e da escola	6, 9, 92, 119, 121, 127, 132, 144, 198, 203, 204	7. A centralidade da gestão escolar e o papel dos dirigentes escolares		
16. Liderança Escolar	15, 39, 49, 76, 96, 97, 103, 111, 114, 145, 151, 152, 153, 155, 157, 163, 178, 191, 196, 209, 213, 232, 234			
17. Dirigentes escolares no olho do furacão	17, 18, 19, 21, 44, 51, 80, 82, 86, 89, 107, 110, 112, 115, 116, 117, 146, 181, 193, 219, 239			
18. Gestão educacional e os propósitos da educação	7, 91	8. As especificidades da educação e suas formas de gestão	3. Na contramão das reformas: a educação e suas formas de gestão concebidas para além dos interesses mercadológicos ou hegemônicos	27 artigos 11,20%
19. O valor da educação e da escola como coisa pública	140, 154			
20. Gestão democrática	20, 31, 53, 62, 66, 69, 74, 87, 131, 136, 137, 147, 149, 199	9. Pensar a gestão da educação e da escola para além dos interesses mercadológicos		
21. Resistência modelos alternativos e possibilidades	38, 64, 70, 100, 143, 169, 177, 223, 225			

FONTE: A autora (2024), a partir de Silva e Fossá¹¹¹ (2015). Banco de Dados (1) da pesquisa.

¹¹¹ A construção progressiva de categorias está pautada nas contribuições de Silva e Fossá (2015) sobre a aplicabilidade da AC para análise de dados qualitativos. Conforme os autores, as categorias iniciais e intermediárias amparam e fornecem subsídios para a construção das categorias finais.

Cabe destacar que as três categorias finais foram constituídas *a posteriori* e emergiram a partir das leituras e releituras realizadas, sendo elas: 1) *Reforma da educação e da escola pública: contextos, atores, instrumentos e intencionalidades*; 2) *A gestão da educação e da escola: peça central para operacionalizar as reformas educacionais*; e 3) *Na contramão das reformas: a educação e suas formas de gestão concebidas para além dos interesses mercadológicos*.

Na formação das categorias, foi considerada a principal temática abordada pelos artigos selecionados. A partir da análise, evidenciaram-se as tendências e os direcionamentos apontados pelos estudos, bem como foram ressaltadas as contribuições de artigos que compuseram cada conjunto, cujas discussões possibilitaram ampliar o debate em relação à temática. O resultado desse processo é apresentado no *Capítulo 6* desta pesquisa.

5.4.2 Banco de Dados 2: A Gestão Democrática no Plano Nacional, Planos Estaduais e Plano Distrital de Educação.

O Banco de Dados 2¹¹² foi formado pelos dados e categorias evidenciadas no PNE (Brasil, 2014a), 26 PEEs¹¹³ e pelo PDE¹¹⁴ e relacionados à GD. Para a seleção dessas peças legais, recorreu-se ao *Portal Leis Estaduais*¹¹⁵ e, de forma complementar, ao *site PNE em Movimento*¹¹⁶ (Brasil, 2023c), buscando identificar a lei que regulamentara o respectivo Plano Estadual ou Distrital de educação de cada unidade federativa. O Banco de Dados 2, que contém a análise desses documentos, pode ser acessado no *link* abaixo:

¹¹² O Banco de Dados (2) está disponível no *ResearchGate* por meio do DOI. 10.13140/RG.2.2.33722.81604.

¹¹³ O Estado do Mato Grosso possui dois PEEs, sendo que um deles, o PEE/MT/2014, corresponde à revisão e à alteração do Plano Estadual de Educação, instituído pela Lei N.º 8.806, de 10 de janeiro de 2008, documento que teve vigência até junho de 2021, quando foi aprovado novo PEE nesta unidade federativa. Na presente tese, a análise se concentra no PEE/MT/2014.

¹¹⁴ A proposição inicial desta tese era selecionar legislações estaduais e distrital que tivessem por objeto a gestão educacional e escolar no período temporal de 2015 a 2020. Para tanto, no “Portal Leis Estaduais”, a busca foi iniciada em 2022 e retomada em julho de 2023, a partir dos seguintes descritores: 1) “Gestão Escolar”; 2) “Gestão Educacional”; “Gestão Democrática”; e “Plano Estadual/Distrital de Educação”. Com esses descritores, obteve-se 521 peças legais, das quais 85 haviam sido selecionadas. Todavia, no processo de seleção dos documentos, observou-se que algumas unidades federativas não retornavam resultados, em especial a lei relacionada ao Plano Estadual/Distrital de Educação. Diante disso, recorreu-se de forma complementar ao *site* “PNE em Movimento” (Brasil, 2023c). Após averiguação desse material, optou-se por direcionar a análise para o PNE, PEEs e PDE.

¹¹⁵ Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/>. Acesso em: 10 jul. 2023.

¹¹⁶ Durante a busca no Portal Leis Estaduais, observou-se que os seguintes entes federados, embora tivessem seu respectivo PEE aprovado, não retornavam resultados: Alagoas, Ceará, Paraíba, Piauí, Amazonas, Rondônia, Roraima e Tocantins. Diante do exposto, após a definição de focalizar a análise nos Planos Estaduais e Distrital, recorreu-se ao *site PNE em Movimento* (2023c) para o acesso aos documentos.

Banco de Dados 2 – A Gestão Democrática no Plano Nacional, Planos Estaduais e Plano
Distrital de Educação.
Clique Aqui!

Na sequência, passou-se a aplicar os polos cronológicos da AC (Bardin, 2016) para a organização do *corpus* documental. Cada documento recebeu um código formado pela sigla correspondente ao tipo de documento, seguido da sigla do ente federado correspondente e o ano de aprovação¹¹⁷. Esses códigos são utilizados na análise realizada nos Capítulos 7 e 9.

Em um primeiro momento, realizou-se uma análise da GD concebida no Plano Nacional e redimensionada nos Planos Estaduais e Distrital de Educação, que é detalhada no Capítulo 7. Na sequência, os documentos foram importados para o software NVivo®. Com as ferramentas disponíveis no *software*, passou-se a categorizar os trechos dos documentos a partir das categorias e dos referentes definidos *a priori*, que integram matriz analítico-operacional da nova governança educacional e escolar, processo que é descrito e analisado no Capítulo 9.

Apresentados os documentos e dados que compõem o Banco de Dados 2, a próxima seção apresenta um breve panorama deles.

5.4.2.1 Planos Subnacionais de Educação

Conforme mencionado anteriormente, o PNE estabeleceu o prazo de um ano para que os estados, o Distrito Federal e os municípios brasileiros elaborassem e promulgassem seus respectivos Planos de Educação. A partir do levantamento realizado, foi possível observar que a maioria dos 26 estados e o DF elaborou e sancionou seus PEEs. Entretanto, nem todos o fizeram dentro do prazo estipulado pelo normativo nacional. Até o presente momento, o estado do Rio de Janeiro (RJ) é o único ente federado, dentre os analisados, que não sancionou seu PEE.

Ao analisar o processo de elaboração e promulgação dos Planos Subnacionais, Dourado (2016, p. 24) enfatiza que:

Grande parte dos estados e municípios elaboraram seus planos decenais, em condições e contextos os mais diversos, contando [...] com o apoio técnico e financeiro do governo federal, por intermédio da Rede de Assistência Técnica proposta e

¹¹⁷ Ex: O Código “PEE/SC/2015” corresponde ao Plano Estadual de Santa Catarina, aprovado em 2015.

coordenada pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) do MEC. Os fóruns estaduais e municipais tiveram importante papel nessa caminhada de aprovação dos planos, e novos desafios se apresentam em sua materialização, monitoramento e avaliação. As informações do *site* da Sase sinalizam para 22 planos estaduais de educação aprovados e sancionados.

É relevante salientar que o autor aborda a conjuntura de promulgação dos documentos em um contexto específico, ou seja, o ano de 2016, palco de acontecimentos históricos importantes — os quais produzirão impactos no cenário educacional brasileiro. No levantamento realizado na presente investigação, foram observados quais entes federados aprovaram seu PEE/PDE em leis específicas, bem como o ano da publicação dessas legislações. O panorama resultante desse levantamento pode ser visualizado no Quadro 17, que também destaca o código atribuído a cada um dos documentos analisados e o prazo de vigência deles.

QUADRO 17 – PANORAMA DA PUBLICAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO (2015-2020)

(continua)

Região	UF	Lei	Data da publicação	Código	Vigência
Nacional	-	Lei N.º 13.005	25 de julho de 2014	PNE/2014	2014-2024
Centro-Oeste	Distrito Federal	Lei N.º 5.499	15 de julho de 2015	PDE/DF/2015	2015-2025
	Goiás	Lei N.º 18.969	22 de julho de 2015	PEE/GO/2015	2015-2025
	Mato Grosso	Lei N.º 10.111	06 de junho de 2014 ^{1*}	PEE/MT/2014	2014-2021 ^{**}
		Lei N.º 11.422	04 de junho de 2021	PEE/MT/2021	2021-2026
	Mato Grosso do Sul	Lei N.º 4.621	26 de dezembro de 2014 ^{2*}	PEE/MS/2014	2014-2024
Nordeste	Alagoas	Lei N.º 7.795	22 de janeiro de 2016	PEE/AL/2016	2016-2026
	Bahia	Lei N.º 13.559	12 de maio de 2016	PEE/BA/2016	2016-2026
	Ceará	Lei N.º 16.025	1º de junho de 2016	PEE/CE 2016	2016-2024
	Maranhão	Lei N.º 10.099	11 de junho de 2014 ^{1*}	PEE/MA/2014	Não consta
	Paraíba	Lei N.º 10.488	24 de junho de 2015	PEE/PB/2015	2015-2025
	Pernambuco	Lei N.º 15.533	23 de junho de 2015	PEE/PE/2015	2015-2025
	Piauí	Lei N.º 6.733	21 de dezembro de 2015	PEE/PI/2015	2015-2025
	Rio Grande do Norte	Lei N.º 10.049	27 de janeiro de 2016	PEE/RN/2016	2015-2025
Sergipe	Lei N.º 8.025	04 de setembro de 2015	PEE/SC/2015	2015-2025	
Norte	Acre	Lei N.º 2.965	02 de julho de 2015	PEE/AC/2015	2015-2024
	Amapá	Lei N.º 1.907	24 de junho de 2015	PEE/AP/2015	2015-2025
	Amazonas	Lei N.º 4183	26 de junho de 2015	PEE/AM/2015	2015-2025
	Pará	Lei N.º 8.186	23 de junho de 2015	PEE/PA/2015	2015-2025
	Rondônia	Lei N.º 3.565	03 de junho de 2015	PEE/RO/2015	2014-2024
	Roraima	Lei N.º 1.008	03 de dezembro de 2015	PEE/RR/2015	2014-2024
	Tocantins	Lei N.º 2.977	08 de julho de 2015	PEE/TO/2015	2015-2025
Sudeste	Espírito Santo	Lei N.º 10.382	25 de junho de 2015	ES/PEE/2015	2015-2025
	Minas Gerais	Lei N.º 23197	26 de dezembro de 2018	PEE/MG/2018	2018 a 2027
	Rio de Janeiro	-	-	-	-

QUADRO 17 – PANORAMA DA PUBLICAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO (2015-2020)

Região	UF	Lei	Data da publicação	Código	Vigência
Sudeste	São Paulo	Lei N.º 16.279	08 de julho de 2016	PEE/SP/2016	2016-2026
Sul	Paraná	Lei N.º 18.492	25 de junho de 2015	PEE/PR/2015	2015-2025
	Rio Grande do Sul	Lei N.º 14.705	25 de junho de 2015	PEE/RS/2015	2015-2025
	Santa Catarina	Lei N.º 16.794	15 de dezembro de 2015	PEE/SC/2015	2015-2024

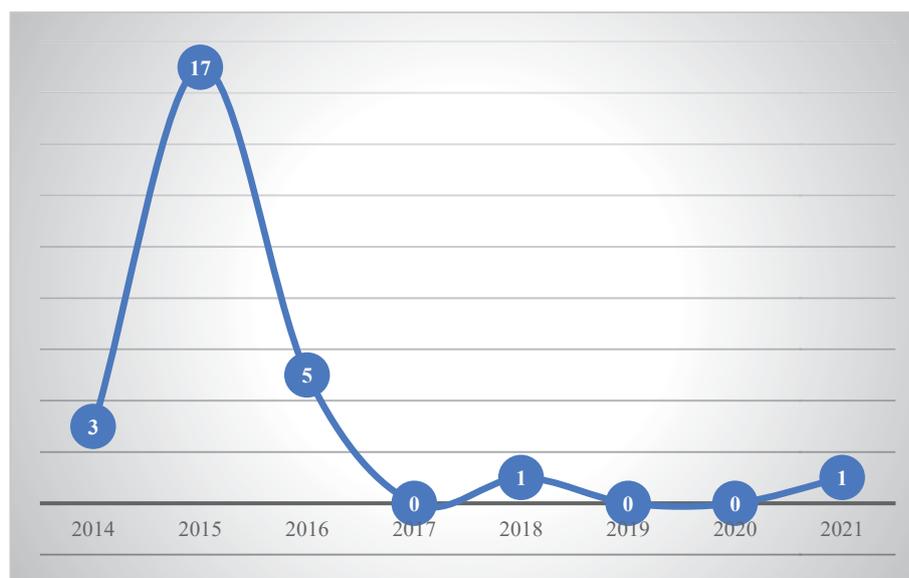
(conclusão)

FONTE: A autora (2024), a partir do Banco de Dados (2) da Pesquisa, dados do site PNE em movimento: elaboração e adequação dos Planos Subnacionais de Educação (Brasil, 2023c) e Mendonça (2017).

NOTAS: ^{1*} Embora os estados do MA, MS e MT tenham aprovado seu PEE em 2014, esses documentos foram incluídos e analisados na presente pesquisa, pois, abarcam o período temporal proposto no estudo (2015-2020); ^{2*} O Estado do MT aprovou seu PEE em 2014, sem, contudo, estabelecer a vigência dele. Como em 2021 foi sancionado novo PEE, a vigência do anterior corresponde aos anos de 2014-2021.

A análise revela que a maioria dos estados e o DF promulgaram seus planos entre os anos de 2015 e 2016, o que corresponde a 22 entes federados. No entanto, existem algumas exceções notáveis: os estados do Maranhão, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul promulgaram seus PEEs ainda em 2014; Minas Gerais promulgou seu PEE em 2018; e Mato Grosso, que havia aprovado seu PEE em 2014, sancionou novo plano em 2021. Além disso, conforme já mencionado, o estado do Rio de Janeiro não aprovou seu PEE até o momento. O Gráfico 5 detalha, por meio de uma distribuição temporal, o processo de aprovação dos PEEs/PDE nas unidades federativas brasileiras.

GRÁFICO 5 – APROVAÇÃO DOS PEES E PDE: DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL (2014-2021)



FONTE: A autora (2024), a partir do Banco de Dados (2), dados do PNE em movimento: elaboração e adequação dos Planos Subnacionais de Educação (Brasil, 2023c) e Mendonça (2017).

Em 2014, 11,5% dos entes federados aprovaram seus PEE, mais precisamente os estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Maranhão, os quais assumiram o risco de elaborar planos que não estivessem alinhados à versão final do PNE. Isso, pois, dado o período temporal necessário ao debate e à formulação dos Planos Subnacionais, tiveram que recorrer às versões preliminares do documento nacional, sujeito a diversas modificações até sua versão final (Menezes; Souza, 2018). Os dados indicam que 17 PEEs/PDE foram aprovados no ano de 2015, o que representa 65,40 % do total de 26 planos sancionados nesse período¹¹⁸. As unidades federativas que aprovaram seus planos nesse ano foram: Acre, Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. Portanto, 12 entes federados cumpriram o prazo legal de aprovação de seus respectivos Planos Subnacionais, conforme determinara o PNE (Brasil, 2014a).

Convém ressaltar que a aprovação dos Planos dos estados do Acre, Amazonas, Goiás e Tocantins ocorreu um mês após o prazo determinado. Ainda assim, esses entes federados ultrapassaram o demandado na legislação nacional (Menezes; Souza, 2018). Em 2016, foram aprovados cinco PEEs: nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte e São Paulo, o que corresponde a 19,20% do total. Em 2018, foi aprovado o PEE de Minas Gerais, que representa 3,80% do total. Ainda, destaca-se que o estado do Mato Grosso, que tinha aprovado seu PEE em 2014 e alterado o Anexo I da Lei N.º 8.806 de 2008, sancionou novo PEE em 2021.

Em relação ao cumprimento do prazo legal, o Quadro 18 enfatiza as unidades federativas que seguiram os prazos estabelecidos e aquelas cuja aprovação do documento ocorreu fora do prazo estabelecido.

QUADRO 18 – PLANOS NACIONAL, ESTADUAIS E DISTRITAL DE EDUCAÇÃO: APROVAÇÃO DE ACORDO COM A DETERMINAÇÃO LEGAL

(continua)

Planos promulgados no prazo estabelecido	Planos que, embora aprovados, ultrapassaram o prazo estabelecido
1. Amapá (Lei N.º 1.907, 2015)	1. Acre (Lei N.º 2.965, 2015)
2. Distrito Federal (Lei N.º 5.499, 2015)	2. Alagoas (Lei N.º 7.795, 2016)
3. Espírito Santo (Lei N.º 10.382, 2015)	3. Amazonas (Lei N.º 4.183, 2015)
4. Maranhão (Lei N.º 10.099, 2014)	4. Bahia (Lei N.º 13.559, 2016)
5. Mato Grosso (Lei N.º 10.111, 2014)	5. Ceará (Lei N.º 16.025, 2016)

¹¹⁸ Para esse cálculo, contabilizou-se apenas o PEE (MT), aprovado em 2014. Vale lembrar que, em 2021, o estado sancionou novo plano, com vigência para 5 anos (2021-2026).

QUADRO 18– PLANOS NACIONAL, ESTADUAIS E DISTRITAL DE EDUCAÇÃO: APROVAÇÃO DE ACORDO COM A DETERMINAÇÃO LEGAL

(conclusão)

Planos promulgados no prazo estabelecido	Planos que, embora aprovados, ultrapassaram o prazo estabelecido
6. Mato Grosso do Sul (Lei N.º 4.621, 2014)	6. Goiás (Lei N.º 18.969, 2015)
7. Pará (Lei N.º 8.186, 2015)	7. Minas Gerais (Lei N.º 2319, 2018)
8. Paraíba (Lei N.º 10.488, 2015)	8. Piauí (Lei N.º 6.733, 2015)
9. Paraná (Lei N.º 18.492, 2015)	9. Rio Grande do Norte (Lei N.º 10.049, 2016)
10. Pernambuco (Lei N.º 15.533, 2015)	10. Roraima (Lei N.º 1.008, 2015)
11. Rio Grande do Sul (Lei N.º 14.705, 2015)	11. Santa Catarina (Lei N.º 16.794, 2015)
12. Rondônia (Lei N.º 3.565, 2015)	12. São Paulo (Lei N.º 16.279, 2016)
	13. Sergipe (Lei N.º 8.025, 2015)
	14. Tocantins (Lei N.º 2.977, 2015)

FONTE: A autora (2024), a partir de Menezes e Souza (2018) e dados do PNE em movimento: elaboração e adequação dos Planos Subnacionais de Educação (Brasil, 2023c).

Em relação ao Rio de Janeiro, que, conforme supracitado, não possui PEE aprovado, Castro (2019) destaca que, em 2016, foi palco dos Movimentos Estudantis Secundaristas que ocuparam as escolas, os quais resultaram na aprovação da Lei N.º 7.299 (Rio de Janeiro, 2016). A legislação prevê a participação da comunidade na seleção de diretores(as). Somente em 2019 foi apresentada a versão referência do que seria o normativo estadual, “[...] com um atraso de quatro anos, o Documento de Referência do Plano, se apresenta como texto final do Plano e nele não há menção à Lei n.º 7.299/2016” (Castro, 2019, p. 144).

No que diz respeito à ausência dessa legislação no Documento Referência do PEE/RJ, Castro (2019 p. 147) argumenta que “[...] políticas públicas podem passar por processos de hibernação quando se configuram contextos em que não estão posicionadas como alvo de disputa da comunidade ou do Estado”. No caso do RJ, a legislação promulgada em 2016 pode ser interpretada como uma resposta do Estado às ocupações de escolas e movimentos estudantis. Por outro lado, a legislação reforça a ideia de que, muitas vezes, a GD é reduzida à escolha do(a) diretor(a).

Retomando a análise, destaca-se que, além da promulgação dos PEEs/PDE, é importante observar que, em se tratando de documentos relevantes no plano das orientações para a ação (Lima, 1998, 2011a, 2018b), estruturados em metas e ações que nortearam a educação em um decênio, em uma perspectiva democrática, suas proposições deveriam ser amplamente debatidas, de modo a contar com a participação efetiva de diferentes setores da sociedade, como indicava o próprio texto do PNE (Brasil, 2014a).

A participação é um dos ingredientes substanciais da GD (Lima, 2014) e deve orientar não somente a elaboração do texto da política, mas também a sua tradução em práticas, momento ímpar no qual as orientações para a ação são transpostas para o plano da ação

organizacional. Todavia, as ações práticas não são uma mera reprodução da legislação ou das regras formais, as quais, muitas vezes, são interpretadas, reinterpretadas ou até mesmo modificadas no processo de tradução (Lima, 1998, 2011a, 2018b); No caso em análise, na tradução do PNE (2014-2024) nos Planos Subnacionais e desses em políticas a serem (re)produzidas no âmbito das escolas.

Outro ponto que merece atenção é o período de vigência dos PEEs/PDE. A análise dos dados do Quadro 18 revela disparidades entre os entes federados. Dos três estados que aprovaram os seus PEEs em 2014, somente o Mato Grosso do Sul estabeleceu o prazo de vigência até 2024. Os demais não apresentam informações sobre o período temporal que abarca o normativo. Ademais, além do Mato Grosso do Sul, os estados de Acre, Ceará, Rondônia, Roraima e Santa Catarina também estipularam o ano de 2024 como último ano de vigência de seus PEEs, de modo a totalizar seis estados com essa previsão.

Por sua vez, o ano de 2025 é o prazo limite dos PEEs de 14 entes federados: Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins. Já o ano de 2026 corresponde ao último ano de vigência dos PEEs dos estados de Alagoas, Bahia e São Paulo, além do novo plano aprovado pelo estado do Mato Grosso (2021). Por fim, 2027 corresponde ao último ano de vigência do PEE de Minas Gerais.

As diferentes previsões em relação ao término da vigência dos PEEs apontam para questões importantes no âmbito da política educacional brasileira. Em primeiro lugar, elas evidenciam a diversidade de interpretações dos entes federados em relação às determinações do PNE (Brasil, 2014a) e de como elas foram traduzidas para os documentos subnacionais. Também, indica-se a dificuldade de articulação e de alinhamento entre as políticas educacionais nacionais e as políticas estaduais/distrital. A falta de sincronia entre os prazos pode produzir implicações no que diz respeito à avaliação e ao monitoramento das estratégias previstas no PNE/PEEs/PDE, a fim de verificar o alcance dos objetivos propostos. Por fim, as diferentes previsões legais indicam que as unidades federativas realizarão processos de debate e de elaboração de novos PEEs/PDE que orientarão as ações educacionais para o próximo decênio em momentos distintos.

5.4.3 Banco de Dados 3: A Matriz Analítico-Operacional da Nova Governança Educacional e Escolar e suas expressões nos textos do PNE/PEEs/PDE

O Banco de Dados 3¹¹⁹ é composto pelos resumos de 249 de investigações (artigos e teses) publicadas no contexto acadêmico-científico português e brasileiro, no período de 2008 a 2022, os quais abordam a problemática da governança, governação e gestão democrática, bem como pela organização e categorização deste material. Os dados e a sistematização desses estudos podem ser acessados no *link* abaixo.

Banco de Dados 3 – Matriz analítico-operacional da Nova Governança Educacional e Escolar e suas expressões nos textos do PNE/PEEs/PDE

Clique Aqui!

Para a seleção, a organização e a interpretação desse material, recorreu-se à análise categorial temática que integra as técnicas da AC de Bardin (2016). Na primeira fase — que corresponde à pré-análise —, realizou-se o processo de delimitação e escolha dos documentos: artigos científicos e teses de doutoramento. Ao tomar como ponto de referência os objetivos da presente investigação, utilizaram-se os seguintes descritores: 1) governança; 2) governação¹²⁰; 3) gestão democrática. No que diz respeito aos artigos, tanto no contexto português como no brasileiro, foram utilizadas as ferramentas do *Google Acadêmico*¹²¹, direcionando-as para as revistas selecionadas e para as publicações correspondentes aos anos de 2008 a 2022¹²². A delimitação de cinco revistas portuguesas se deu *a priori*, tomando como indicador a relevância das publicações científicas, a sua contribuição para o campo educativo e as distintas regiões e universidades existentes no país em questão.

Já no Brasil, devido ao grande número de revistas e, conseqüentemente, diante do volume de produção acadêmico-científica, a busca foi direcionada para periódicos cujas

¹¹⁹ O Banco de Dados (3) está disponível no *ResearchGate* por meio do DOI. 10.13140/RG.2.2.14115.87847.

¹²⁰ Optou-se por manter os termos separadamente em diferentes buscas, ou seja, não se utilizou o recurso booleano “AND”, a fim de evidenciar o uso dos termos nos distintos contextos, dado que em Portugal é mais comum o uso do termo “governação”, o qual também é evidenciado no Brasil, mas com menor frequência e, quando utilizado, observa-se que os(as) pesquisadores(as) são oriundos do contexto português ou realizaram estudos ou recorreram às contribuições teóricas de investigadores(as) desse contexto.

¹²¹ Para a realização do inventário dos artigos, recorreram-se às ferramentas disponíveis no recurso “pesquisa avançada” do *Google Acadêmico*. Para tanto, utilizaram-se os descritores supracitados; o período temporal que abarca a investigação e a busca foi redirecionada para as revistas pré-definidas por meio da ferramenta “exibir artigos publicados em”. Os artigos deveriam ter sido publicados em língua portuguesa ou apresentar o resumo em língua portuguesa.

¹²² É importante destacar que a pesquisa foi realizada no mês de novembro de 2022 e, portanto, pode não abranger a totalidade de artigos publicados no ano em questão.

publicações destacam a educação pública e suas formas de gestão¹²³. *A priori* foi definido que duas importantes revistas no campo da educação, as quais estão sob a responsabilidade das principais associações científicas, nomeadamente a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) e a ANPAE, seriam selecionadas. Em seguida, foi realizado um levantamento prévio no Portal CAPES Periódicos com os mesmos descritores/palavras-chave já mencionados. A partir do retorno desse levantamento, foram selecionadas revistas com extrato “A1”, conforme os critérios adotados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) nos dois últimos quadriênios.

Para a seleção de teses de doutoramento em Portugal, recorreu-se às ferramentas do Registo Nacional de Teses e Dissertações (RENATES)¹²⁴. Já no Brasil, o levantamento foi realizado a partir do Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES¹²⁵ e, de forma complementar, na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)¹²⁶. O Quadro 19 procura sintetizar as revistas e plataformas/portais utilizados no levantamento, bem como o número de artigos e teses selecionado em cada um.

QUADRO 19 – REVISTAS E PORTAIS UTILIZADOS NO LEVANTAMENTO

(continua)

País	Revistas/Portais	N.º de artigos/teses selecionados
Portugal	Revista Portuguesa de Educação	22
	Revista Portuguesa de Pedagogia	02
	Sisyphus – Revista de Educação	01
	Revista Lusófona de Educação	19
	Revista Educação, Sociedade & Culturas	09
	Total de artigos selecionados	53
	RENATES - Registo Nacional de Teses e Dissertações	02
	Total de teses selecionadas	02
Brasil	Revista Brasileira de Educação	10
	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação	76
	Educação & Sociedade	38

¹²³ Realizou-se um pré-levantamento junto ao Portal de Periódicos da CAPES, utilizando os mesmos descritores propostos no presente estudo. A partir desse levantamento, inventariaram-se as principais revistas com publicações sobre a temática. Devido ao número elevado de revistas e artigos, delimitamos a seleção, em que se adotou como critério a relevância das publicações e a classificação no extrato A1 da CAPES, nos quadriênios 2013/2016 e 2017/2020, processo que resultou na seleção de cinco revistas que, acrescidas das duas selecionadas *a priori*, totalizaram sete revistas no contexto acadêmico-científico brasileiro.

¹²⁴ A plataforma *Renates* disponibiliza informações sobre teses e dissertações realizadas e/ou reconhecidas em Portugal. Disponível em: <https://renates2.dgeec.mec.pt/>. Acesso em: 17 jan. 2023.

¹²⁵ Disponível em: <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 17 jan. 2023.

¹²⁶ Disponível em: <http://www.bdttd.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 17 jan. 2023.

QUADRO 19– REVISTAS E PORTAIS UTILIZADOS NO LEVANTAMENTO

(conclusão)

País	Revistas/Portais	N ° de artigos/teses selecionados
Brasil	Educação e Pesquisa	08
	Educar em Revista	13
	Educação & Realidade	17
	Educação em Revista	06
	Total de artigos selecionados	168
	Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES	12
	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)	14
	Total de teses selecionadas	26
Total geral de artigos selecionados para o estudo		221
Total geral de teses selecionadas para o estudo		28
Total geral de trabalhos (artigos + teses) selecionados para o estudo		249

FONTE: A autora (2024).

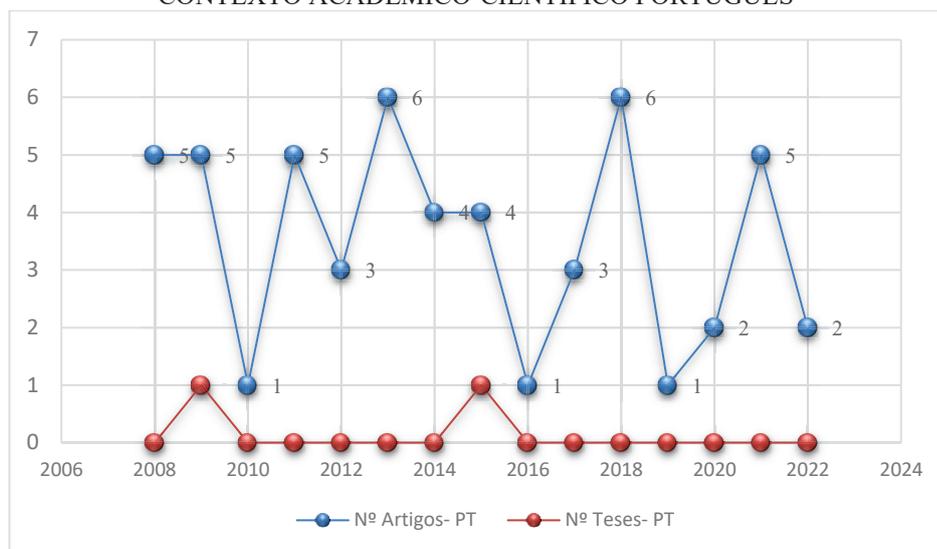
Para a seleção dos documentos (artigos e teses), realizou-se um processo de leituras flutuantes dos títulos, resumos e palavras-chave dos documentos obtidos a partir dos critérios de busca estabelecidos. Com a adoção desses procedimentos e frente aos objetivos do estudo, foi selecionado um total de 249 trabalhos no período de referência (2008-2022), dos quais 53 artigos e duas teses foram publicados e/ou defendidos em Portugal, e 168 artigos e 26 teses foram publicados e/ou defendidos no Brasil. Os artigos e teses foram identificados por meio de um código formado por letras e números¹²⁷. Na sequência, é detalhado um panorama geral dos trabalhos selecionados.

5.4.3.1 Panorama dos trabalhos selecionados e tendências evidenciadas

Em um primeiro momento da análise, observou-se o ano de publicação/defesa dos artigos e teses e sua distribuição temporal ao longo de 2008 a 2022, nos dois contextos analisados. O Gráfico 6 ilustra essa distribuição no contexto acadêmico-científico português.

¹²⁷ Para os artigos originários das revistas portuguesas, utilizou-se o código RPT (Revistas de Portugal), seguido do número do artigo, que varia de 1 a 53. A numeração dos artigos foi definida com base no ano de publicação, permitindo uma classificação sistemática. No caso dos artigos publicados no Brasil, adotou-se o código RBRA (Revistas do Brasil), seguido do número correspondente ao artigo, também atribuído com base no ano de publicação, variando de 1a 168. Para as teses de doutoramento em Portugal, utilizou-se o código PTT (Portugal Tese), seguido do número correspondente a cada tese, variando de 1 a 2. Já as teses brasileiras receberam o código BRT (Brasil Tese), seguido do número correspondente a cada uma delas, variando de 1 a 26.

GRÁFICO 6 – DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL DOS TRABALHOS SELECIONADOS (2008 A 2022):
CONTEXTO ACADÊMICO-CIENTÍFICO PORTUGUÊS

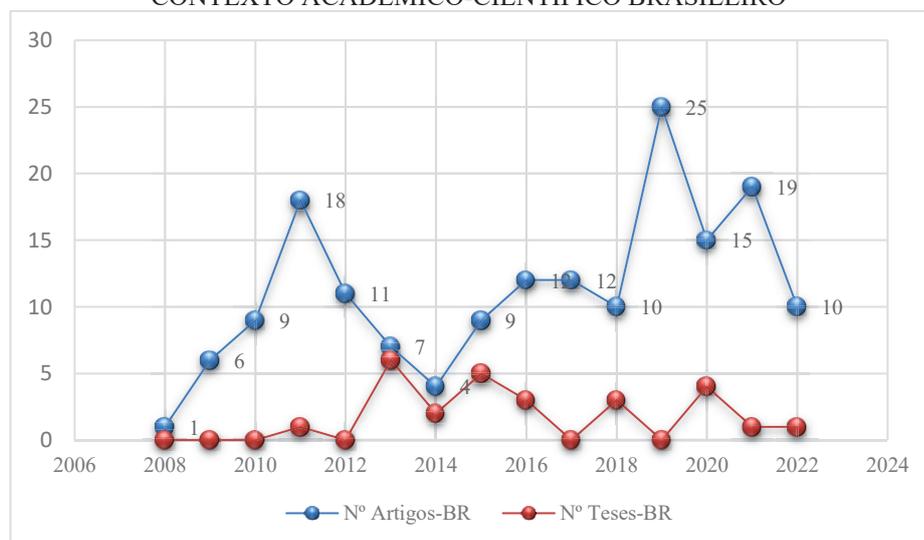


FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa.

Os dados indicam certa estabilidade da produção em relação a Portugal, com uma média de três a quatro artigos por ano e picos de cinco a seis artigos em certos momentos. A quase ausência de teses de doutorado (seleccionáveis pelos termos governança, governação, gestão democrática) sugere distanciamento dos novos investigadores quanto à visibilização desses temas.

A seguir, destaca-se a distribuição temporal dos artigos e teses selecionados no contexto acadêmico-científico brasileiro, o que pode ser observado no Gráfico 7.

GRÁFICO 7 – DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL DOS TRABALHOS SELECIONADOS (2008 A 2022):
CONTEXTO ACADÊMICO-CIENTÍFICO BRASILEIRO



FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa.

No Brasil, por sua vez, conforme o Gráfico 6, essa média é de 11 a 12 trabalhos. No entanto, observa-se a ocorrência de picos de publicação nos anos de 2011 (18 artigos), 2019 (25 artigos) e 2021 (19 artigos). Tanto em 2011 quanto em 2021, esses picos estão associados ao descritor “gestão democrática”. É pertinente ressaltar que o ano de 2011 corresponde ao início do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014) e ao encerramento da vigência do PNE (2001-2010), o que induziu à publicação de uma série de artigos que realizaram uma análise das políticas dos governos Lula e enfatizavam as mudanças ocorridas no contexto nacional. Já em 2021, celebrou-se o centenário do Patrono da Educação Brasileira, Paulo Freire (1921-1997), e diversas revistas organizaram dossiês temáticos em sua homenagem. No ano de 2019, verificou-se um aumento na produção relacionada ao descritor “governança”, ano que marca o início do mandato do então presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). As publicações refletem as preocupações dos(as) pesquisadores(as) em relação às políticas que emergiram no campo educativo no governo Temer (2016-2019) somadas às proposições do novo governo, em especial a questão da militarização das escolas públicas.

Na sequência, com o objetivo de realizar uma primeira aproximação com o *corpus* documental selecionado (artigos e teses), realizou-se a análise frequencial¹²⁸, uma das técnicas da AC (Bardin, 2016), em que se observa as palavras/termos mais utilizados nos títulos e, posteriormente, em todos os elementos analisados (título, resumo e palavras-chave). No contexto acadêmico-científico português, as dez palavras mais destacadas pelos trabalhos selecionados (2008-2022) foram: 1) política(s); 2) social; 3) lideranças; 4) resultados; 5) autonomia; 6) pública; 7) avaliação; 8) gestão; 9) regulação e 10) diretor. Já no contexto acadêmico-científico brasileiro, os dez vocábulos mais utilizados foram: 1) gestão; 2) política(s); 3) democrática; 4) público(a); 5) Estado; 6) ensino; 7) sistema; 8) participação; 9) plano e 10) governança. Denota-se termos em comum evidenciados em ambos os contextos: política(s), público(a); gestão. Convém ressaltar a palavra “política(s)”, ou seja, o campo da educação, da escola e suas formas de gestão é atravessado por disputas e tensões que estão associadas, que conformam sua dimensão política e são inerentes às políticas educacionais e a forma como elas adentram a agenda pública e, posteriormente, são produzidas e traduzidas pelas diferentes realidades.

¹²⁸ Para a realização desse exercício analítico, recorreu-se às ferramentas do *Software NVivo®*, de forma que foram incluídas as palavras “educação” e “escola”, que estão relacionadas ao contexto no qual a pesquisa está inserida.

Realizada a primeira aproximação, procedeu-se à categorização do material selecionado, realizada a partir da observação das principais tendências apresentadas pela produção, inferidas por meio da análise temática, uma das técnicas da AC (Bardin, 2016). Os trabalhos publicados/defendidos no contexto acadêmico-científico português e brasileiro deram origem, respectivamente, a quatro e cinco Categorias Finais (CF), como pode ser observado no Quadro 20.

QUADRO 20 – TENDÊNCIAS APONTADAS PELA PRODUÇÃO ANALISADA (2008-2022)

Contexto acadêmico-científico português				
CF1	CF2	CF3	CF4	
Políticas educacionais globais: atores, direcionamentos, formas de atuação e intencionalidades	Reformas educacionais e a tematização da governança da educação e da escola pública: conceitos, elementos e instrumentos	Diretor(a) de escola pública, no olho do furacão: redefinições, pressões e dilemas	A escola como organização, locus da política educacional e possibilidade de transformações	
2 categorias intermediárias	2 categorias intermediárias	2 categorias intermediárias	4 categorias intermediárias	
5 categorias iniciais	12 categorias iniciais	4 categorias iniciais	11 categorias iniciais	
13 trabalhos	19 trabalhos	8 trabalhos	15 trabalhos	
23,64%	34,55%	14,55%	27,26%	
Contexto acadêmico-científico brasileiro				
CF1	CF2	CF3	CF4	CF5
Transformações no Estado, na educação e suas formas de gestão	Expressões das novas formas e modos de governança no campo da educação pública e suas formas de gestão: atores, procedimentos, valores, instrumentos e estratégias	Gestão democrática: lutas, materializações, pesquisas e desafios	Dirigentes educacionais e escolares: a centralidade, papel e perfil desses sujeitos	Resistir e esperar: em busca de uma educação e suas formas de gestão mais democráticas
3 categorias intermediárias	4 categorias intermediárias	3 categorias intermediárias	3 categorias intermediárias	2 categorias intermediárias
12 categorias iniciais	19 categorias iniciais	10 categorias iniciais	6 categorias iniciais	5 categorias iniciais
39 trabalhos	61 trabalhos	51 trabalhos	13 trabalhos	30 trabalhos
20,10 %	31,44 %	26,29 %	6,70 %	15,46 %

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa.

As categorias evidenciaram a relação entre a governança e as transformações no âmbito do Estado e de suas instituições, com impactos no campo da educação e nas práticas de gestão, influenciadas por atores hegemônicos globais, como a OCDE e o BM. Esses desempenham um papel significativo na configuração da NOE (Antunes, 2008), conforme indicam os estudos da CF2, que engloba a maioria das pesquisas nos dois contextos mencionados. Outro ponto convergente se refere à CF3 (Portugal) e à CF4 (Brasil), que

destacam a importância do papel dos(as) diretores(as) de escola e dirigentes educacionais como líderes unipessoais nas novas formas de governança. A produção destaca elementos e manifestações da nova governança, incluindo a atuação de atores políticos privados, agentes externos à educação por meio de redes em diversos níveis de governança educacional, a prevalência de valores empresariais e mercantis, *como competição, concorrência, meritocracia, inovação e empreendedorismo*, além da predominância da racionalidade econômica, com ênfase na eficiência, eficácia e gestão para resultados. Introduzem-se, também, formas renovadas de controle e de vigilância, como avaliações em larga escala, padronização do currículo, contratos e plataformas eletrônicas, juntamente com parcerias público-privadas. Destaca-se, ainda, a ênfase na liderança individual do(a) diretor(a) e de dirigentes educacionais em detrimento de lideranças e órgãos colegiados.

Realizada a análise mais abrangente desses trabalhos, iniciou-se um exame mais detalhado dos documentos, no qual foram identificados quais deles abordavam de forma mais aprofundada a temática da nova governança.

5.4.3.2 A nova governança educacional e escolar e a elaboração de um instrumento teórico-metodológico para análise desse fenômeno

No processo de análise dos 249 resumos selecionados, evidenciou-se certa indefinição analítico-conceitual e divergências teóricas e empíricas em relação à governança/governação no campo educacional e escolar, conforme já evidenciado na revisão da literatura realizada no Capítulo 2. Diante do exposto, decidiu-se aprofundar essa questão, a partir dos trabalhos que, em seu título, contemplavam o termo “governança”. Buscou-se, além do título, resumo e palavras-chave, analisar a introdução e a conclusão desses trabalhos. Com a adoção desse procedimento, foram selecionados onze artigos e quatro teses, o que equivale a 5,62% do total da produção examinada. Após uma (re)leitura do resumo, introdução e conclusão dos trabalhos selecionados, optou-se pela exclusão de um artigo e de uma tese, por se distanciarem dos objetivos da presente investigação.

Nesse processo de seleção, observou-se que o artigo de Domingues e Costa (RBRA156/2021), que analisa a literatura que trata da governança no contexto brasileiro, realizou a seleção de 18 artigos, publicados em revistas com extrato A1 na avaliação da CAPES. Constatou-se que, desse total, 13 artigos também foram selecionados no inventário realizado (249 trabalhos), sendo que, dos cinco não selecionados, três trabalhos não foram publicados em

revistas examinadas neste estudo. Portanto, tendo em conta os mesmos periódicos, apenas dois artigos apresentavam divergência da investigação aqui proposta, os quais, muito provavelmente, foram selecionados por meio de palavras-chave utilizadas na busca e que diferem daquelas aqui utilizadas, bem como dos objetivos das pesquisas em questão.

Dessa forma, além dos artigos e teses que, em seu título, contemplavam a governança, de forma complementar e adicional, também foram adicionados os artigos que apresentam convergência com a investigação realizada pelo RBRA156 (2021) que, embora selecionados no levantamento realizado, não haviam sido selecionados para a composição da matriz teórico-conceitual em um primeiro momento¹²⁹.

Após esses procedimentos, foram selecionados 20 trabalhos, que correspondem a 17 artigos e teses. Na sequência, foram realizadas leituras exaustivas dos resumos, introdução, conclusão e, muitas vezes, dos trabalhos na íntegra, com o objetivo de observar nos textos padrões e regularidades que possibilitassem evidenciar elementos que pudessem auxiliar na tarefa de caracterizar, aprofundar e clarificar o fenômeno da nova governança e suas expressões no campo educativo, sobretudo no que diz respeito à gestão educacional e escolar. Os estudos selecionados para a composição inicial da matriz são destacados no Quadro 21.

QUADRO 21 – ESTUDOS (ARTIGOS E TESES) SELECIONADOS PARA A COMPOSIÇÃO INICIAL DA MATRIZ ANALÍTICA DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR

(continua)

Título	Autores(as)	Ano	Código	Periódico/Universidade
1. Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada	Karin Amos	2010	RBRA13	Educação e Pesquisa
2. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação	Susan Robertson; Antoni Verger	2012	RBRA39	Educação & Sociedade
3. As implicações em justiça social da privatização nos modelos de governança da educação: um relato relacional	Susan Robertson	2013	RBRA50	Educação & Sociedade
4. Atores do conhecimento e a construção de novos cenários de governança: o caso da direção-geral de educação e cultura da comissão europeia	Sotiria Grek	2016	RBRA71	Educação & Sociedade
5. A governança em rede na regulação da educação básica mineira: quem governa o quê?	Zara Figueiredo Tripodi; Sandra Zákia Sousa	2016	RBRA77	Educação Em Revista

¹²⁹ Os artigos adicionados de forma complementar, que convergiam com o estudo de Domingues e Costa (2021), foram os seguintes: RBRA10 (2010); RBRA12 (2010); RBRA33 (2011); RBRA45 (2012); RBRA54 (2014); RBRA61 (2015); RBRA89 (2017) e RPTA35 (2017), que podem ser identificados no Quadro 21.

QUADRO 21 – ESTUDOS (ARTIGOS E TESES) SELECIONADOS PARA A COMPOSIÇÃO INICIAL DA MATRIZ ANALÍTICA DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR

(continuação)

Título	Autores(as)	Ano	Código	Periódico/Universidade
6. “Educação já!” e a governança federativa: a nova investida do movimento Todos Pela Educação na definição do Sistema Nacional de Educação	Gilda Cardoso de Araujo; Rosenery Pimentel do Nascimento	2020	RBRA134	Educar em Revista
7. Investigação científica da governança da educação: tendências empíricas e teóricas	Ivo Domingues; Maria José Costa	2021	RBRA156	Educação e Pesquisa
8. Planos de gestão escolar: contradições e disputas na nova política de governança das escolas públicas estaduais de Santa Catarina	Janete Palú; Oto João Petry	2022	RBRA159	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
9. Governança e regulação da educação. Perspectivas e conceitos	Isaura Reis	2013	RPTA25	Revista Educação, Sociedade e Culturas
10. Política Nacional de Formação de Professores no Brasil (2003-2016) como expressão da governança global	Anibal Correia Brito Neto	2018	BRT18	Universidade Federal de Santa Catarina
11. Governança supranacional e a política desigual e combinada para a construção de standards docentes	Eliane do Socorro de Sousa Aguiar Brito	2018	BRT20	Universidade Federal de Santa Catarina
12. Governança filantrópica nas redes estaduais de ensino: a sociedade civil organizada e a política de educação integral	Carolina Machado D’Avila	2020	BRT21	Universidade Estadual de Campinas
13. A sociologia da educação e o Estado após a globalização	Roger Dale	2010	RBRA10	Educação & Sociedade
14. Políticas curriculares, Estado e regulação	Álvaro Moreira Hypolito	2010	RBRA12	Educação & Sociedade
15. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial	Antônio Cabral Neto; Alda Maria Duarte Araújo Castro	2011	RBRA33	Educação & Sociedade
16. Gerencialismo	Janet Newman; John Clarke	2012	RBRA45	Educação & Realidade
17. A Gestão Democrática das Escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária?	Licínio C. Lima	2014	RBRA54	Educação & Sociedade
18. Jogos da verdade. A nova gestão pública e a modernização do Sistema Educacional Italiano	Emiliano Grimaldi; Roberto Serpieri; Danilo Taglietti	2015	RBRA61	Educação & Sociedade
19. Comparando Políticas em um Mundo em Globalização: reflexões metodológicas	Susan Robertson; Roger Dale	2017	RBRA89	Educação & Realidade

QUADRO 21 – ESTUDOS (ARTIGOS E TESES) SELECIONADOS PARA A COMPOSIÇÃO INICIAL DA MATRIZ ANALÍTICA DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR

(conclusão)

Título	Autores(as)	Ano	Código	Periódico/Universidade
20. Reformas do Estado e políticas públicas: trajetórias de democratização e privatização em educação. Brasil e Portugal, um diálogo entre pesquisas	Fátima Antunes; Vera Peroni	2017	RPTA35	Revista Portuguesa de Educação

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa.

A partir dessas investigações, identificou-se os elementos e os instrumentos recorrentes conjunto de estudos da nova governança educacional e escolar. Esses componentes possibilitaram a construção de uma *matriz teórico-conceitual*, a partir da qual se elaborou uma *matriz analítico-operacional (instrumento de análise)*, que apresentam categorias e referentes (subcategorias) que procuram caracterizar a nova governança.

Além desses trabalhos, na elaboração da matriz também foram utilizados recursos bibliográficos que fundamentaram esta tese, anotações realizadas durante o ECA (seminários, aulas, estudos, observações, conversas informais), bem como novas publicações sobre a temática. Portanto, a matriz de análise não corresponde a um instrumento estático, pronto e acabado, posto que pode ser aprimorado diante de novos estudos e evidências. Para a análise dos documentos, foram utilizadas as técnicas da AC, em especial a análise categorial temática (Bardin, 2016), de modo que as categorias foram formadas a partir do quadro teórico acima descrito.

A matriz ampliada, construída a partir da revisão da literatura concernente à temática, está disponível no Apêndice A¹³⁰. Nos Capítulos 8 e 9, é apresentada, fundamentada e operacionalizada a versão simplificada¹³¹ dessa matriz, reduzida aos elementos/expressões identificados nos documentos analisados, ou seja, no PNE, nos PEEs e no PDE¹³² e, que portanto, atende aos propósitos desta tese.

5.5. SÍNTESE DO PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA

Por fim, procurou-se, por meio do Quadro 22 que segue, sintetizar o percurso teórico-metodológico da pesquisa e as opções realizadas durante essa trajetória.

¹³⁰ Vide Quadro 55.

¹³¹ A matriz analítico-operacional completa, elaborada a partir da literatura consultada, está disponível no Apêndice A – Quadro 56.

¹³² A operacionalização da matriz analítico-operacional (Capítulo 9) contou com o suporte do software NVivo®, sobretudo como um organizador da matriz (suas categorias e referentes) e dos documentos examinados.

QUADRO 22 – SINTETIZANDO OS CAMINHOS TRILHADOS E PERCORRIDOS NA TRAJETÓRIA DA PESQUISA

(continua)

NOVAS FORMAS E MODOS DE GOVERNANÇA E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA: ENIGMAS DA ESFINGE NEOLIBERAL CONTEMPORÂNEA					
OBJETIVO GERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	HIPÓTESES	FONTE(S)	TÉCNICA(S)	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS
<p><i>Identificar e problematizar as transformações que decorrem da adoção das novas formas e modos de governança na gestão da educação e das escolas públicas dos estados brasileiros e do Distrito Federal e quais as potenciais implicações desses processos para gestão democrática?</i></p>	<p>a) Investigar em que medida a noção de Estado e suas (re)definições, identificadas a partir da nova governança em sua forma neoliberal, explicam ou intervêm na nova compreensão da gestão (da educação, da escola pública e da gestão democrática);</p>	<p>Há relações entre a concepção/noção de Estado e a gestão (da educação, da escola pública e gestão democrática). A nova governança tem modificado e reconfigurado a concepção e o papel do Estado, implicando em uma norma forma de Estado, com implicações para a gestão dos espaços focalizados nesta tese.</p>	<p>Bibliográficas</p>	<p>Revisão bibliográfica Análise de Conteúdo</p>	<p>Relatório Quadros Síntese</p>
	<p>b) Identificar quais são os princípios políticos, filosóficos e ideológicos que orientam e conformam as novas formas e modos de governança propostas para o âmbito da gestão educacional e escolar;</p>	<p>Parte-se da hipótese que esses princípios estão atrelados ao neoliberalismo, em especial ao neoliberalismo contemporâneo, que tem na nova governança a sua forma administrativa e mantra político</p>	<p>Bibliográficas; Repositório, bases e indexadores de abrangência internacional, regional e nacional (241 artigos selecionados) Produções (249) do contexto acadêmico-científico português e brasileiro</p>	<p>Revisão bibliográfica; Análise Documental Análise de conteúdo (categorial temática)</p>	<p>Banco de Dados (2) e (3) Relatório Figuras Quadros Construção de categorias iniciais, intermediárias e finais</p>

Tema: Novas formas e modos de governança e as transformações na gestão da educação da escola pública, potenciais implicações para a gestão democrática.

Problema: *Quais transformações decorrem da adoção de novas formas e modos de governança na gestão da educação e das escolas públicas dos estados brasileiros e do Distrito Federal e quais as potenciais implicações desses processos para gestão democrática?*

QUADRO 22– SINTETIZANDO OS CAMINHOS TRILHADOS E PERCORRIDOS NA TRAJETÓRIA DA PESQUISA

(conclusão)

NOVAS FORMAS E MODOS DE GOVERNANÇA E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA: ENIGMAS DA ESFINJE NEOLIBERAL CONTEMPORÂNEA					
OBJETIVO GERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	HIPÓTESES	FONTE(S)	TÉCNICA(S)	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS
<p><i>Identificar e problematizar as transformações que decorrem da adoção das novas formas e modos de governança na gestão da educação e das escolas públicas dos estados brasileiros e do DF e, analisar as potenciais implicações desses processos para a GD.</i></p>	<p>c)Analisar como a GD é apresentada e dimensionada pelo Plano Nacional de Educação (2014-2024) e redimensionada nos textos dos Planos Estaduais e Distrital de Educação;</p>	<p>Os Planos Subnacionais, em seus textos normativos respondem/espelham o que está disposto no PNE (Brasil, 2014a).</p>	<p>Plano de Educação (Nacional, Estaduais e Distrital) vigentes entre 2015 e 2020.</p>	<p>Análise documental Análise de Conteúdo (categorial temática e frequencial)</p>	<p>Banco de Dados; Relatório Categorização do material empírico Quadros Mapas</p>
	<p>d)Identificar as formas pelas quais o espírito da nova governança pública e algumas de suas expressões está presente nos Planos de Educação (Nacional, Estaduais e Distrital) vigentes no período de 2015 a 2020 e, como esses elementos se alinham ou divergem dos princípios democráticos?</p>	<p>A nova governança influenciou a elaboração desses documentos, frutos do consenso possível e de uma amálgama de diferentes interesses, tensionando a operacionalização do princípio da GD.</p>	<p>Plano de Educação (Nacional, Estaduais e Distrital) vigentes entre 2015 e 2020 analisados a partir da matriz analítico-operacional proposta no âmbito desta tese.</p>	<p>Análise documental Análise de Conteúdo (categorial temática e frequencial)</p>	<p>Banco de Dados (3) Categorização do material empírico Relatório Figuras Quadros Gráficos Mapas</p>

FONTE: A autora (2024), a partir das proposições de Finatti (2021).

6 SOBRE OS OMBROS DE GIGANTES: EVIDÊNCIAS, PERSPECTIVAS E DIRECIONAMENTOS

Se pude enxergar a tão grande distância, foi subindo nos ombros de gigantes.
(Newton, 1676, não p.).

“Somos anões” [...], mas anões que estão nos ombros daqueles gigantes, e em nossa pequenez conseguimos enxergar mais longe que eles no horizonte (Eco, 2011, p. 116).

Todo(a) pesquisador(a), ao iniciar uma investigação científica, parte de perguntas que o(a) inquietam, instigam, movem. Elas compõem a problemática do estudo e podem ser concebidas como uma bússola orientadora, pois é a partir da busca de possíveis respostas a esses questionamentos que o caminho da pesquisa é planejado, construído e trilhado. Nesse percurso, uma das primeiras tarefas é conhecer e reconhecer o que já foi produzido no campo. Essa tarefa engloba o cerco epistemológico ao objeto e ao fenômeno a ser investigado, permitindo conhecer de forma mais aprofundada as pesquisas já realizadas, suas contribuições, trajetórias. Esse exercício também permite identificar se existem lacunas a serem preenchidas.

A epígrafe deste capítulo, atribuída a Isaac Newton (1676, não p.) em carta-resposta escrita a Hooke, destaca que: “Se pude enxergar a tão grande distância, foi subindo nos ombros de gigantes”. Ou seja, é preciso reconhecer e reverenciar as pesquisas já realizadas, posto que são elas que permitem partir de um determinado patamar, o que seria impossível caso se tivesse que começar da estaca zero e, portanto, elas se constituem em um gigante, sob os ombros do qual é possível subir e se apoiar para avançar no campo em que a pesquisa está inserida.

Esse é o desafio apresentado neste capítulo: inventariar a produção acadêmica e científica materializada em artigos que abordam a questão das novas formas e modos de governança e suas reverberações para a gestão da educação e da escola pública na contemporaneidade, em especial a partir dos anos 1990, marcados pelas reformas neoliberais. Pretendeu-se abarcar diferentes contextos por meio de investigações e produções do âmbito mundial, regional e local, evidenciando as principais tendências apontadas pelos estudos.

Para tanto, realizou-se um levantamento em bases de conhecimento e indexadores, nos quais são disponibilizados o acesso a periódicos reconhecidos no campo das pesquisas em educação, sobretudo no campo das políticas educacionais, dentre as quais foram focalizadas as que se ocupam da gestão da educação e da escola pública. Direcionou-se a busca por artigos, uma vez que eles, em grande parte, resultam de pesquisas científicas realizadas em nível de mestrado, doutorado, pós-doutorado ou, até mesmo, de estudos mais abrangentes realizados no

âmbito de grupos de estudo e de pesquisa, ou são, então, elaborados a partir de investigações realizadas por pesquisadores(as) durante sua trajetória profissional.

Diante do exposto, este estudo pode ser caracterizado como um estado do conhecimento, uma vez que se propôs a analisar as produções que tratam da gestão da educação e da escola pública atravessadas pelas reformas neoliberais, as quais propõem novas formas e modos de governança para o Estado e suas instituições, que são reverberadas para o campo educacional. Pesquisas que se ocupam do estado do conhecimento têm por objetivo a “[...] identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica” (Morosini; Fernandes, 2014, p. 155).

Conforme Wittmann e Gracindo (2001, p. 9), o exercício de inventariar o estado do conhecimento contribui sobremaneira para “[...] o processo histórico de produção de conhecimento, para a qualificação dos agentes e para a melhoria da prática concreta da educação, especialmente de sua administração”. Ou seja, além de apresentar um panorama da produção em relação à temática, de se constituir em instrumento de pesquisa que viabilize o cerco epistemológico do objeto e do fenômeno a ser estudado, o estado do conhecimento possibilita inventariar e registrar a produção em determinado campo e a qualificação dos(as) pesquisadores(as).

Na pesquisa em questão, embora tenham sido utilizados apenas artigos, eles são resultantes de pesquisas científicas e encontram-se disponíveis em bases de conhecimento e em indexadores reconhecidos no campo científico, logo, eles constituem, dessa forma, a produção e o pensamento da comunidade acadêmico-científica sobre essa problemática, representada nos escritos em questão.

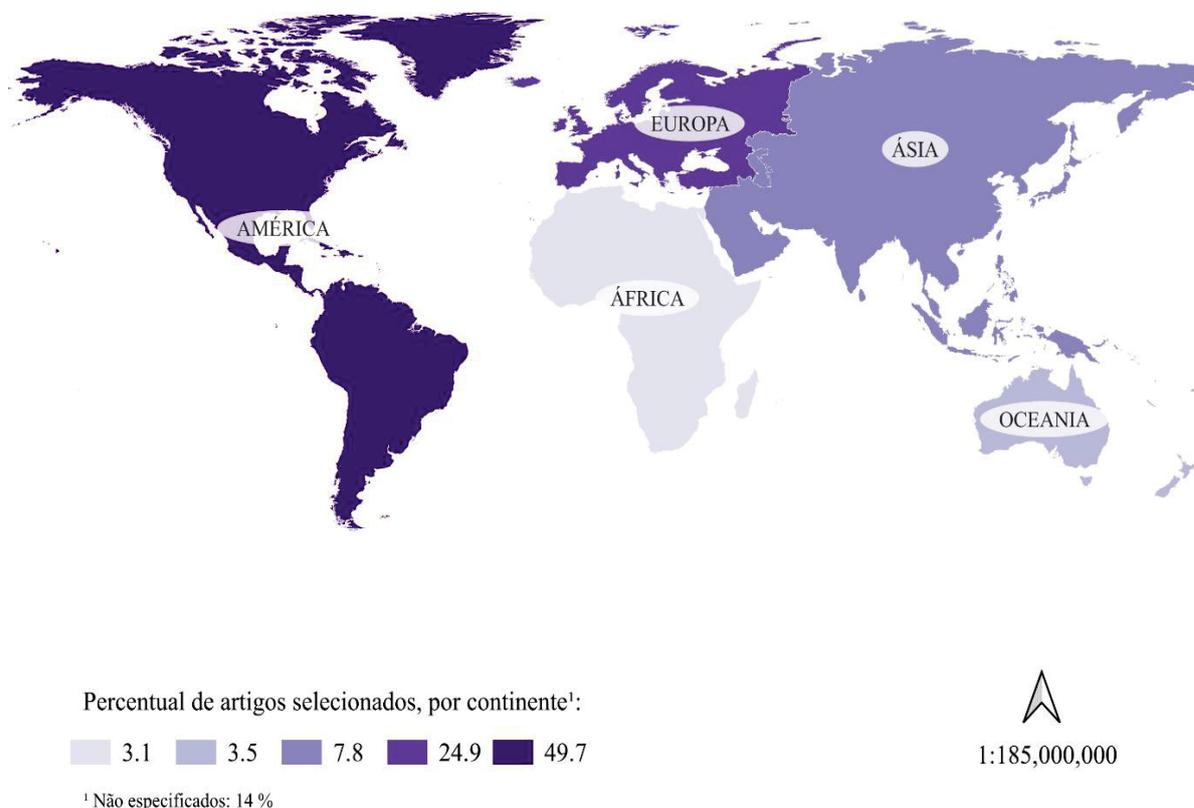
6.1 UM BALANÇO DA PRODUÇÃO NOS DIFERENTES CONTEXTOS

Os artigos selecionados permitem vislumbrar um panorama do amplo cenário, bem como nuances existentes nas macrorregiões e contextos específicos, embora não abarquem a totalidade dos países de cada continente¹³³. Na sequência, apresenta-se e descreve-se, com mais

¹³³ Há no mundo 193 (cento e noventa e três) países reconhecidos pela ONU (IBGE, 2021, não p.). Os artigos abrangem estudos realizados em 43 (quarente e três) países citados diretamente nos campos analisados (títulos, resumos), o que corresponde a 22,3% do total de países existentes; todavia, há artigos que tratam do amplo contexto mundial e de macrorregiões, de forma que todos os continentes são englobados pelos artigos.

especificidade, a abrangência das pesquisas, as diferentes regiões geográficas e o percentual de artigos correspondentes a cada uma delas, como se pode observar no Mapa 1, a seguir:

MAPA 1 – PERCENTUAL DE ABRANGÊNCIA DOS ARTIGOS SELECIONADOS POR CONTINENTE



FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (1) da pesquisa. Usando: QGIS [software GIS]. Versão 3.16.
 NOTA: Além dos percentuais de artigos localizados em cada um dos continentes, 14% das publicações não explicitaram o contexto.

Em relação à África, foram selecionados oito artigos, o que corresponde a 3,1% do total das publicações, dentre os quais dois tratam de estudos comparados entre países da América e da África (artigo 138); e entre Ásia, Europa e África (artigo 158). Observou-se que um artigo (artigo 96) abrange uma macrorregião, a África Ocidental. Os demais observam contextos específicos, como se pode visualizar na Tabela 3.

TABELA 3 – ABRANGÊNCIA DOS ARTIGOS SELECIONADOS ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2020) NO ÂMBITO DO CONTINENTE AFRICANO

Contexto	Artigo (s)	Total
América e África	138	01

(continua)

TABELA 3– ABRANGÊNCIA DOS ARTIGOS SELECIONADOS ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2020) NO ÂMBITO DO CONTINENTE AFRICANO

		(conclusão)
Contexto	Artigo (s)	Total
Ásia, Europa e África	158	01
África Ocidental	96	01
África do Sul	120 e 1921	02
Nigéria	161	01
Quênia	130	01
Uganda	121	01
Total		08

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (1) da pesquisa.

O artigo 138 destaca as semelhanças existentes em relação às políticas educacionais em diferentes continentes e países, de forma que “[...] as orientações e prescrições do campo econômico e as mudanças no âmbito político são contextos que devem ser considerados nas reformas educacionais em curso no Brasil e em Angola” (Scaff; Souza; Paxe, 2018, p. 2). Essas mudanças podem ser observadas no âmbito da administração pública e são reverberadas para o campo educacional nos dois contextos analisados pela pesquisa.

Nesse mesmo sentido, o artigo 158 observa que, de acordo com “¹³⁴uma narrativa amplamente aceita, as reformas gerenciais associadas à nova gestão pública (NPM) tiveram origem em economias de mercado ricas e democracias liberais e foram promovidas globalmente” (Aoki, 2019, p. 403, tradução nossa). As reformas gerenciais implementadas em países da Europa, Ásia e África foram disseminadas para o campo da gestão escolar e podem ser associadas à responsabilização dos(as) diretores(as) de escola, estabelecimento de metas na organização da gestão e introdução de políticas de desempenho escolar. O autor destaca, ainda, que as políticas de gestão por desempenho têm sido mais difundidas em países menos desenvolvidos, a exemplo dos países africanos (Aoki, 2019).

A realidade da África do Sul é objeto de estudo de duas pesquisas selecionadas. O artigo de Du Plessis e Heystek (2020) analisou a recém-promulgada Política sobre o padrão sul-africano para diretores de escolas, observando se a liderança distributiva estava, ou não, contemplada na norma legal. A questão da liderança do(a) dirigente escolar é muito enfatizada pelas publicações no âmbito internacional. Os autores destacam que, devido às demandas de responsabilização e à burocratização do sistema educacional, esse tipo de liderança mais heterárquica não está presente na política em questão. Observam ambiguidades em relação ao

Texto original: ¹³⁴ “According to a widely accepted narrative, managerial reforms associated with new public management (NPM) originated in wealthy market economies and liberal democracies and were then promoted globally” (Aoki, 2019, p. 403).

que se espera dos(as) diretores(as) de escola, relacionadas à indefinição conceitual de gestão e de liderança escolar. Defendem que, frente ao cenário pós-*apartheid* e à diversidade contextual das escolas, a liderança distributiva poderia se constituir em uma abordagem viável para orientar as ações dos dirigentes escolares sul-africanos (Du Plessis; Heystek, 2020).

Além da África do Sul, os estudos abordam a realidade educacional da Nigéria, Quênia e Uganda, os quais contam respectivamente com um artigo cada nação. Ressalta-se que a África, juntamente com a Oceania, corresponde aos continentes com a menor quantidade de artigos selecionados (3% dos artigos em ambos os continentes).

Por outro lado, a América é o continente que apresenta maior quantidade de trabalhos selecionados, o que corresponde a 120 (cento e vinte) artigos, ou seja, 46,7% do total das produções analisadas. Dentre esses, dez pesquisas realizam estudos comparados entre a realidade educacional da América e outros continentes/contextos: América e Europa (artigos: 1, 3, 119, 138, 158, 160, 200, 225); América e África (artigo 138); América e Oceania (artigo 91). Cinco artigos apresentam estudos do amplo contexto da América Latina (artigos 30, 70, 160, 163, 182). Enquanto três se ocupam das investigações em diferentes países da América: artigo 12 (Argentina, Brasil, Chile e México); artigo 165 (Chile, Argentina e Colômbia); artigo 40 (Nova Orleans (EUA) e Haiti).

Em relação às produções que tratam de contextos específicos, observou-se que o Brasil (com 61 artigos) corresponde à nação que apresenta maior quantidade de trabalhos selecionados, o que pode ser justificado pela própria abrangência do estudo, que se propõe a analisar as novas formas e modos de governança e as potenciais implicações desses processos para a materialização da GD nos estados brasileiros e no DF. Em seguida, foram observadas as pesquisas que abordam o contexto dos EUA (22 artigos); Chile (06 artigos), seguidos do México (04 artigos), Canadá (03 artigos), Argentina (02 artigos), Colômbia e Costa Rica (01 artigo), como pode ser visualizado na Tabela 4.

TABELA 4 – ABRANGÊNCIA DOS ARTIGOS SELECIONADOS ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2020) NO ÂMBITO DO CONTINENTE AMERICANO

Contexto	Artigos	Total
América e Europa	1, 3, 102, 118, 137, 157, 159, 199, 224	09
América e África	138	01
América e Oceania	91, 181	02
América Latina	30, 70, 160, 163, 182	05
Argentina, Brasil, Chile e México	12	01
Chile, Argentina e Colômbia	165	01
Nova Orleans (EUA) e Haiti	40	01

(continua)

TABELA 4 – ABRANGÊNCIA DOS ARTIGOS SELECIONADOS ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2020) NO ÂMBITO DO CONTINENTE AMERICANO

		(conclusão)
Contexto	Artigos	Total
Argentina	13, 34	02
Brasil	14, 20, 22, 25, 28, 31, 38, 52, 55, 61, 62, 66, 69, 72, 74, 78, 83, 86, 87, 88, 95, 100, 104, 107, 119, 126, 127, 128, 131, 132, 134, 136, 144, 147, 155, 162, 169, 170, 171, 172, 180, 184, 185, 189, 190, 193, 194, 200, 203, 204, 205, 210, 219, 221, 222, 223, 225, 227, 228, 229, 231	61
Canadá	92, 101, 238	03
Chile	41, 80, 94, 142, 219, 241	06
Colômbia	106	01
Costa Rica	177	01
Estados Unidos da América	09, 27, 39, 44, 47, 54, 58, 75, 81, 94, 99, 114, 115, 116, 29, 153, 154, 175, 186, 237, 239, 241	22
México	23, 73, 150, 217	04
Total		120

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (1) da pesquisa.

Outro fator a ser observado em relação à quantidade significativa de artigos selecionados que se ocupam do contexto americano, em especial da América Latina, diz respeito às(aos) bases/indexadores utilizados no levantamento, com destaque para a *Redalyc* e *Educ@*, por conta do volume de periódicos indexados. Por outro lado, não se pode deixar de evidenciar que a América foi o cenário de inúmeras reformas neoliberais que avançaram sobre esse continente a partir dos anos 1980 e 1990, as quais estão, ainda, em curso e, portanto, há implicações para a educação, a escola e suas formas de gestão e que se constituem em objeto de estudo dos artigos selecionados.

Nesse sentido, o artigo 12 apresenta um levantamento de pesquisas realizadas na Argentina, Brasil, Chile e México sobre essa temática, em que se vislumbra delinear um panorama das reformas educacionais implementadas a partir da década de 1990. “¹³⁵Foram analisadas cento e oitenta e seis (186) publicações distribuídas da seguinte forma: Argentina 45, Brasil 62, Chile 36 e México 43” (Krawczyk; Vieira, 2007, p. 59, tradução nossa). O artigo aponta para aspectos convergentes das reformas, em especial, a mudança no papel do Estado e a reconfiguração da gestão da educação. Considerando a historicidade de cada nação, observa-se que “¹³⁶[...] a realidade educacional nesses países sofreu no México uma ‘ruptura conservadora’, no Chile uma ‘continuação conservadora’, no Brasil ‘uma renovação

Texto original: ¹³⁵“Fueron analizadas 186 producciones así distribuidas: Argentina (45), Brasil (62), Chile (36) y México (43)” (Krawczyk; Vieira, 2007, p. 59).

Texto original: ¹³⁶“[...] la realidad educativa en estos países viene sufriendo, en México una ‘ruptura conservadora’; en Chile, una ‘continuidad conservadora’; en Brasil, una renovación conservadora, y en Argentina, una ruptura interrumpida” (Krawczyk; Vieira, 2007, p. 59).

conservadora’ e na Argentina ‘uma ruptura interrompida’” (Krawczyk; Vieira, 2007, p. 59, tradução nossa). Ou seja, o estudo evidencia algo que outros artigos já têm apontado: embora as reformas apresentem elementos comuns e convergentes, é crucial observar como elas foram traduzidas em cada realidade e as implicações desse processo.

Portanto, há múltiplos fatores que precisam ser analisados nas reformas. O artigo 160 observa que, além das reformas, deve-se atentar para “[...] a constituição de uma rede política de grupo de empresários, grupos econômicos, instituições financeiras e organismos multilaterais que se organizaram e se articularam para incidir nas tomadas de decisões nas políticas educativas dos países latino-americanos [...]” (Fiera, 2019, p. 1). Dentre as redes existentes nesse contexto, o estudo destaca o “[...] Movimento Todos pela Educação, no Brasil, e a Rede Latino-americana de Organizações da Sociedade Civil para a Educação” (Fiera, 2019, p. 1). As redes se constituem em um dos arranjos da materialização das novas formas e modos de governança.

Corroborar essa visão o artigo 14, de autoria de Evangelista e Shiroma (2007), o qual utiliza o conceito de AGEE, proposto por Roger Dale, para analisar as reformas educacionais propostas para a América Latina, focalizando o contexto brasileiro. Conforme Evangelista e Shiroma (2007, p. 531), “[...] esse conceito permite pensar sobre tais reformas, apreendendo-as na dinâmica estabelecida entre países centrais e países periféricos no interior da divisão internacional do trabalho”. As autoras enfatizam o papel das redes e das organizações no âmbito da América Latina, as quais têm sido responsáveis pela disseminação das reformas e seus pressupostos. Ainda, Evangelista e Shiroma (2007, p. 531) afirmam que “[...] a reforma educacional tem pouco a ver com questões propriamente educativas e muito mais com a busca de uma nova governabilidade da Educação pública”, que está associada aos interesses do capital que se organiza em âmbito internacional e local.

Já no artigo 3, Fitz e Beers (2002) analisam as mudanças na oferta e gestão da educação vivenciadas nos EUA e no Reino Unido, países pioneiros na adoção de políticas neoliberais, nos quais empresas e organizações têm atuado nesse campo. Focalizam a atuação das chamadas *Education Management Organizations* (EMOs), concebidas como “¹³⁷[...] empresas de gestão com e sem fins lucrativos envolvidas na aquisição e operação da educação pública [...]” (Fitz; Beers, 2002, p. 137, tradução nossa). As EMOs receberam quantidades exorbitantes de recursos públicos no ano de 2000 e, por conseguinte, transformaram a educação em um grande negócio.

Texto original: ¹³⁷ “[...] *for-profit and non-profit management companies engaged in take-over and operation of public education* [...]” (Fitz; Beers, 2002, p. 137).

A ingerência privada no âmbito da educação pública foi iniciada nos anos 1990, nos países analisados, e tem se expandido por meio de políticas que buscam aumentar o papel desse setor na oferta e na gestão da educação pública, como pode ser observado na criação e na operacionalização das chamadas Escolas *Charter* (*Charter Schools*) nos EUA.

Porém, as mudanças implementadas não cumpriram com a promessa de diminuir o custo da educação pública e tampouco melhoraram os índices de desempenho dos alunos nas avaliações (Fitz; Beers, 2002). A adoção do modelo de Escolas *Charter*, nos EUA, a descentralização e a responsabilização das comunidades locais são objetos de outros artigos que tratam da educação e suas formas de gestão no cenário norte-americano.

Consoante à questão da educação pública, nos EUA, o artigo 94 atenta para elementos importantes como a formação de redes políticas e a atuação de novos empreendedores de políticas (*new policy entrepreneurs*), dentre os quais são destacados os chamados “¹³⁸[...] filantropos de risco, *think tanks*, ‘*edubusinesses*’ privados e seus lobistas, organizações de defesa e empreendedores sociais” (Anderson; Donchik, 2016, p. 322, tradução nossa). Esses autores concluem que as mudanças promovidas na legislação educacional americana e as estratégias adotadas pelos líderes corporativos e legisladores têm como objetivo alicerçar a “¹³⁹[...] aliança estratégica de constituintes neoliberais, neoconservadores, libertários e liberais com o objetivo de privatizar e mercantilizar a educação pública” (Anderson; Donchik, 2016, p. 322, tradução nossa).

Dessa forma, pode-se questionar até que ponto o discurso da crise da educação e os ataques à escola pública, presentes na justificativa das reformas em distintos contextos, não estão ancorados no interesse do setor privado em obter acesso ao fundo público e a controlar o direcionamento da educação pública, para que ela venha atender aos interesses mercantis.

O contexto brasileiro, amplamente destacado por 61 artigos, também apresenta particularidades que merecem ser observadas. O país vivenciou uma ditadura cívico-militar entre os anos de 1964 e 1985. Ao longo dos anos 1980 ocorreram grandes movimentos sociais que reivindicavam a democratização da sociedade, da educação e suas formas de gestão. Em meio às lutas e disputas, conquista-se “[...] a institucionalização da ‘Gestão Democrática do

Texto original: ¹³⁸ “[...] *venture philanthropists, think tanks, private “edubusinesses” and their lobbyists, advocacy organizations, and social entrepreneurs*” (Anderson; Donchik, 2016, p. 322).

Texto original: ¹³⁹ “[...] *strategic alliance of neoliberal, neoconservative, libertarian, and liberal constituencies with the goal of privatizing and marketizing public education*” (Anderson; Donchik, 2016, p. 322).

Ensino Público’, assegurada como princípio da educação pública em 1988, através da Constituição Federal” (Drabach; Mousquer, 2009, p. 258).

Esse momento histórico é caracterizado por avanços democráticos e no âmbito da norma legal era introduzido “[...] um novo tipo de organização escolar, não mais calcado nos pressupostos da Administração, mas, sim, nos princípios da Gestão, entendidos como mais democráticos” (Drabach; Mousquer, 2009, p. 258). Contudo, não basta proclamar direitos (Bobbio, 2004) é preciso criar mecanismos para efetivá-los, ou seja, há uma distância entre a proclamação da GD, no âmbito legal, e sua operacionalização e materialização nos sistemas de ensino e nas escolas públicas brasileiras (Mendonça, 2000), que ainda vivenciam resquícios de uma trajetória marcada pelo autoritarismo. Dessa forma, a concretude da GD era algo a ser construído, não estava posta apenas pela instituição da norma legal.

As reformas neoliberais chegaram ao país nos anos de 1990. Em 1995, no governo de FHC é anunciada a Reforma Administrativa do Estado. De acordo com o artigo 22, o discurso neoliberal, utilizado para legitimar a reforma, assemelha-se ao que vem sendo apresentado pelos artigos do amplo contexto, ou seja, o Estado está em crise devido às despesas decorrentes das políticas sociais. Por conseguinte, o projeto de reforma do Estado brasileiro aponta para “[...] a substituição da administração pública burocrática pela administração pública gerencial e remete à sociedade civil, de modo especial, ao terceiro setor, o encargo pelos serviços sociais e científicos” (Peroni; Oliveira; Fernandes, 2009, p. 761). Portanto, novos elementos são introduzidos no âmbito da administração pública, esses são reverberados para a administração da educação e da escola pública

Apesar dos desafios vivenciados na realidade educacional brasileira, no tocante à implementação da GD, algumas iniciativas merecem destaque, essas foram abordadas nos artigos selecionados, dentre as quais o *Projeto Escola Cidadã*, objeto de estudo do artigo 100. Esse projeto foi implementado em Porto Alegre (Rio Grande do Sul) entre os anos de 1993 e 2004 (Fischman; Gandin, 2016), era pautado na participação e democratização. Os autores enfatizam a materialização da GD, nesse contexto, como uma contraposição às reformas que vinham sendo propostas no cenário brasileiro. Além disso, apontam para os “[...] três principais objetivos e estruturas do Projeto Escola Cidadã - democratização do acesso às escolas, democratização da gestão das escolas e democratização do acesso ao conhecimento”¹⁴⁰. Essa

¹⁴⁰ Do original: “[...] *the three main goals and structures of the Citizen School Project – democratisation of access to schools, democratisation of schools’ administration, and democratisation of access to knowledge*” (Fischman; Gandin, 2016, p. 63).

iniciativa legou importantes contribuições, uma vez que demonstrou ser possível a materialização da GD, melhorou a qualidade da educação e se constitui em um exemplo de políticas educacionais bem-sucedidas (Fischman; Gandin, 2016). Portanto, essa experiência demonstra que, nas brechas das políticas educacionais neoliberais, há possibilidades de construção de outras propostas.

A partir dos anos 2000, os elementos das reformas neoliberais também passam a se intensificar na educação, nas escolas públicas e suas formas de gestão. As alterações realizadas no âmbito normativo possibilitaram “[...] a presença cada vez maior do privado mercantil definindo a educação pública” (Peroni, 2018, p. 212). Evidencia-se uma mudança no papel e atuação do Estado no campo educacional, como observou o artigo 144 de autoria de Peroni (2018). Essas transformações possibilitaram uma presença cada vez maior de instituições privadas e organizações que compõem o terceiro setor na oferta e na gestão da educação:

O Estado continua sendo o responsável pelo acesso, e inclusive amplia as vagas públicas, mas o “conteúdo” pedagógico e de gestão da escola é cada vez mais determinado por instituições que introduzem a lógica mercantil, com a justificativa de que, ao agir assim, estão contribuindo para a qualidade da escola pública. Esta influência ocorre também através da direção e execução e, em alguns casos, dos dois processos. Nestes casos, observamos que a propriedade permanece pública, mas que a Instituição privada assume a direção dos processos pedagógicos e de gestão. Além disso, também atuam na execução, já que assumem a formação, fazem avaliação própria e o monitoramento (Peroni, 2018, p. 212).

É nesse contexto que se vislumbra, no Brasil, o deslocamento/passagem de governo para governança (Dale, 2010), que atravessa o Estado e as políticas públicas, dentre elas, as políticas educacionais. O artigo 88 (Santos *et al.*, 2016) procurou evidenciar o estado da arte relativo à governança da educação no contexto brasileiro, tomando como referências as produções anexadas às bases *Scientific Electronic Library Online* e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, entre os anos de 2004 e 2015.

Os autores destacam que a literatura sobre governança e educação, no Brasil, apresenta lacunas, portanto, denota-se a “[...] necessidade de ampliar o debate sobre a governança educacional na academia brasileira, tendo em vista o número reduzido de pesquisas identificadas” (Santos *et al.*, 2016, p. 939). Ressalta-se que esse é um dos objetivos da presente pesquisa, que se propõe a analisar e problematizar a adoção de novas formas e modos de governança na gestão educacional e escolar e suas potenciais implicações para a GD, buscando elementos teóricos e empíricos que possam contribuir para o estudo e aprofundamento da temática.

Ainda, no contexto americano, destaca-se o emblemático caso chileno. O Chile foi um verdadeiro laboratório das políticas neoliberais. Conforme o artigo 42, os governos chilenos “¹⁴¹[...] tanto ao longo da ditadura de Pinochet quanto no atual período democrático, incorporaram e consolidaram mecanismos de mercado tanto na operação como na gestão educacional nos diferentes níveis” (Santa Cruz Grao; Olmedo, 2012, p. 167, tradução nossa). Os meios de comunicação, segundo os autores, tiveram um papel fundamental na fabricação do consenso e propagação do discurso hegemônico em relação à mercantilização da educação chilena.

Por meio da análise de reportagens de dois importantes jornais do país, os autores evidenciam a existência de uma suposta crise educacional e a adoção de modelos de *quase-mercados* visando à sua superação. Esse modelo, na perspectiva dos jornais analisados, não foi bem implementado, mas é o adequado para melhorar a educação pública. A mídia chilena destacou os fatores que interferiram na sua implementação, enfatizando que “¹⁴²[...] não tem havido descentralização e autonomia suficientes dos agentes educacionais; a competição entre escolas tem sido imperfeita; e, por fim, a educação foi capturada pelos professores e suas organizações sindicais, impedindo a melhoria do sistema” (Santa Cruz Grao; Olmedo, 2012, p. 167, tradução nossa). Portanto, os meios de comunicação foram importantes para a propagação dos valores neoliberais, os quais visam à mercantilização da educação pública, a exemplo das políticas implementadas no contexto chileno.

Seguindo a análise, destacam-se os artigos que abordam o continente asiático. Observou-se que esses correspondem a um total de 20 (vinte) estudos, sendo que dois tratam de estudos comparados: artigo 158 (Ásia, Europa e África) e artigo 187 (Ásia e Europa). Também, evidenciou-se um artigo que trata da região do Golfo Pérsico (artigo 232). Os diferentes países, cuja gestão da educação e da escola foram abordadas pelos artigos selecionados, podem ser observados na Tabela 5.

Texto original: ¹⁴¹“[...] tanto a lo largo de la dictadura de Pinochet como en el actual periodo democrático, han incorporado y consolidado mecanismos de mercado tanto en el funcionamiento y como en la gestión educativa a distintos niveles” (Santa Cruz Grao; Olmedo, 2012, p. 167).

Texto original: ¹⁴²“[...] no ha habido suficiente descentralización y autonomía de los agentes educativos; la competencia entre escuelas ha sido imperfecta; y, por último, la educación ha sido capturada por los docentes y sus organizaciones gremiales, impidiendo la mejora del sistema” (Santa Cruz Grao; Olmedo, 2012)

TABELA 5 – ABRANGÊNCIA DOS ARTIGOS SELECIONADOS ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2020) NO ÂMBITO DO CONTINENTE ASIÁTICO

País	Artigos	Total
Ásia, Europa e África	158	01
Ásia e Europa	187	01
Golfo Pérsico	232	01
Catar	206	01
China	19, 103, 124, 233	04
Chipre do Norte	49	01
Coréia do Sul	211	01
Emirados Árabes Unidos	48	01
Índia	65, 135	02
Indonésia	11	01
Israel	152, 177, 168	03
Nepal	46, 97, 167	03
Total		20

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (1) da pesquisa.

Entre os países asiáticos, denota-se que a China (quatro trabalhos) é o país que se destaca como objeto de análise dos artigos selecionados, seguida do Nepal (três artigos), Índia e Israel (três artigos cada), Catar, Chipre do Norte, Coréia do Sul, Emirados Árabes Unidos, Indonésia, que apresentam um artigo respectivamente.

Em relação aos estudos que se ocupam de mais de um contexto, o artigo 187, propõe um estudo comparado em relação à terceirização dos serviços educacionais na Coreia do Sul, Inglaterra e Hong Kong. Os autores ressaltam que “¹⁴³A terceirização de serviços de educação tem sido amplamente adotada em contextos internacionais como uma ‘solução testada’ ou panaceia para atender a vários problemas educacionais, incluindo gestão escolar, projeto de currículo, ensino e disciplina do aluno” (Bates; Choi; Kim, 2019, p. 1, tradução nossa). Os autores observam que os defensores da terceirização dos serviços educacionais pautam seus argumentos a partir de metas organizacionais na suposta eficiência, na qualidade dos serviços e na melhoria escolar, que seriam alcançadas com esse processo. Contudo, apesar da aparente solução oferecida pela terceirização, esse processo, na verdade, contribui para “¹⁴⁴[...] o enfraquecimento do profissionalismo dos professores, a ‘*businessification*’ das escolas e a diminuição de sua missão educacional” (Bates; Choi; Kim, 2019, p. 1, tradução nossa).

Já os artigos que tratam da realidade educacional chinesa, país que no continente asiático possui maior quantidade de trabalhos selecionados, focalizam a importância da

Texto original: ¹⁴³“*The outsourcing of education services has been widely adopted across international contexts as a ‘tested solution’ or panacea to meet various educational problems including school management, curriculum design, teaching, and student discipline*” (Bates; Choi; Kim, 2019, p. 1).

Texto original: ¹⁴⁴“[...] *the undermining of teacher professionalism, the ‘businessification’ of schools and a diminishing of their educational mission*” (Bates; Choi; Kim, 2019, p. 1

liderança para o desenvolvimento da função de diretor(a) de escola. Corroboram, portanto, a ênfase na liderança já evidenciada em outros contextos. O artigo 19 trata da cultura e da liderança escolar, por meio da visão dos(as) diretores(as). Segundo Law (2009), estudos acadêmicos chineses que tratam da temática afirmam que há diferenças entre os modos de gestão presentes na China e os modos de gestão do ocidente. Por meio de questionário aplicado aos(as) diretores(as) de escola naquele país, o autor demonstrou que a cultura chinesa e as tradições interferem na atuação dos(as) diretores(as) e, assim, os valores e as práticas ocidentais também têm influenciado a gestão escolar naquele contexto (Law, 2009).

Dois dos quatro artigos (artigos 103 e 124) que tratam do contexto chinês abordam, além da liderança, a questão da *School-Based Management* (SBM) e o papel do(a) diretor(a) (liderança) nesse modelo de gestão local. Já o artigo 233 ilustra que a China, a exemplo de países dos demais continentes analisados, passou por reformas educativas que foram reverberadas para a gestão escolar, como destacou You (2020), o qual focaliza a reforma de gestão de atribuição, de forma que “¹⁴⁵Desde 2007, o governo contratou ‘boas’ escolas em distritos urbanos e organizações educacionais privadas sem fins lucrativos para administrar um grupo de escolas relativamente ‘fracas’ em distritos rurais” (You, 2020, p. 1, tradução nossa). Ou seja, a ingerência privada e as organizações também estão disputando espaços no contexto da educação chinesa, assim como as boas práticas ou a boa governança é enfatizada.

Já a Europa figura como o segundo continente que abrange uma quantidade maior de pesquisas (24,9% do total), o que corresponde ao contexto abordado por 64 (sessenta e quatro) artigos. Desses, 11 trabalhos podem ser caracterizados como estudos comparados entre a Europa e outros continentes, ou correspondem a pesquisas que abordam a temática da gestão da educação e da escola no continente europeu, bem como a realidade em outros contextos (artigos 1, 3, 102, 118, 137, 157, 158, 159, 187, 197, 199 e 224). Os artigos 16, 174 e 235 abordam a temática no âmbito europeu, sem se reportar a um país específico. Já o artigo 201 abarca a realidade educacional de diferentes países europeus e os processos de reforma (Bélgica francófona, França, Espanha e Portugal); o artigo 202 abrange o contexto da Inglaterra, da Holanda e da República da Irlanda; e o artigo 214 aborda o contexto do Reino Unido e da França.

Os artigos também se ocupam de estudos específicos sobre a realidade educacional de alguns países do continente europeu, como se pode observar na Tabela 6.

Texto original: ¹⁴⁵“[...] *the undermining of teacher professionalism, the ‘businessification’ of schools and a diminishing of their educational mission*” (Bates; Choi; Kim, 2019, p. 1

TABELA 6 – ABRANGÊNCIA DOS ARTIGOS SELECIONADOS ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2020) NO ÂMBITO DO CONTINENTE EUROPEU

Contexto	Artigos	Total
América e Europa	1, 3, 102, 118, 137, 157, 159, 199, 224	09
Ásia, Europa e África	158	01
Ásia e Europa	187	01
Oceania e Europa	197	01
Continente Europeu	16, 174, 235, 98	04
Bélgica francófona, França, Espanha e Portugal	201	01
Inglaterra, Holanda e República da Irlanda	202	01
Reino Unido e França	214	01
Alemanha	10, 76, 215	03
Bósnia e Herzegovina	50	01
Espanha	45, 71, 82, 90, 111, 125, 151, 208, 209, 216	10
Finlândia	89	01
Grécia	79	01
Holanda	2, 109	02
Itália	43, 178	02
Polônia	183	01
Portugal	56, 143, 146, 166, 213	05
Reino Unido (Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte)	5, 6, 8, 15, 33, 37, 57, 60, 64, 68, 84, 173, 179, 188, 212, 220, 226	17
Suécia	123	01
Suíça	117	01
Total		64

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (1) da pesquisa.

Dentre os países do continente europeu, denota-se que o Reino Unido (Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte), que corresponde a uma das primeiras nações a materializar o neoliberalismo entre os países desenvolvidos, destaca-se entre os contextos abordados pelos artigos selecionados (17 artigos). Na sequência, observam-se Espanha (10 artigos), Portugal (cinco artigos), Alemanha (três artigos), Holanda e Itália (dois artigos), Bósnia e Herzegovina, Finlândia, Grécia, Polônia com um artigo situado em cada um dos países.

Os artigos que abordam o contexto europeu de uma forma mais ampla (artigos 16, 174, 235, 98) apontam para políticas que foram e estão sendo difundidas para outros contextos, com enfoque na eficácia escolar, na formação de redes de políticas, nas avaliações em larga escola e em formas de mensuração do desempenho escolar. Destacam, também, como as tecnologias têm contribuído para difusão da lógica da nova governança da educação no âmbito europeu e quem são os sujeitos que atuam nesse campo. O artigo 98 afirma que a política de educação,

investigação e administração no âmbito europeu abarca “[...]”¹⁴⁶ um conceito específico de reforma, nomeadamente a chamada governação de resultados, cuja ascensão à proeminência em contextos nacionais na década de 1990 coincidiu com o avanço dos testes internacionais de desempenho escolar, como o PISA” (Bürgi, 2016, p. 1, tradução nossa). A autora ressalta que a OCDE teve papel decisivo nesse processo:

¹⁴⁷[...] a OCDE profissionalizou e disseminou uma forma de governança de resultados - forjada principalmente e catalisada pelos Estados Unidos - que prometia dar à organização maior controle sobre as políticas nacionais e órgãos administrativos e, assim, ajudá-la a cumprir sua agenda de política educacional. À luz dessas percepções, conclui-se que - apesar de não haver nenhuma razão convincente para fazê-lo - os Estados europeus estão cada vez mais adotando uma forma de governança educacional que está promovendo uma abordagem expertocrática e descontextualizada da administração escolar (Bürgi, 2016, p. 1, tradução nossa).

Corroborando essa visão, o artigo 174 evidenciou uma convergência de políticas entre as nações que compõem a União Europeia, bem como a formação de redes complexas integradas por “[...] experts públicos e privados, usando novas tecnologias de dados e produzindo análises e novos *benchmarks* e *standards* [...] reunidos por meio de vários esquemas de financiamento de um sistema de atração e persuasão, *soft governance* [governança suave]” (Lawn, 2020, p. 1). Quem opera essas tecnologias são os atores que participam da construção e da regulação da educação no continente europeu, as quais possibilitam a governança da educação nas diferentes nações de forma silenciosa e eficaz (Lawn, 2020).

Nesse mesmo sentido, o artigo 235 aponta para a privatização da educação no âmbito da União Europeia, a qual, segundo os autores, pode ser concebida como um fenômeno embutido, uma vez que não há a privatização direta da educação pública, mas essa se tornou uma economia em si mesma, um grande negócio, em que está envolvida uma diversidade de atores privados (Cone; Brøgger, 2020). Os autores destacam, ainda, que “[...] a privatização na Europa está profundamente imbricada com os modos de governança da educação pública em rede, característicos da União Europeia e do Processo de Bolonha” (Cone; Brøgger, 2020, p.

Texto original: ¹⁴⁶“[...] *a specific concept of reform, namely so-called output governance, whose rise to prominence in national contexts in the 1990s coincided with the advance of international tests of school performance such as PISA*” (Bürgi, 2016, p. 1).

Texto original: ¹⁴⁷“[...] *the OECD professionalised and disseminated a form of output governance – forged chiefly in and catalysed by the United States – that promised to give the organisation greater control over national policies and administrative bodies and thus help it enforce its education policy agenda. In light of these insights, it is concluded that – despite there being no compelling reason to do so – European states are increasingly embracing a form of educational governance that is fostering an expertocratic, decontextualised approach to school administration*” (Bürgi, 2016, p. 1).

1). Ou seja, esses processos representam a concretude das novas formas e modelos de governança e seus objetivos.

O Reino Unido, em especial a Inglaterra, é o contexto focalizado por 17 (dezessete) artigos que se ocupam do âmbito europeu. A literatura internacional reconhece o pioneirismo inglês na adoção das medidas neoliberais e na efetivação de mudanças significativas no sistema educacional alinhadas a esse ideário. Conforme o artigo 37, a educação inglesa passou por mudanças radicais nos últimos tempos e, nesse sentido, destaca que a nova direita e o partido trabalhista “¹⁴⁸[...] abraçaram a retórica de capacitar as escolas a se tornarem instituições autogestionárias” (Mertkan, 2011, p. 156, tradução nossa). Ou seja, encontram-se, nesse país, as bases das políticas de gestão baseadas na escola (SBM) que foram expandidas para outros contextos. Para que essas mudanças pudessem ser efetivadas, “¹⁴⁹[...] a liderança e a gestão escolar tornaram-se, excepcionalmente, complexas e cada vez mais exigentes, com a equipe de liderança sendo responsável pela gestão do negócio, bem como pela liderança pedagógica” (Mertkan, 2011, p. 156, tradução nossa). Em suma, o artigo reafirma a tendência de terceirização e mercantilização da educação, de forma que a gestão da educação e das escolas passa a ser profissionalizada e assume, cada vez mais, feições empresariais.

Na sequência, são apresentados os artigos que abrangem a Oceania, correspondendo a um total de nove estudos. Verificou-se que três artigos (91, 181 e 197) tratam de estudos comparados entre a Oceania e outros continentes. Já os demais abordam contextos específicos, como pode ser visualizado na Tabela 7.

TABELA 7 – ABRANGÊNCIA DOS ARTIGOS SELECIONADOS ACERCA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DOS MARCOS DA REFORMA NEOLIBERAL (1990-2020) NO ÂMBITO DO CONTINENTE DA OCEANIA

País	Artigos	Total
América e Oceania	91*, 181*	01
Oceania e Europa	197*	01
Austrália	51, 67, 85, 195	04
Nova Zelândia	36, 105	02
Total		09

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (1) da pesquisa.

Texto original: ¹⁴⁸“[...] embraced the rhetoric of empowering schools to become self-managing institutions” (Mertkan, 2011, p. 156).

Texto original: ¹⁴⁹“[...] school leadership and management have become exceptionally complex and increasingly demanding with the leadership team being accountable for business management as well as pedagogical leadership” (Mertkan, 2011, p. 156).

Observa-se que, no continente da Oceania, a Austrália é o país que mais apresenta pesquisas selecionadas (quatro artigos), seguida da Nova Zelândia (dois artigos). Apesar da quantidade reduzida de países selecionados, eles correspondem a países significativos do continente, dadas as suas especificidades.

O artigo 197, que discute o amplo contexto por meio de uma análise comparada em quatro países da OCDE (Austrália, Inglaterra, Espanha e Suíça), observa que “¹⁵⁰[...] certos instrumentos de política são criados e sustentados em ambientes geopolíticos, altamente diferenciados e por meio de diferentes atores e autoridades multiescalares, ainda, modificados para refletir tradições e práticas estabelecidas” (Wilkins *et al.*, 2019, p. 1, tradução nossa). Os autores constatam que, “¹⁵¹Apesar da prevalência de modelos corporativos e performativos de governança escolar dentro e entre diferentes sistemas educacionais, há vários casos de expressões desiguais e híbridas da Nova Gestão Pública (NPM)” (Wilkins *et al.*, 2019, p. 1, tradução nossa), de forma que se observa um direcionamento das políticas educacionais em âmbito mundial. Todavia, esses instrumentos e práticas são traduzidos de forma heterogênea em face às diferentes realidades.

O artigo 51 observa que esse país tem adotado uma série de políticas neoliberais e examina um programa chamado Escolas Públicas Independentes (IPS), anunciado em 2010, o qual, segundo o autor, “¹⁵²[...] reflete o discurso da política neoliberal de descentralização e autogestão escolar abrangendo muitos dos sistemas de educação do mundo” (Gobby, 2013, p. 273, tradução nossa). Esse programa concede, aos(as) diretores(as) de escola, “¹⁵³[...] autoridade para tomar decisões em uma variedade de áreas, incluindo a contratação de funcionários e a administração de orçamentos escolares” (Gobby, 2013, p. 273, tradução nossa). Evidencia-se, portanto, que é um país no qual a gestão baseada na escola (SBM) e em seus instrumentos tem sido aplicada.

Texto original: ¹⁵⁰“[...] certain policy instruments are created and sustained within highly differentiated geopolitical settings and through different multi-scalar actors and authorities yet modified to reflect established traditions and practices” ¹⁵⁰ (Wilkins *et al.*, 2019, p.

Texto original: ¹⁵¹“Despite the prevalence of corporate and performative models of school governance within and across different education systems, there are various cases of uneven, hybrid expressions of New Public Management (NPM) that reveal the contingency of global patterns of rule” (Wilkins *et al.*, 2019, p. 1).

Texto original: ¹⁵²“[...] reflects the neoliberal policy discourse of decentralisation and school self-management sweeping across many of the world’s education systems” (Gobby, 2013, p. 273).

Texto original: ¹⁵³“decision-making authority in a range of areas, including the employment of staff and managing school budgets” (Gobby, 2013, p. 273).

Na esteira desse pensamento, o artigo 195 localiza a origem dessas reformas nos anos de 1990, quando “¹⁵⁴[...] a escola pública na Austrália foi moldada pela quase mercantilização que incentivou a competição entre escolas e instalou uma lógica de negócios na governança escolar” (Hogan; Thompson, 2019, p. 1, tradução nossa). Conforme os autores, a adoção dessas políticas tem contribuído para a quase mercantilização da educação, imprimindo uma nova ordem de trabalho, linguagem e práticas no âmbito da escola pública. Todavia, a comercialização do sistema escolar naquele país não se dá de forma homogênea e sem resistências, uma vez que os professores têm demonstrado preocupação em entender o que está por trás dessas políticas e não evidenciam alinhamento à nova ordem que, ao estabelecer uma lógica gerencial mercantil, entra em conflito com a convicção e a percepção da educação pública como um bem democrático (Hogan; Thompson, 2019). Portanto, até mesmo nos países ícones das políticas neoliberais, dentre eles a Austrália, nos quais se pretende mercantilizar a educação e a escola pública, de modo a administrá-las da mesma forma que os demais negócios e empreendimentos capitalistas, observam-se resistências e enfrentamentos, tendo em vista que ainda se faz presente a concepção da educação como um bem público e não uma mercadoria, que concebe a escola como um espaço de formação do sujeito, e não uma mera empresa, um negócio capitalista.

Por fim, foram analisados os artigos que não especificaram o contexto, o que corresponde a 14% das publicações analisadas, os quais podem ser classificados em dois grupos. O primeiro diz respeito aos estudos que tratam do amplo panorama, cujo conteúdo não recai empiricamente sobre nenhuma parte geográfica específica do mundo, uma vez que os títulos e resumos não apontam para um contexto específico. Esses compõem um conjunto de 31 (trinta e um) estudos (12,75 % do conjunto analisado). A análise permitiu inferir que esses trabalhos podem ser classificados como: artigos de revisão de literatura ou revisão bibliográfica (artigos: 21, 32, 63, 112, 133, 148, 192); revisão teórica e conceitual (artigos: 7, 17, 26, 59, 108, 140, 142, 145, 176, 196, 207); e de carácter ensaístico (artigos: 18, 24, 29, 35, 42, 53, 77, 122, 150, 199, 231, 237). Entre eles, não foram encontrados artigos do tipo Estado da Arte ou Estado do Conhecimento, embora nos contextos específicos há estudos dessa natureza.

Já o segundo grupo diz respeito a um conjunto seis artigos que tratam de um contexto específico, pois apresentam evidências de análises empíricas realizadas; todavia, não o fora citado nas partes analisadas (artigos: 4, 110, 113, 139, 164, 235), correspondendo a 2,5% do

Texto original: ¹⁵⁴[...] *public schooling in Australia has been shaped by quasimarketization that has incentivized competition between schools and installed a business logic to school governance*” (Hogan; Thompson, 2019).

total de estudos analisados. As publicações em questão tratam da relação entre o neoliberalismo, a educação e a gestão da educação e da escola de maneira mais abrangente, bem como analisam as reformas educacionais e a introdução de novos modos administrativos de maneiras mais específicas, sem, contudo, situar o contexto analisado no resumo apresentado, o que indica a ausência de informações ou a limitação de alguns resumos. Todavia, são um número pequeno; ademais, a maioria dos resumos apresenta essas informações.

Realizada uma análise do amplo panorama apresentado pelos artigos, passou-se à análise mais detalhada das produções, como se pode observar na seção que segue.

6.2 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA: O QUE APONTAM OS TÍTULOS DOS ARTIGOS?

O título de um texto, seja ele um artigo, uma dissertação ou uma tese, geralmente, diz muito sobre seu conteúdo e se constitui em uma espécie de resumo da obra. Dessa forma, procurou-se observar os títulos dos trabalhos selecionados. Muitos deles apresentavam palavras que se repetiam, as quais se constituem em lentes importantes para a compreensão das reformas educacionais e como elas foram reconfigurando a gestão da educação e da escola pública.

Com o objetivo de visualizar a questão evidenciada, foi elaborada uma nuvem de palavras (Figura 7), em que se utilizou, para a sua composição, as 20 (vinte) palavras que mais se repetiram nos títulos dos 241 trabalhos analisados.

FIGURA 7 – TÍTULOS DOS ARTIGOS: PALAVRAS EM EVIDÊNCIA



FONTE: A autora (2024), a partir dos títulos dos artigos selecionados¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Para a elaboração da nuvem de palavras utilizamos o software “WordArt”, disponível por meio do link: <https://wordart.com/>. Acesso em: 08 ago. 2021.

Na Figura 7, observa-se a ênfase nas palavras mais utilizadas para a composição dos títulos dos artigos selecionados¹⁵⁶. Para evidenciá-las, foi realizada uma análise quantitativa/qualitativa dos termos¹⁵⁷, ou seja, não foi considerada apenas a presença do vocábulo no título, mas as variações associadas ao seu uso.

Denota-se que *escola(s)/escolar* foram os termos mais utilizados nos títulos dos artigos, perfazendo um total de 115 repetições, seguidos de *educação*, com 85 menções. A *gestão* ocupa a segunda posição, visto que foi evidenciada 79 vezes ao longo dos títulos. Ou seja, as publicações tratam da escola, da educação e de suas formas de gestão, em diferentes países, e abordam, sobretudo, a educação básica pública e como a educação, a escola e suas formas de gestão foram reconfiguradas no período abarcado pelos estudos (1990-2020).

O termo *política* também é enfatizado 43 vezes ao longo dos títulos. Está relacionado, principalmente, às políticas: educacional; neoliberais, frente aos processos de reforma e globalização; de responsabilização; conservadoras/neoconservadoras; públicas; curricular; de competências; de gestão escolar; à micropolítica escolar e de atuação de redes de políticas. Ou seja, denota a ênfase da política nos estudos em questão, nas diferentes concepções e nos usos associados ao termo.

Na sequência, destacam-se as palavras *governança* (35 citações), *liderança/líderes* (33 citações) e *reforma* (31 citações). A utilização dos termos remete às mudanças que têm ocorrido no âmbito do Estado, sobretudo a partir dos anos 1980 e 1990, quando foram implementadas inúmeras reformas, as quais foram reverberadas para a administração pública, ocasionando a mudança de governo para governança (Dale, 2010; Ball, 2013).

Observa-se, na literatura internacional, uma grande ênfase no que diz respeito à liderança educacional e escolar, o que na literatura nacional ainda é incipiente. O contexto brasileiro e, portanto, os termos *Brasil/brasileira/brasileiro* são utilizados 26 vezes ao longo dos títulos, o que evidencia que muitos artigos tratam da gestão da educação e da escola pública brasileira.

¹⁵⁶ O número de repetições (frequência) e o contexto ao qual estão associadas podem ser observados no Quadro 54 (Apêndice A).

¹⁵⁷ Para realizar a contagem das repetições, utilizou-se o *software* “*WordArt*”. Todavia, ele contabiliza as palavras de forma isolada. Assim, a partir das evidências apontadas, realizou-se uma análise qualitativa de cada um dos termos, bem como a exclusão de preposições e de conectores, buscando observar o contexto ao qual estavam relacionados.

Os termos *neoliberal/neoliberalismo* apresentam 17 repetições. O neoliberalismo se expandiu para muitos contextos a partir dos anos 1980, processo que provocou transformações em âmbito mundial, com implicações para as formas e o papel do Estado, para a educação e as políticas educacionais, bem como para as formas de gestão da educação e da escola. Uma transformação que pode ser observada é a formação de redes globais, de forma que as *redes* (17 repetições) também estão presentes nos títulos dos estudos. Estão associadas à governança em rede, às redes estaduais de ensino brasileiras. Contudo, também apresentam outros significados enquanto redes: de políticas; de parcerias; conservadoras e colaborativas.

Outro termo bastante destacado pelos trabalhos é o *gerencialismo* (17 repetições). De acordo Newman e Clarke (2012), o gerencialismo pode ser concebido como uma ideologia que atravessa o Estado e suas instituições, constituindo-se em *elemento-chave* para se compreenderem os projetos de reformas nas últimas décadas. Embora os autores se atenham às reformas realizadas no Reino Unido nos anos de 1980 e 1990, afirmam que o gerencialismo é uma espécie de fio condutor das reformas que são implementadas em outros contextos, caracterizado pela introdução da lógica privada, do *ethos* do negócio do setor privado, que é transposto e passa a orientar as ações e a administração no âmbito do setor público, em especial a educação, a escola e suas formas de gestão.

Dando continuidade, observam-se as palavras: *análise, público e privatização*, as quais contam com 15 repetições. Os artigos apontam para análises de diferentes naturezas, a maioria associada às políticas educacionais, aos programas e projetos e à educação básica pública. Em seguida, observa-se que o termo *público* presente nos resumos está relacionado à educação e à escola pública e suas formas de gestão, e reconhecem a educação como um bem público. Já o termo *privatização* está associado às diferentes formas de privatização que têm sido propostas, às reformas que vêm sendo efetivadas e à instituição de PPPs.

Os vocábulos *sistemas, pareceria(s) e administração* foram observados 11 vezes ao longo dos artigos, os quais tratam da gestão ou da administração dos sistemas de ensino dos diferentes países que os estudos abarcam, do sistema público de ensino no Brasil (federal, estadual e municipal), enfatizando sua administração e oferta da educação. Abordam como a adoção das PPPs no âmbito da administração pública é tida pelas políticas neoliberais como um elemento modernizador, o qual está cada vez mais presente na administração da educação e das escolas públicas.

Ao longo dos artigos, a palavra *modelo*, com 11 repetições, remete aos diferentes modelos de gestão e de administração vivenciados no âmbito do Estado e de suas instituições e

como eles foram modificados com os processos de reformas. A *gestão democrática*, com 10 repetições, figura entre os modos de gestão abordados pelos estudos que tratam do contexto brasileiro, os quais enfatizam o princípio da GD do ensino público, legalmente instituído, e as dificuldades para sua materialização no âmbito da administração da educação e da escola, principalmente frente aos desafios históricos somados à conjuntura atual, à ascensão de grupos neoconservadores e diante do projeto de militarização das escolas públicas brasileiras.

Por fim, destaca-se a palavra *Estado* (dez repetições). Os artigos reconhecem a importância do Estado como elemento essencial para a compreensão das políticas públicas educacionais, nomeadamente daquelas que tratam da gestão da educação e da escola, as quais abordam as transformações vivenciadas no âmbito do Estado a partir das últimas décadas do século XX. Eles propõem um novo papel e novas formas de atuação do Estado, associados à concepção de Estado neoliberal, no qual a educação é concebida como um serviço, a exemplo dos demais, não como um bem público.

Portanto, as 20 palavras que mais se destacaram nos títulos dos trabalhos selecionados (241 artigos) apresentam elementos importantes para analisarmos a gestão da educação e da escola pública, atravessada pelas reformas neoliberais. Evidenciam que as reformas podem ser observadas em contextos distintos e, embora assumam diferentes formas, podem-se notar elementos comuns, fios condutores. Essas são tendências e questões a serem observadas e tomadas em conta nos estudos do campo das políticas educacionais, em especial naqueles que tratam da gestão da educação e da escola.

Na seção que segue, procuraram-se enfatizar as principais evidências, tendências e direcionamentos no campo da educação, sobretudo na gestão da educação e da escola pública, utilizando como referência o título, o resumo e as palavras-chave dos 241 artigos selecionados.

6.3 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA A PARTIR DOS MARCOS DAS REFORMAS NEOLIBERAIS

Conforme detalhado no capítulo metodológico, tomando por base as técnicas da AC (Bardin, 2016), procedeu-se à categorização dos artigos selecionados a partir do título e da temática predominante em cada resumo. Esse processo possibilitou que fossem agrupados em 21 categorias iniciais, as quais deram origem a 09 (nove) categorias intermediárias e 03 (três) categorias finais, conforme ilustra a Figura 8.

FIGURA 8 – AS CATEGORIAS FINAIS DOS ARTIGOS E SEUS ELEMENTOS

CATEGORIA 1	CATEGORIA 2	CATEGORIA 3
<i>REFORMA DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA: CONTEXTOS, ATORES, INSTRUMENTOS E INTENCIONALIDADES</i>	<i>A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA: UMA PEÇA CENTRAL PARA OPERACIONALIZAR AS REFORMAS EDUCACIONAIS</i>	<i>NA CONTRAMÃO DAS REFORMAS: A EDUCAÇÃO E SUAS FORMAS DE GESTÃO CONCEBIDAS PARA ALÉM DOS INTERESSES MERCADOLÓGICOS OU HEGEMÔNICOS</i>
100 artigos 41,50%	114 artigos 47,30%	27 artigos 11,20%

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (1) da pesquisa.

Portanto, por meio do levantamento realizado, foi possível compreender que há três grandes eixos que perpassam a produção acadêmico-científica em questão, os quais constituem as categorias finais supracitadas. Na sequência, é descrita e analisada cada uma das categorias evidenciadas.

6.3.1 Reforma da educação e da escola pública: contextos, atores, instrumentos e intencionalidades

A categoria *Reforma da educação e da escola pública: contextos, atores, instrumentos e intencionalidades* abarca o conjunto de 100 trabalhos, o que corresponde a 41,50% da produção analisada. Os estudos observam que, com o avanço neoliberal, a partir dos anos de 1980 e 1990, foram iniciadas uma série de reformas que redefiniram o papel e a atuação do Estado, a qual foi reverberada para o campo da educação, da escola e de suas formas de gestão em diferentes países e contextos. Todavia, no processo de tradução e implementação, as reformas assumiram diferentes configurações, resultantes das singularidades e das resistências evidenciadas nas realidades nas quais foram materializadas. Os estudos indicam que as políticas educacionais mundiais são modificadas pelo avanço neoliberal, que impõe processos de homogeneização e padronização da educação.

As tendências apontadas — categorias iniciais um a nove — são: 1) O feitiço da “revolução neoliberal” (10 artigos); 2) Reformas educativas em diferentes contextos (21 artigos); 3) Atores das reformas (08 artigos); 4) Instrumentos e estratégias das reformas (27

artigos); 5) A materialização das reformas e as implicações para a gestão da educação e da escola: políticas, programas e projetos (11 artigos); 6) A educação como possibilidade de lucro (03 artigos); 7) A educação em uma era globalizante (03 artigos); 8) A escola como empresa (04 artigos); 9) Neoconservadorismo, educação e suas formas de gestão (13 artigos).

Em relação ao *feitiço da “revolução neoliberal”*, essa categoria reafirma o título dessa pesquisa e pode ser relacionada a alguns enigmas e feitiços da esfinge neoliberal contemporânea. Os estudos denotam que o neoliberalismo, adotado como solução para os problemas e males decorrentes da crise do estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), a partir dos anos de 1980 e 1990 (na visão neoliberal), pode ser considerado uma espécie de feitiço que seduziu e encantou muitos países do globo e seus governantes. Em sua maioria, evidenciam uma recente aproximação entre neoliberalismo e neoconservadorismo, que precisa ser compreendida e analisada em suas condições reais de materialização.

No campo educacional, dentre os remédios propostos pelo receituário neoliberal estão as reformas gerenciais, a emergência da NGP, a nova governança pública e a submissão da educação e da escola pública aos pressupostos econômicos e mercadológicos. A educação passa a ser considerada um importante ativo econômico, por meio do qual se pretende formar mão-de-obra e consumidores alinhados aos interesses neoliberais hegemônicos.

Vislumbra-se um futuro bastante sombrio (Arvanitis, 2015) em relação à própria existência da educação pública nos anos vindouros, uma vez que, com a ascensão neoliberal, cada vez mais o público é desqualificado, os valores coletivos são substituídos por valores individuais, os sujeitos da escola (em especial professores(as) e alunos(as)) passam a ser tidos com parceiros e clientes-consumidores. É possível observar a emergência de políticas educacionais que delegam a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso escolar ao indivíduo.

O artigo 02 constata que a Holanda, a exemplo de outros países, “¹⁵⁸[...] ficou sob o feitiço da ‘revolução neoliberal’” (Karsten, 1999, p. 303, tradução nossa), a qual provocou mudanças radicais no sistema educacional holandês, por meio de uma reforma gerencial. O artigo aponta para quatro questões-chave a serem observadas nesse processo: “¹⁵⁹[...] maior autonomia, liberdade de escolha, privatização e controle de qualidade” (Karsten, 1999, p. 303, tradução nossa), elementos que também se fazem presentes nos demais contextos contemplados pelos artigos.

Texto original: ¹⁵⁸“[...] *came under the spell of the `neoliberal revolution`”* (Karsten, 1999, p. 303).

Texto original: ¹⁵⁹“[...] *increased autonomy, freedom of choice, privatization and quality control*” (Karsten, 1999, p. 303).

Em relação à gestão da educação e da escola, conforme as proposições da revolução neoliberal, elas podem ser administradas a exemplo das demais organizações e empresas. Nesse sentido, conforme o artigo 29, “Os modos de gestão, insistentemente mostrados como a solução para a educação, chegam às escolas como formas estranhas de administração e a cada dia mais se mostram ineficientes para enfrentar os problemas escolares” (Hypolito, 2010, p. 1337). Isso porque a teoria geral da administração tem se mostrado, há muito tempo, insuficiente para dar conta da realidade educacional e escolar, que muito difere dos propósitos e objetivos dos demais negócios e empreendimentos capitalistas.

Todavia, o artigo 182 faz um importante alerta para as pesquisas no campo, pois apresenta uma crítica à tendência presente na literatura de observar a ascensão neoliberal a partir do norte global ou à associação do avanço do conservadorismo unicamente ao neoliberalismo. O autor observa que as singularidades existentes em muitos contextos, em especial no sul global, não devem ser desconsideradas e precisam ser tomadas em conta nas investigações (Windle, 2019).

No que diz respeito à categoria *Reformas educativas em diferentes contextos*, os artigos distinguem reformas nos seguintes países: Alemanha (artigo 10), Indonésia (artigo 11), México, Brasil, Argentina e Chile (artigo 12), EUA (artigo 34), Grã-Bretanha (artigo 45), Emirados Árabes Unidos (artigo 48), França e Canadá (artigo 102), Canadá (artigo 101), Brasil e Portugal (artigo 118), África do Sul (artigo 120), Brasil e Angola (artigo 138); Catar (artigo 206). Entretanto, é importante destacar que os artigos que compõem as demais categorias apontam para um fenômeno global, mas com singularidades a serem observadas.

Considerando as reformas educativas, iniciadas no Reino Unido e nos EUA, o artigo 101 observa que “¹⁶⁰[...] A reforma escolar corporativa é um movimento global que está ganhando impulso crescente” (Sen, 2016, p. 135, tradução nossa). Ao analisar o Plano de Educação e as transformações realizadas na Colúmbia Britânica (Canadá), o autor destaca uma tendência: “¹⁶¹O centro dessa agenda de reforma é o aprendizado personalizado, apresentado por seus defensores como uma alternativa melhor ao modelo tradicional de escolarização” (Sen, 2016, p. 135, tradução nossa). Percebe-se que essa concepção tem ganhado força, inclusive no Brasil, e está presente nas políticas educativas recentes. Conforme o autor, os discursos e a

Texto original: ¹⁶⁰“Corporate school reform is a global movement that is gaining a growing momentum” (Sen, 2016, p. 135).

Texto original: ¹⁶¹“Central to this reform agenda is personalized learning, presented by its advocates as a better alternative to the traditional model of schooling” (Sen, 2016, p. 135).

prática da educação personalizada têm contribuído para a transformar em um produto, cujo consumo é customizado e personalizado (Sen, 2016) de acordo com gostos e preferências dos clientes (alunos e suas famílias). Dessa forma, “¹⁶²[...] reduzem a noção de ‘aprendizagem’ a uma lista de competências e atributos, desconsideram a importância significativa dos contextos socioculturais no ensino e na aprendizagem e minimizam o papel crucial do professor” (Sen, 2016, p. 135, tradução nossa). A partir das análises realizadas, conclui-se que esse processo contribui para privatizações customizadas da educação pública (Sen, 2016).

O artigo 04, por sua vez, abaliza que “¹⁶³As recentes reformas estruturais da educação destacam um reconhecimento emergente da diferença entre ‘educação pública’ e ‘escolas públicas’” (Lubienski, 2003, p. 478, tradução nossa). Segundo o autor, tradicionalmente, considerava-se a propriedade, a governança, os processos e outros critérios para a avaliação da natureza pública da escolarização. Todavia, as reformas propõem um alargamento da noção de educação pública, de modo que esse conceito possa abarcar a educação ofertada por provedores independentes, o que contribui para a mercantilização dos espaços escolares e a negação da educação como um bem público. Ou seja, há uma tendência comum nas reformas propostas: a educação é concebida como um produto, um serviço; já as escolas correspondem aos espaços corporativos onde ela [a educação] é comercializada, as quais podem ser administradas e controladas por empresas e organizações, e não, necessariamente, pelo Estado de forma direta.

Outra implicação importante relacionada às reformas educativas é destacada por Antunes e Peroni (2017, p. 181) que, ao investigarem processos de reformas que ocorreram tanto em Portugal como no Brasil, inferem que “[...] a lógica mercantil tem participado ativamente na direção e execução das políticas educacionais, com graves consequências para o processo de democratização”. Portanto, para além do direito à educação que se encontra ameaçado, os processos de democratização recentes podem ser interditados a partir da lógica mercantil proposta pelas reformas educativas.

A categoria 3 — *Atores das reformas* —, reconhece, por meio dos estudos, alguns dos sujeitos que têm interesse, propagaram e apoiam as reformas educativas, como se pode observar no Quadro 23.

Texto original: ¹⁶²[...] *reduce the notion of “learning” to a list of skills and attributes, disregard the significant importance of socio-cultural contexts in teaching and learning, and minimize the crucial role of the teacher*” (Sen, 2016, p. 135).

Texto original: ¹⁶³*“Recent structural reforms of education highlight an emerging recognition of the difference between ‘public education’ and ‘public schools’”* (Lubienski, 2003, p. 478).

QUADRO 23 – ATORES HEGEMÔNICOS E AS REFORMAS EDUCACIONAIS

Atores hegemônicos	Atuação/Influência	Artigo
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)	Países membros e parceiros	98
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)	Brasil	128
Grupos Empresariais Internacionais	Mundial	229
<i>American Legislative Exchange Council (ALEC)</i>	Estados Unidos da América	94
A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)	América Latina e Caribe	14
Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)	América Latina e Caribe	14
Organização dos Estados Americanos: Democracia para a paz, segurança e desenvolvimento (OEA)	América Latina e Caribe	14
Rede Latino-americana de Organizações da Sociedade Civil para a Educação	América Latina e Caribe	160
Jornais: <i>La Tercera</i> e <i>El Mercurio</i>	Chile	41
Setor Privado	Chile	93
Grupos religiosos	Chile	93
Movimento Todos pela Educação	Brasil	160 229
Movimento pela Base	Brasil	229

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (1) da pesquisa.

Entre os atores hegemônicos globais que contribuíram para a disseminação das reformas educativas, no período temporal abarcado pelos artigos, destacam-se: a Unesco, o BM, a OCDE, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). Esses são importantes *think tanks* que difundiram os ideais neoliberais em âmbito mundial e, por meio de documentos e publicações, direcionam as políticas educacionais. Todavia, esses organismos não atuam sozinhos e de forma isolada. Os estudos apontam para a formação de redes de políticas em âmbito mundial, regional e local, uma das principais formas e características da nova governança. Na articulação em nível local, faz-se importante observar os chamados *nós* das redes, que unem diferentes organismos e seus interesses, os quais têm papel crucial, a exemplo do ALEC, objeto de estudo do artigo 94. Nos EUA, a entidade possibilitou a articulação dos chamados novos empreendedores de políticas (*entrepreneurs*), compostos por filantropos de risco, *think tanks*, *edubusinesses* privados e seus lobistas, organizações de defesa e empreendedores sociais (Anderson; Donchik, 2016).

Portanto, além dos atores hegemônicos globais (organismos internacionais), é importante atentar para a atuação de atores hegemônicos regionais, nacionais e locais, tanto no macrocontexto como em países específicos, a exemplo das atividades da Rede Latino-americana de Organizações da Sociedade Civil para a Educação e do TPE, objeto de estudo do artigo 229. A análise da composição dessas redes assinala setores privados, em especial grupos

empresariais, e, por vezes, grupos religiosos com forte atuação no campo da educação e suas formas de gestão. Esses, além do interesse pelo fundo público, também procuram direcionar o conteúdo da agenda e da política, para que a educação seja alinhada aos seus propósitos. Propõe-se uma educação para a produtividade econômica e a manutenção do *status quo*. Muitas das instituições citadas pelos artigos compõem o chamado terceiro setor, que, cada vez mais, têm assumido as funções do Estado em relação à educação (Lélis *et al.*, 2020). Infere-se, portanto, que esses sujeitos individuais e coletivos têm atuado nas diversas escalas da nova governança, do nível global ao local (Villas Bôas Filho, 2016).

Em relação aos *Instrumentos e estratégias das reformas* (categoria 4), observa-se que as reformas induziram à adoção dos seguintes instrumentos e estratégias: administração pública gerencial; transferência da execução das políticas sociais, em especial aquelas direcionadas à educação, para a sociedade civil; políticas de parcerias; padronização da educação e do currículo escolar; descentralização e responsabilização em âmbito local; ênfase em políticas de *accountability*; avaliações em larga escala; uso de índices e ranqueamento; aumento da regulação estatal; foco nos resultados obtidos nas avaliações em larga escala; introdução de novas tecnologias e plataformas digitais, que visam à regulação e ao controle; contratualização de serviços de educação; responsabilização individual pelo fracasso ou sucesso escolar; flexibilização e precarização do trabalho docente; bonificações e incentivos econômicos; políticas de formação alinhadas às reformas; valorização das boas práticas e experiências exitosas (*good governance*); uso de evidências e formas de controle; e vigilância por meio de tecnologia a distância.

Tais medidas apontam para interesses mercadológicos do grande capital mundial, os quais têm introduzido mecanismos e estratégias do setor corporativo no campo educacional, que passa a ser direcionado pela racionalidade mercadológica econômica. Antunes e Viseu (2019), tomando por base o contexto português, afirmam que a crise econômica tem contribuído e reforçado a agenda da privatização da educação, que assume diferentes formatos, tendência da privatização direta e indireta da educação que pode ser, ainda, observada em outros contextos.

No que diz respeito à *materialização das reformas e as implicações para a gestão da educação e da escola: políticas, programas e projetos* (categoria 5), verifica-se que, no processo de tradução, as reformas assumem diferentes formas e configurações como: as Escolas *Charter* (EUA) (artigo 63, 129), Escolas *Charter* em Bogotá, na Colômbia (artigo 106), Educação Internacional K-12, no Canadá (artigo 238); Programa de Reforma Educacional e o

Programa de Escolas em Tempo Integral (México) (artigo 73), Programa *Teach for India* (TFI) e Rede de Educação Global *Teach for All / Teach for America* (artigo 135); Gestão Integrada da Escola (GIDE), no Rio de Janeiro (artigo 180), e Gestão de Atribuição (Xangai) (artigo 233).

Portanto, por meio dos artigos, é possível observar uma tendência de disseminação das chamadas *Escolas Charter*, um modelo implementado nos EUA, mas que tem se expandido para outros países, como a Colômbia (artigo 106), que se constitui em um bom exemplo da materialização da terceirização da educação pública. Conforme o artigo 63, as chamadas *Escolas Charter* são escolas de tempo integral que combinam práticas tradicionais, ensino on-line e ensino em casa (Hasler-Waters; Barbour; Menchaca, 2014). “¹⁶⁴Frequentemente, são licenciadas por uma agência estadual, apoiadas total ou parcialmente por fundos estaduais e, na maioria das vezes, administradas por uma empresa privada de gestão educacional” (Hasler-Waters; Barbour; Menchaca, 2014, p. 379, tradução nossa). Os autores afirmam que, apesar dos discursos pró-*Escolas Charter* destacarem a abrangência dessas escolas e seu baixo custo, sobretudo quando utilizam formatos híbridos (tradicionais, on-line e casa), não há evidências que comprovem a eficácia delas (Hasler-Waters; Barbour; Menchaca, 2014).

O artigo 106, no qual se corrobora essa visão, afirma que, em Bogotá (Colômbia), o modelo começou a ser implementado em 1999, quando escolas particulares e outras organizações privadas foram recrutadas para administrar 25 *Escolas Charter*. Todavia, o estudo aponta que a adoção desses procedimentos não produziu melhores resultados acadêmicos (Edwards; Hall, 2017). Além da expansão das *Escolas Charter*, observa-se a partir do avanço de redes internacionais, a exemplo do Programa *Teach for India* (TFI) e Rede de Educação Global *Teach for All / Teach for America* (artigo 136). Os artigos também sinalizam para a implementação de formas de gestão empresarial, focalizadas em resultados no âmbito da administração escolar, as quais desconsideram os objetivos e os fins da educação e da escola.

A categoria 6 — *A educação como possibilidade de lucros* — sinaliza para a conformação de uma educação que atenda aos interesses econômicos. O artigo 141 faz um alerta: “¹⁶⁵A educação não é intrinsecamente um bem de consumo, foi a mercantilização que a tornou tal” (Aspeé Chacón, 2018, p. 93, tradução nossa). Essa visão de educação como possibilidade de lucro corrompe a educação e gera desigualdades (Aspeé Chacón, 2018). A

Texto original: ¹⁶⁴*Recent structural reforms of education highlight an emerging recognition of the difference between ‘public education’ and ‘public schools’* (Lubienski, 2003, p. 478).

Texto original: ¹⁶⁵*La educación no es un bien de consumo intrinsecamente, es la mercantilización la que la ha convertido en tal* (Aspeé Chacón, 2018, p. 93).

concepção de educação como um grande negócio se iniciou nos anos de 1980 e 1990 no Reino Unido, EUA e no Chile e, como já apontaram os artigos anteriores, têm se expandido, tornando-se, assim, hegemônica. Nesse sentido, conforme o artigo 3, empresas e organizações defendem a sua participação no campo educacional público e, portanto, a transformação da educação em um produto ou serviço. Para essas organizações, a educação é um negócio, por meio do qual podem acessar o fundo público a ela destinado (Fitz; Beers, 2002).

A categoria 7 — *A educação em uma era globalizante* — destaca as mudanças ocorridas no campo educacional associadas à globalização. Nesse sentido, o artigo 42 pretende dar visibilidade às transformações em relação à forma, ao conteúdo e ao desfecho da educação (Robertson; Dale, 2011). Com a globalização, inúmeras modificações têm sido evidenciadas no campo econômico, social e cultural, de forma que a educação, por sua vez, não é inerte e integra essas mudanças. Portanto, os pesquisadores não podem deixar de observar as alterações nesse campo e, para tanto, deve-se recorrer a instrumentos analíticos que permitam capturar esse cenário e as implicações para a educação.

A categoria 8 — *A escola como empresa* — apresenta um conjunto de artigos que destacam as mudanças vivenciadas na escola que, de forma direta e indireta, têm sido concebidas como uma empresa a exemplo das demais, cuja administração é modificada a partir dos modelos corporativos que adentram a administração pública por meio das reformas neoliberais. Além da atuação direta do setor privado e do terceiro setor, observa-se que, mesmo conservando seu caráter público, a escola passa a ser organizada de forma análoga às demais empresas capitalistas. Os artigos apontam que esse modelo de administração, embora adequado ao mundo dos negócios, não o é em relação à gestão educacional e escolar. Outra tendência presente nos artigos que abordam o contexto inglês e norte-americano é a transformação das escolas em empresas autogestionadas, o que pressupõe ênfase na gestão da equipe e na liderança para cumprir com as demandas da gestão do negócio escolar.

Por fim, a categoria 9 — *Neoconservadorismo, educação e suas formas de gestão* — destaca a emergência e o avanço do neoconservadorismo, sua aproximação e aliança contraditória com o neoliberalismo e as reverberações desse processo para o âmbito educacional e escolar. Conforme o artigo 24, em muitos países, é possível observar uma modernização conservadora, que tem crescido e influenciado o campo educacional (Apple, 2009). O autor ressalta que, no contexto americano, “¹⁶⁶os neoliberais, os neoconservadores e os novos

Texto original: ¹⁶⁶“*Neo-liberals, neo-conservatives, and new middle-class managerialists have defined the terrain of educational policy and practice*” (Apple, 2009, p. 87).

gerentes da classe média definiram o terreno da política e da prática educacional” (Apple, 2009, p. 87, tradução nossa). Em alguns países, ainda é possível vislumbrar a emergência de ideologias conservadoras ou neoconservadoras e de populista-autoritários que, igualmente, interferem nas políticas educacionais (Apple, 2009).

Para compreender essas influências, Apple (2009) afirma que é necessário entender como essas alianças, muitas vezes contraditórias, foram formadas. Somente assim é possível traçar estratégias para combater esses movimentos e os retrocessos que eles impõem à educação e às escolas. No Brasil, a emergência do neoconservadorismo deve ser pensada a partir da trajetória histórica do país e, portanto, para além da associação com o neoliberalismo — tendência que é identificada, atualmente, no campo educacional, no processo de militarização das escolas públicas e suas formas de gestão (artigos 170, 194) e nas pautas do Movimento Escola Sem Partido (artigo 210). O movimento pela regulamentação do *homeschooling* (ensino domiciliar) também pode ser associado a esse processo, assim como a crescente censura à livros e materiais didáticos que abordem temáticas avessas às ideologias desses grupos.

Finalizada a análise das tendências apontadas pela primeira categoria, aborda-se, na sequência, a ênfase na gestão da educação e da escola, uma vez que esses espaços são estratégicos e se constituem em um *locus* por meio do qual as reformas são traduzidas, adaptadas, operacionalizadas e implementadas.

6.3.2 A gestão da educação e da escola: uma peça central para operacionalizar as reformas educacionais

A categoria *A gestão da educação e da escola: uma peça central para operacionalizar as reformas educacionais* abarca um total de 114 artigos — o que corresponde a 47,30% da produção analisada — e, portanto, apresenta o maior quantitativo de trabalhos. O conjunto de publicações destaca que, não somente o Estado e as políticas educacionais passaram por transformações a partir dos anos de 1980 e 1990, mas a gestão da educação e da escola, entendida como parte dessa totalidade, como peça central para operacionalização das reformas, também passou por muitas mudanças. Os trabalhos apontam para a adoção de práticas gerencialistas, advogadas pela chamada Nova Gestão Pública (*New Public Management-NPM*), para adoção de modelos de Gestão Baseada na Escola (*School Based Management-SBM*).

No viés dessas transformações, novos atores adentram o Estado e direcionam as políticas e ações da educação e da escola. Nesse cenário de mudanças, a liderança dos dirigentes

escolares é destacada e o perfil e o papel desses sujeitos igualmente passa por reformulações. Já nos anos 2000, ocorre a emergência de novos modelos administrativos e, dentre eles, a chamada nova governança, cujas características indicam a formação de redes globais e locais, que passam a influenciar as políticas públicas, como as políticas educacionais e a gestão da educação e da escola. Portanto, o conjunto de artigos aponta para a gestão da educação e da escola como pontos cruciais para a compreensão das reformas educativas.

Entre as tendências apontadas (categorias iniciais 10 a 17) pelos estudos da temática, estão: Novas formas e modos de gestão (21 artigos); A escola como *locus* da gestão (09 artigos); Governança na Educação (22 artigos); O Espírito da Nova Governança na educação e na escola – valores, princípios e instrumentos (04 artigos); Governança dos dados educacionais (03 artigos); Parcerias Público-Privadas e a gestão da educação e da escola (11 artigos); Liderança Escolar (23 artigos); Dirigentes escolares no olho do furacão (21 artigos).

Percebe-se que, a partir dos anos de 1980 e 1990, as reformas neoliberais pretendem conformar a gestão da educação e da escola pública de acordo e de forma que atenda aos seus princípios e objetivos. *As Novas formas e modos de gestão* (categoria inicial 10) adentraram a administração pública, modificando a gestão da educação e da escola pública, que se traduz em modos de gestão pautados no desempenho, nos resultados e no produtivismo, os quais foram incorporados nesse campo.

Nesse sentido, o artigo 30 afirma que as modificações evidenciadas no amplo contexto “[...] foram influenciadas pela necessidade de reorganização do capital que, em crise, tentava superar o modelo taylorista/fordista de produção, por um modelo mais ágil, mais flexível que atendesse às atuais exigências do mercado” (Araújo; Castro, 2011, p. 81). É nesse cenário que a NGP adentra o Estado e suas instituições. Conforme Araújo e Castro (2011, p. 81), “para a implementação da nova gestão pública, os países latino-americanos passaram a utilizar estratégias que tinham, como referência, o modelo empresarial e se baseavam em critérios de eficiência, de eficácia e de produtividade”. Ou seja, a administração pública e a gestão da educação e da escola pública passaram a ser orientadas pelos princípios empresariais mercadológicos. Todavia, as autoras evidenciam que o modelo de administração gerencial não substituiu o modelo burocrático, uma vez que, nas escolas, pode-se observar a conformação de uma burocracia flexível, resultado de imbricações que estavam postas e das recomendações oriundas das reformas.

Os artigos que compõem a categoria 11 — *As escolas como locus da gestão* — destacam o espaço escolar como importante elemento para a materialização das reformas, pois

é nele que as políticas são traduzidas em práticas. Nos países em que os preceitos neoliberais foram materializados, como Reino Unido e EUA, o modelo de gestão baseado na escola (SBM) é apresentado como tendência, caracterizado pela descentralização e responsabilização em nível escolar e por muitos outros aspectos que antes eram de competência do Estado e dos sistemas de ensino de forma direta, dentre eles a contratação de professores. Esse modelo também foi implementado em outros contextos, como: Indonésia (artigo 11), México (artigo 23), Nepal (artigo 46), Bósnia e Herzegovina (artigo 50), Austrália (artigo 85), Hong Kong (artigo 124), nos quais assumiram configurações diversas ao longo do tempo.

Ao caracterizar as políticas de SBM, Gavin e McGrath-Champ (2016, p. 255, tradução nossa) afirmam que, “¹⁶⁷Os governos no mundo ocidental estão cada vez mais experimentando políticas educacionais que delegam a responsabilidade pela contratação e pelo recrutamento de pessoal para o nível escolar local”. Todavia, os artigos observam que esse é um fenômeno que transcende o mundo ocidental. Ademais, no processo de tradução em práticas, essas reformas enfrentam resistências, embora contraditoriamente possibilitem maior flexibilidade na tomada de decisões e facilitem a composição de recursos humanos em nível escolar (Gavin; Mcgrath-Champ, 2016).

As reformas educativas também possibilitaram a emergência da *governança na educação* (categoria inicial 12), tendência evidenciada a partir das recomendações de organismos internacionais, os chamados atores hegemônicos globais, em especial a OCDE. O artigo 216, de autoria de Díez-Gutiérrez (2020), marca a existência de uma governança híbrida neoliberal na educação pública, a qual consiste em “Políticas que importam e aplicam ideias e práticas do setor empresarial na rede pública de Educação, com a colaboração de novos atores privados, visando que as escolas sejam administradas cada vez mais como empresas” (Díez-Gutiérrez, 2020, p. 1). O autor destaca um fator importante para a compreensão do que seria a governança na educação, processo no qual novos atores, ligados aos setores empresariais e ao terceiro setor, adentram o Estado, direcionando, assim, as ações da educação e da escola pública, ou seja, as ações, que antes eram restritas ao governo, passam a ser realizadas por inúmeros outros atores, marcando a passagem de governo para governança, que engloba os modos de governar a partir de múltiplos interesses. O autor afirma que o gerencialismo neoliberal se utiliza de estratégias indiretas de “*soft power*”, dentre elas “[...] os princípios da eleição e da competição, os padrões de rendimentos e dos sistemas de prestação de contas, onde

Texto original: ¹⁶⁷“*Governments in the western world are increasingly experimenting with education policies that devolve responsibility for hiring and staffing to the local school level*” (Gavin; McGrath-Champ, 2016, p. 255).

a função do Estado é supervisionar os resultados, deixando os atores agirem de forma autônoma” (Díez-Gutiérrez, 2020, p. 1). Esses elementos são apresentados como eficientes, neutros e técnicos, o que possibilita o controle indireto e a distância de pessoas e de processos (Díez-Gutiérrez, 2020).

Verger, Fontdevila e Parcerisa (2019) apresentam, no artigo 192, uma revisão sistemática de literatura em âmbito internacional, tomando como base a análise de 158 artigos. Segundo os autores, “¹⁶⁸[...] as reformas da governança educacional avançam por meio de processos dependentes de trajetória e contingentes de instrumentação de políticas, marcadamente condicionados pelos regimes político-administrativos vigentes” (Verger; Fontdevila; Parcerisa, 2019, p. 1, tradução nossa). Entre os instrumentos utilizados na nova governança da educação, os autores destacam a adoção de políticas pautadas no uso intensivo de dados, as quais visam a tornar o sistema educacional mais competitivo, por intermédio de avaliações em larga escala e de políticas de responsabilização baseadas em testes (Verger; Fontdevila; Parcerisa, 2019). O estudo aponta que “¹⁶⁹[...] pesquisas comparativas sobre as trajetórias que os instrumentos de governança seguem em diferentes contextos institucionais e socioeconômicos, ainda, são escassas” (Verger; Fontdevila; Parcerisa, 2019, p. 1, tradução nossa). Portanto, evidencia-se a necessidade de mais pesquisas que possam aprofundar os estudos sobre esse fenômeno.

Na esteira desse pensamento, a categoria 13 — *O Espírito da Nova Governança na educação e na escola: valores, princípios e instrumentos* — apresenta elementos que contribuem para elucidar aspectos da nova governança no âmbito da educação e da escola. O artigo 26 aborda o conceito de governança, o qual, segundo a autora, é importante para a análise das transformações em curso e pode ser relacionado a aspectos técnicos utilizados nos modos de governar: “[...] trata-se de instrumentos e modos, procedimentos e atores, além de suas constelações e formas de cooperação” (Amos, 2010, p. 23). A origem da passagem/deslocamento de governo para governança pode ser identificada nos países desenvolvidos e foi promovida de maneira global; portanto, o espírito da nova governança está associado aos valores neoliberais, disseminados por meio das reformas. Corrobora que, na racionalidade da nova governança se sobressaem princípios empresariais e corporativos, a

Texto original: ¹⁶⁸“[...] *educational governance reforms advance through path-dependent and contingent processes of policy instrumentation that are markedly conditioned by prevailing politico-administrative regimes*” (Verger; Fontdevila; Parcerisa, 2019, p. 1).

Texto original: ¹⁶⁹“[...] *comparative research on the trajectories that governance instruments follow in different institutional and socioeconomic contexts is still scarce*” (Verger; Fontdevila; Parcerisa, 2019, p. 1).

conciliação entre os interesses dos diversos atores, dos chamados *stakeholders* (partes interessadas), incluindo professores, pais e a comunidade e atores políticos privados, externos à educação e à escola pública, que atuam na nova governança da educação e da escola.

Entre os instrumentos, destacam-se: adoção de práticas gerenciais, responsabilização dos dirigentes escolares, gestão escolar orientada por metas, políticas de gestão por desempenho e bonificação. Todavia, o artigo 88 observa que governança é um termo polissêmico, de modo que é possível identificar diferentes usos e concepções, inclusive no campo da educação (Santos *et al.*, 2016). O artigo realizou uma análise da governança na literatura acadêmica e científica produzida entre os anos de 2004 e 2015 no Brasil. As autoras inferem que “[...] o termo governança tem sido cada vez mais usado nas discussões acerca das mudanças no papel do Estado e nas fases das políticas públicas educacionais, por força das parcerias público-privadas” (Santos *et al.*, 2016, p. 939). Por outro lado, Santos *et al.* (2016) reafirmam a existência de uma lacuna já apontada na categoria anterior, o reduzido número de pesquisas sobre a temática e a necessidade de ampliar esse debate.

O uso de dados, já observados em algumas pesquisas, é questão de destaque na categoria inicial 14 — *Governança dos dados educacionais* —, a qual tem sido identificada como governança digital da escola pública (artigo 58). Conforme Williamson (2014), a governança digital é facilitada pela comunicação em rede, *softwares* e processamento de informações alocadas em banco de dados disponibilizados no campo educacional por organizações intermediárias. Nesse processo, muitas decisões educacionais são tomadas por algoritmos, que passam a direcionar a administração e as ações dos dirigentes escolares, os quais se constituem em formas de controle e vigilância, realizadas a distância. A governança dos dados educacionais, geralmente, é operacionalizada por meio de redes complexas, as quais são integradas por *experts* públicos e privados (Lawn, 2019).

A categoria inicial 15 — *Parcerias Público-Privadas e a gestão da educação e da escola* — oferece mais elementos para a compreensão do fenômeno da governança em âmbito internacional e nacional. As PPPs abarcam as distintas formas de privatização da educação pública e ressaltam a tendência da ingerência dos atores privados nesse campo. Os empresários e organizações que integram o chamado terceiro setor se organizam em redes e influenciam o conteúdo e as formas de gestão da escola pública (Ruiz; Peroni, 2017). As PPPs assumem múltiplos formatos, dentre eles os chamados Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) (Carvalho; Peroni, 2020). Conforme Peroni (2018, p. 1), com a instituição desses mecanismos “[...] a propriedade permanece pública, mas [...] a Instituição privada assume a

direção dos processos pedagógicos e de gestão”. Os discursos do primado do privado sobre o público legitimam essas práticas; todavia, os estudos não evidenciam melhorias na qualidade da educação ofertada por meio dessas parcerias.

Nesse sentido, Garcia (2018) conclui, a partir de um estudo sobre as tendências de privatização da Educação Básica no Brasil (2005-2015), que o maior legado desse processo é “[...] o recrudescimento da burocracia e a interdição de pautas democráticas, indicando-se, todavia, a necessidade de estudos a partir do interior da escola com foco na gestão sob a tutela do setor privado” (Garcia, 2018, p. 1355). Destarte, reforça a necessidade de mais pesquisas, que busquem observar as implicações das PPPs para a gestão da escola pública.

Já a categoria inicial 16 — *Liderança Escolar* — apresenta e analisa essa temática emergente, muito destacada pelas publicações internacionais, como se observa no artigo 15, 157 (Reino Unido); 49 (Chipre do Norte); 76 (Alemanha); 96 (África ocidental); 97 (Nepal); 103 (China); 111, 209 (Espanha); 114, 153, 157 (EUA); 145, 196, 234 (não apontam o contexto); 151 (Espanha); 152 (Israel); 163 (Iberoamérica); 178 (Itália); 191 (África do Sul); 213 (Portugal) e 232 (Golfo Pérsico). Somente o artigo 155 (Brasil) trata da temática em âmbito nacional, o que evidencia uma lacuna concernente à problemática na literatura nacional.

No amplo panorama, a gestão e a liderança são apontadas como elementos cruciais para a condução das reformas no âmbito escolar. Por outro lado, evidenciam-se artigos que destacam a importância da liderança para o aprendizado, sendo ela, portanto, uma característica necessária aos(as) dirigentes escolares. Em relação à ênfase na liderança, a partir das reformas, os artigos investigam se o perfil e o papel dos(as) diretores(as) igualmente passam, ou não, por transformações. Essa questão não é consenso entre os estudos e apontam para as diferentes materializações das reformas, das políticas e das transformações por elas propostas, de acordo com o contexto e suas especificidades.

Nesse sentido, o artigo 76 discute o papel dos(as) diretores(as) de escola a partir das reformas de gestão pública vivenciadas no sistema educacional alemão. Evidencia-se que “¹⁷⁰Os formuladores de políticas criaram novas expectativas e novas tecnologias que parecem sugerir a necessidade de uma mudança de diretores(as) que atuam como administradores(as) controlados por regras para atuar como gerentes empreendedores” (Mintrop, 2015, p. 790, tradução nossa). O autor propõe uma análise com base em documentos e a atuação dos(as)

Texto original: ¹⁷⁰“*Policy makers have created new expectations and new technologies that seem to suggest to necessitate a shift from principals acting as rule-bound administrators to acting as entrepreneurial managers*” (Mintrop, 2015, p. 790).

diretores(as) na Alemanha em comparação com os EUA, buscando, assim, “¹⁷¹[...] conceituar o papel do diretor na tensão entre a burocracia weberiana, o gerencialismo público e a autogovernança profissional” (Mintrop, 2015, p. 790, tradução nossa). Conclui-se que, apesar de os textos das políticas direcionarem as mudanças de administrador(a) para a de gerente empreendedor(a), na prática, isso não acontece no contexto alemão. Como possibilidade explicativa, é destacado que o gerencialismo e o profissionalismo se acomodam de forma diferente naquele cenário. O artigo 155, que investiga a questão da liderança escolar no Brasil, corrobora essa questão ao observar que “¹⁷²[...] a cultura nacional influencia a cultura organizacional e a liderança escolar [...]” (Moreira; Rocha, 2018, p. 1, tradução nossa).

Em relação à associação entre liderança e aprendizado, o artigo 96 afirma que “¹⁷³[...] a literatura mostra que a liderança é o segundo fator mais importante que influencia os resultados da escola e do aluno, incluindo níveis de alfabetização e numeramento, resultados de exames finais e progressão para o ensino médio e superior” (Bush; Glover, 2016, p. 80, tradução nossa). O estudo focaliza a questão da liderança escolar na África Ocidental, a partir de uma revisão sistemática de literatura. Conclui-se que o estilo predominante de liderança, naquele contexto, é o gerencial, enfatizando que nenhum país da África Ocidental oferece preparação específica para os(as) dirigentes escolares (Bush; Glover, 2016).

Já o artigo 97 investigou a questão da liderança entre os diretores das escolas públicas do Nepal, a partir da descentralização imposta pela NGP. Conforme Rajbhandari (2016), o estilo de liderança predominante pode ser definido como comportamental, que é mais voltado ao relacionamento com a comunidade e menos à organização escolar em si, uma vez que os(as) dirigentes escolares disponibilizam menos tempo para entender a escola, os(as) professores(as), os pais, os(as) alunos(as) e programas acadêmicos. As reformas possibilitaram a descentralização da gestão educacional e a indicação de líderes escolares comunitários(as), o que também influenciou a construção do estilo de liderança comportamental (Rajbhandari, 2016).

Texto original: ¹⁷¹“*Policy makers have created new expectations and new technologies that seem to suggest to necessitate a shift from principals acting as rule-bound administrators to acting as entrepreneurial managers*” (Mintrop, 2015, p. 790).

Texto original: ¹⁷²“*[...] national culture influences the organizational culture and school leadership [...]*” (Moreira; Rocha, 2018, p. 1).

Texto original: ¹⁷³“*The literature shows that leadership is the second most important factor influencing school and learner outcomes, including levels of literacy and numeracy, school leaving examination results, and progression to secondary and higher education*” (Bush; Glover, 2016, p. 80).

Observa-se, assim, que liderança escolar é uma temática muito enfatizada nas publicações internacionais e está relacionada às reformas educacionais, que descentralizaram as decisões para o nível local, bem como na importância da liderança para o aprendizado. Já no Brasil, há carência de investigações sobre a liderança escolar e, por vezes, é focalizado o papel e a atuação do(a) diretor(a) e não se apresenta uma perspectiva de liderança de forma ampliada, de forma que Moreira e Rocha (2018) afirmam que há necessidade de aprofundar o debate sobre essa questão em âmbito nacional.

Por fim, apresenta-se a categoria *Dirigentes escolares no olho do furacão*¹⁷⁴ (categoria inicial 17), que representa uma continuidade de questões e de elementos enfatizados na categoria anterior, e que, todavia, focaliza o trabalho dos(as) diretores(as) de escola e a função que desempenham, considerada peça-chave para as proposições das reformas neoliberais. A categoria evidencia as contradições vivenciadas pelos(as) dirigentes escolares, ao buscarem conciliar as demandas oriundas do Estado, das reformas educativas e as da comunidade escolar, sendo que, muitas vezes, apresentam caráter ambíguo. As publicações também enfatizam a centralidade do(a) diretor(a) na esfera local, cuja atuação pode contribuir para a melhoria da qualidade da educação escolar. Nesse sentido, é apontado que a administração escolar tem papel decisivo na implementação das políticas. A descentralização da gestão para o âmbito local reafirmou a centralidade da gestão local e dos(as) dirigentes escolares, o quais estão diante do desafio de fazer a mediação entre a política externa (macropolítica), emanada pelos órgãos governamentais, e os direcionamentos e demandas do contexto escolar (micropolítica).

Entre as mudanças já evidenciadas pelas categorias anteriores está a emergência de políticas com ênfase na gestão de determinados processos em âmbito escolar, a exemplo das políticas de contratação de professores(as) propostas pela SBM, que exige do(a) diretor(a) responsabilidades, profissionalização e conhecimento de novos instrumentos.

No viés desse pensamento, o artigo 82, ao focalizar o programa Escolas Públicas Independentes (IPS) na Austrália Ocidental, assinala como o discurso neoliberal está presente na descentralização e na autogestão escolar (Gobby, 2013). Na política em questão, os(as) diretores(as) são responsáveis por decisões relacionadas às contratações e à administração de orçamentos, o que pressupõe processos de autoformação, de governo de si mesmo e de governo

¹⁷⁴ O papel contraditório vivenciado pelo(a) diretor(a) de escola, frente às demandas do Estado e às da comunidade escolar, também foi observado em pesquisa que foi realizada no início de 2021, a partir de teses de pesquisadores(as) brasileiros(as) que abordam a temática; na categorização delas também evidenciou-se que os(as) dirigentes escolares estão no “olho do furacão” das reformas neoliberais (Palú; Souza, 2021); portanto, os artigos corroboram essa tendência em âmbito internacional e nacional.

das escolas, ações que são, por sua vez, direcionadas por mecanismos governamentais alinhados, muitas vezes, ao neoliberalismo (Gobby, 2013), e os quais impõem valores controversos aos objetivos das organizações educativas.

Em relação às novas responsabilidades do(a) dirigente escolar, o artigo 80 trata do papel do(a) diretor(a) de escola no Chile, frente às mudanças vivenciadas nos últimos 35 anos, a partir das quais as escolas foram inseridas em um modelo de quase mercado (Montecinos *et al.*, 2015). Até mesmo as matrículas na unidade escolar são consideradas uma responsabilidade individual do(a) diretor(a) de escola. A publicação destaca que a contratualização da gestão escolar, por meio da qual o(a) dirigente ao assinar um contrato, um instrumento importado do mundo dos negócios e incorporado à gestão das escolas públicas, compromete-se a cumprir determinadas metas, como número de matrículas, atreladas às bonificações por desempenho ou sanções. Para tanto, os(a) diretores(as) recorrem às estratégias de *marketing*, típicas do mercado, para atrair mais matrículas (clientes) para a escola (empresas) que coordenam (Montecinos *et al.*, 2015).

O artigo 18, por sua vez, destaca que as atividades do(a) dirigente escolar estão relacionadas a planejar, a organizar, a dirigir e a controlar as atividades da organização educativa (Baltodano Zúñiga; Badilla Alvarado, 2009). Esse, a partir da modernização das formas de gestão, passou a dispor de uma série de instrumentos de gestão, os quais podem contribuir para a melhoria da qualidade da educação ofertada. Todavia, o estudo destaca que não existe um corpo teórico único que garanta o sucesso do(a) gestor(a) educacional, uma vez que os instrumentos devem ser adaptados às circunstâncias e ao contexto (Baltodano Zúñiga; Badilla Alvarado, 2009).

No contexto brasileiro, o artigo 107 observa como o gerencialismo, que adentra o Estado, a administração pública e a gestão educacional e escolar provocaram modificações no papel do(a) diretor(a) escolar (Parente, 2017). Consoante a essa questão, destaca-se que “a gestão das escolas públicas, no Brasil, vem se modificando nas últimas décadas em decorrência da implantação de modelos gerenciais na administração pública” (Parente, 2017, p. 259). Os dados da pesquisa, realizada com diretores(as) de escolas públicas de São Paulo, “[...] demonstram uma grande influência do gerencialismo na gestão das escolas públicas brasileiras” (Parente, 2017, p. 259).

Portanto, as publicações dos âmbitos internacional e nacional observam que as modificações pelas quais o Estado passou, nas últimas décadas, têm sido reverberadas para a gestão da educação e da escola pública, consideradas um *locus* estratégico para a

operacionalização das reformas educacionais. Nesse contexto, pode-se inferir que, os(as) diretores(as) estão literalmente “no olho do furacão” (Palú; Souza, 2021), pois vivenciam as contradições, disputas e desafios que perpassam a administração da escola frente às demandas externas e internas, em tempos de mudanças e de avanços das reformas neoliberais.

6.3.3 Na contramão das reformas: a educação e suas formas de gestão concebidas para além dos interesses mercadológicos ou hegemônicos

Os 27 artigos que abrangem a categoria final — *Na contramão das reformas: a educação e suas formas de gestão concebidas para além dos interesses mercadológicos ou hegemônicos* — correspondem a 11,20 % da produção analisada. Demonstram que, apesar de as reformas educacionais implementadas desde os anos 1980 apontarem para processos de homogeneização e padronização da educação e suas formas de gestão, com a adoção de técnicas e modelos corporativos advindos do mundo dos negócios, sua materialização não ocorre de maneira única e tampouco sem resistências.

É possível vislumbrar, por meio dos artigos da categoria, a adoção de modos de gestão que se colocam na contramão das reformas e se constituem em possibilidades contra-hegemônicas, ou de construção de *outras hegemonias*, materializadas em países de contextos e realidades diversas. Algumas dessas experiências são analisadas pelos artigos que compõem a categoria.

As publicações em questão enfatizam as especificidades da educação, da escola e de suas formas de gestão, de forma que ela não poderia ser administrada da mesma forma que qualquer outra empresa capitalista, uma vez que a educação não deve ser entendida como um negócio e, portanto, deve ser compreendida como um bem público, um direito de todos(as) a ser garantido pelo Estado, suas instituições e seus agentes.

Nesse sentido, a categoria inicial 18 — *Gestão educacional e os propósitos da educação* — destaca que as formas de administração da educação e da escola pública não podem ser divergentes dos propósitos da educação. O artigo 91 realiza um estudo comparativo envolvendo escolas autônomas nos EUA e na Austrália, a partir do qual afirma que “¹⁷⁵Em meio aos imperativos do mercado que atualmente direcionam as prioridades da educação, seu foco está em como a autonomia pode ser mobilizada de forma a preservar a integridade da

Texto original: ¹⁷⁵“Amid the market imperatives currently driving education priorities, its focus is on how autonomy can be mobilized in ways that preserve the integrity of public education” (Keddie, 2016, p. 249).

educação pública” (Keddie, 2016, p. 249, tradução nossa). Ou seja, a autonomia das escolas, resultado dos processos de descentralização, deveria atender aos objetivos da educação pública e não aos interesses do mercado.

Consoante a essa questão, a categoria inicial 19 — *O valor da educação e da escola como bem público* — contrapõe-se aos pressupostos das reformas neoliberais mercadológicas, reafirmando o caráter público, comum e a função da educação e da escola em tempos de mudanças. O artigo 140 salienta que, tradicionalmente, a responsabilidade primeira das instituições públicas foi financiar e ofertar possibilidades educacionais (Locatelli, 2018), ou seja, garantir o acesso à educação como um direito. Todavia, “¹⁷⁶[...] esta função é cada vez mais questionada pela maior diversificação dos agentes envolvidos e das fontes de financiamento em todos os níveis de ensino” (Locatelli, 2018, p. 178, tradução nossa). Embora as tendências apontem para a privatização e a mercantilização da educação, a autora reafirma a necessidade de se retomar o debate do caráter público da educação e da escola.

Dessa forma, as categorias iniciais 20 e 21 ressaltam a importância de se *pensar a gestão da educação e da escola para além dos interesses mercadológicos*. Para tanto, a *gestão democrática* (categoria inicial 20) configura-se como um mecanismo de contraposição aos valores mercantis, reafirmando a importância da educação e da escola para a sociedade, que tem o direito de participar da gestão desses espaços. No Brasil, a GD do ensino público foi instituída como princípio por meio da CF 1988 (Drabach; Mousquer, 2009). O artigo 53 demarca “[...] três elementos básicos que têm sido, historicamente, associados à GD das escolas: eleição, colegialidade, participação na decisão” (Lima, 2014, p. 1067). No entanto, no Brasil, a materialização da GD enfrenta inúmeros desafios, posto que, além de conviver com “[...] traços de um Estado clientelista e patrimonial e de uma concepção gerencialista, [é] fomentada pelos processos de avaliação de larga escala e outras medidas no sistema educacional brasileiro” (Vieira; Vidal, 2015, p. 19).

O artigo 147, de Pires e Peroni (2018), trata dos desafios para o processo de democratização da escola pública, enfatizando que a *transição democrática incompleta e inacabada*, associada à reconfiguração do Estado nos anos de 1990, são elementos-chave para compreender esse processo. As alterações na legislação brasileira possibilitaram a participação cada vez maior de entidades privadas na promoção do direito à educação “[...] com primazia da gestão gerencial, em contraposição à gestão democrática, tem-se, com isso, um afastamento

Texto original: ¹⁷⁶ “[...] esta función se pone cada vez más en cuestión por la mayor diversificación de los agentes implicados y de las fuentes de financiación a todas las escalas de la educación” (Locatelli, 2018, p. 178).

gradativo dos mecanismos de democratização da escola, consagrados pela Carta Política de 1988” (Pires; Peroni, 2018, p. 300).

Frente aos desafios enfrentados para a concretude da GD, o artigo 87 ressalta que “[...] a gestão democrática é uma necessidade da classe trabalhadora, portanto, não se pode ficar esperando que um modelo democrático de administração seja elaborado e enviado às escolas pelos órgãos centrais” (Baczinski; Comar, 2016, p. 145). Portanto, a GD deve ser defendida e construída pelos sujeitos da comunidade escolar, porque, por não estar dada, demanda ações coletivas e persistentes para a sua efetivação.

Na esteira desse pensamento, a categoria final 21— *Resistência modelos alternativos e possibilidades* — apresenta alternativas para a materialização da GD. As resistências geralmente são constituídas por profissionais da educação, que percebem direcionamentos que diferem dos objetivos e dos fins da educação. O artigo 70 propõe “[...] ¹⁷⁷ pensar a escola como um lugar de tolerância e respeito que fomenta o desenvolvimento de uma cultura democrática, de forma que seu funcionamento estimule a participação de todos na tomada de decisões” (Tello; Almeida, 2015, p. 11, tradução nossa).

O artigo 38 afirma que: “A partir dos anos de 1990, o Brasil experimentou a criação de uma profusão de instâncias participativas em muitas áreas da política social, com destaque para saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente” (Guimarães; Abranches, 2013, p. 527). Conforme os autores, o setor da educação é o que apresenta pior desempenho em relação às arenas participativas (Guimarães; Abranches, 2013). Apesar das adversidades e desafios, a materialização da GD merece destaque, a exemplo do Projeto Escola Cidadã, implementado na cidade de Porto Alegre (capital do Rio Grande do Sul) entre os anos de 1993 e 2004 (Fischman; Gandin, 2016). O educador Paulo Freire e seu legado também são apontados como propostas de resistência e enfrentamentos às tendências mercantis e neoconservadoras (artigos 223 e 225). Romão (2020, p. 1), a partir de Paulo Freire e a educação dialógica libertadora por ele defendida, afirma “[...] que a luta contra as formas autoritárias de educação bancária não pode mais se limitar às salas de aula, mas deve ser travada no universo mais amplo dos sistemas educacionais [...]”, que têm sofrido ataques dos capitalistas e de seus interesses mercadológicos, além da emergência de formas neoconservadoras. Cabe, assim, à

Tex¹⁷⁷ “[...] pensar la escuela como un lugar de tolerancia y de respeto que propicie el desarrollo de una cultura democrática, por lo que su funcionamiento alienta la participación de todos en la toma de decisiones” (Tello; Almeida, 2015, p. 11).

sociedade defender a GD legalmente instituída e buscar formas e caminhos para a sua efetivação.

Ao finalizar a análise dos 241 artigos, os quais compõem o *Estado do Conhecimento* acerca da gestão da educação e da escola pública nos marcos das reformas neoliberais, destaca-se a importância desse exercício para a conformação da tese, posto que, somente assim, nos ombros de gigantes — que são todos os(as) pesquisadores(as) que têm dedicado suas investigações para tratar da temática em diferentes contextos —, foi possível traçar um panorama geral. Pode-se, assim, enxergar mais longe (Eco, 2011) e evidenciar que as reformas neoliberais se constituem em um fenômeno global, que, porém, tem assumido formas distintas a partir do contexto em que as reformas são traduzidas e atuadas (Ball; Maguire; Braun, 2016).

Observar-se, por meio das publicações, que a gestão da educação e da escola pública é um espaço estratégico para a operacionalização desses processos reformistas de cunho gestor neoliberal. Todavia, os artigos, além disso, apontam para resistências e proposições de modos de gestão que se contrapõem à gestão da educação e da escola na lógica neoliberal, demonstrando a importância da construção de propostas contra-hegemônicas, que concebem a educação e a escola para além dos interesses mercadológicos.

Por fim, após a análise das categorias evidenciadas, realizou-se um cruzamento entre as categorias iniciais, que deram origem às categorias finais, e o contexto ao qual estão associadas, com o intuito de apontar tendências da materialização das reformas educativas, em especial, no tocante à gestão da educação e da escola pública. A TABELA 8 – SÍNTESE: TENDÊNCIAS, CONTEXTOS E EVIDÊNCIAS, procura demonstrar esse amplo panorama, e a qual é apresentada na síntese da Segunda Parte desta tese.

A SEGUNDA PARTE EM SÍNTESE

A Segunda Parte da investigação, por meio de dois capítulos, procurou elucidar o delineamento da pesquisa, o percurso teórico metodológico, bem como os estudos já realizados no campo, suas contribuições e possíveis lacunas a serem preenchidas. No Capítulo 5, evidenciou-se o processo de construção de caminhos, métodos e estratégias que contribuíram para a identificação da esfinge neoliberal contemporânea, assim como a tarefa de decifrar alguns de seus enigmas, em especial o que diz respeito à educação e escola pública e suas formas de gestão.

Em relação aos aspectos teórico-metodológicos da investigação, recorreu-se à pesquisa explicativa de cunho qualitativo, realizada a partir de estudo bibliográfico e documental. Autores(as) com pesquisas reconhecidas no campo foram conclamados(as) ao debate, com vistas a elucidar o objeto e fenômeno em estudo. Em relação à gestão da educação e da escola, pautou-se a análise a partir dos estudos que integram a Perspectiva Crítica, os quais afirmam que a educação e a escola pública têm suas especificidades e finalidades, que diferem dos demais negócios e empreendimentos capitalistas e, portanto, não podem ser administrados da mesma forma, como propõem as novas formas e modos de governança.

Uma das primeiras tarefas de uma pesquisa acadêmica é inventariar o que fora produzido sobre a temática. Nesse sentido, o Capítulo 6 apresentou os resultados de amplo levantamento realizado em bases e indexadores de abrangência internacional, nacional e regional, por meio do qual foram selecionados 241 artigos, os quais abarcam cinco continentes. Uma breve síntese dos resultados é apresentada na Tabela 8.

TABELA 8 – SÍNTESE: TENDÊNCIAS, CONTEXTOS E EVIDÊNCIAS

(continua)

CATEGORIA FINAL 1 – REFORMA DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA: CONTEXTOS, ATORES E INTENCIONALIDADES						
Tendências	África	América	Ásia	Europa	Oceania	NE*
1. O feitiço da revolução neoliberal		3	1	4		2
2. Reformas educativas em diferentes contextos	2	12	2	5		3
3. Atores das reformas		7		1		
4. Instrumentos e estratégias das reformas		13	2	6		7
5. A materialização das reformas e as implicações para a gestão da educação e da escola: políticas, programas e projetos		7	2	1		1

TABELA 8 – SÍNTESE: TENDÊNCIAS, CONTEXTOS E EVIDÊNCIAS

(continuação)

CATEGORIA FINAL 1 – REFORMA DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA: CONTEXTOS, ATORES E INTENCIONALIDADES						
Tendências	África	América	Ásia	Europa	Oceania	NE*
6. A educação como possibilidade de lucros		3		1		
7. A educação em uma era globalizante		1				2
8. A escola como empresa				3	1	
9. Neoconservadorismo, educação e suas formas de gestão		8	1	2		2
Total de artigos: categoria x continente	2	54	8	23	1	17
Percentual de artigos da categoria em relação ao total de artigos	0,78%	21,01%	3,11%	8,95%	0,39%	6,61%
CATEGORIA FINAL 2 – A GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA: UMA PEÇA CENTRAL PARA OPERACIONALIZAR AS REFORMAS EDUCACIONAIS						
Tendências	África	América	Ásia	Europa	Oceania	NE
10. Novas formas e modelos de gestão	1	13	1	9		1
11. A escola como <i>locus</i> da gestão	1	2	3	2	2	
12. Governança na educação	1	5	2	9	2	4
13. O Espírito da Nova Governança na educação e na escola: valores, princípios e instrumentos		1		2		1
14. Governança dos dados educacionais				2	1	
15. Parcerias Público- Privadas e a gestão da educação e da escola	1	8		1		1
16. Liderança Escolar	2	6	5	8		3
17. Dirigentes escolares no olho do furacão		10	1	4	2	5
Total de artigos: categoria x continente	6	45	12	37	7	15
Percentual de artigos da categoria em relação ao total de artigos	2,33%	17,51%	4,67%	14,40%	2,72%	5,84%
CATEGORIA FINAL 3 – NA CONTRAMÃO DAS REFORMAS: A EDUCAÇÃO E SUAS FORMAS DE GESTÃO CONCEBIDAS PARA ALÉM DOS INTERESSES MERCADOLÓGICOS						
Tendências	África	América	Ásia	Europa	Oceania	NE
18. Gestão educacional e os propósitos da educação		1			1	1
19. O valor da educação e da escola como coisa pública		1				1
20. Gestão democrática		12		2		2
21. Resistência modelos alternativos e possibilidades		7		2		
Total de artigos: categoria x continente	00	21	00	4	1	4

TABELA 8 – SÍNTESE: TENDÊNCIAS, CONTEXTOS E EVIDÊNCIAS

(conclusão)

CATEGORIA FINAL 3 – NA CONTRAMÃO DAS REFORMAS: A EDUCAÇÃO E SUAS FORMAS DE GESTÃO CONCEBIDAS PARA ALÉM DOS INTERESSES MERCADOLÓGICOS						
Tendências	África	América	Ásia	Europa	Oceania	NE
Percentual de artigos da categoria em relação ao total de artigos	0,00%	8,17%	0,00%	1,56%	0,39%	1,56%
Total Geral	08	120	20	64	9	36
Percentual de artigos por continente em relação ao total de artigos selecionados	3,11%	46,69%	7,78%	24,90%	3,50%	14,01%

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (1) da pesquisa

*NOTA: A sigla NE (Não Especificado), diz respeito ao quantitativo de artigos que não explicitou o contexto de análise.

O cruzamento das categorias e os respectivos continentes, além do contexto de análise dos artigos selecionados, indica que a *Categoria Final 1 — Reforma da educação e da escola pública: contextos, atores e intencionalidades* —, 40,85% do total da produção analisada, apresenta alta incidência no continente americano, com 21,01% do total de artigos, fato que, em certa medida, pode ser explicado pelas bases e indexadores utilizados, sobretudo pelo fato de a América e os países que integram o continente terem sido alvo das reformas educacionais de cunho neoliberal a partir dos anos 1980. Ademais, a Europa, apontada como o segundo continente com maior quantitativo de artigos que integram a categoria (8,91% do total), corresponde a um dos contextos específicos no qual as reformas neoliberais têm um de seus berços, a destacar o Reino Unido. É nesse continente que a OCDE, ator hegemônico global responsável pela disseminação dos valores neoliberais, no âmbito do Estado, na educação e suas formas de gestão, tem forte atuação.

Em relação às intencionalidades desses processos, observa-se a conversão do direito à educação, recentemente conquistado, em mercadoria, um serviço a ser ofertado pelo mercado ou delegado a institutos e a organizações da sociedade civil. A educação, em todos os níveis, em especial o equivalente à Educação Básica no Brasil, passa a ser tida como um importante ativo econômico, concebida e ofertada como um produto ou serviço a exemplo dos demais. Controlar o que será ensinado, ou seja, direcionar a educação, controlando suas formas de gestão, a partir dos interesses de certos grupos, organizações e frações da sociedade civil também se constitui em fator importante no contexto hodierno. O quadro-síntese permite inferir que as reformas educativas se constituem em um fenômeno global, em que, portanto, todos os continentes, em alguma medida, passaram por esses processos. Contudo, como já destacavam os artigos, é preciso observar as peculiaridades e as (re)configurações que as reformas assumiram nas diferentes nações.

A Categoria Final 2 — *A gestão da educação e da escola: uma peça central para operacionalizar as reformas educacionais* —, com 47,47% do total de artigos, evidencia um panorama semelhante ao da primeira categoria, com prevalência dos artigos no continente americano (17,51%), seguido do continente europeu (14,40%). No entanto, a categoria abrange todos os continentes em proporção maior de artigos, o que demonstra que a gestão da educação e da escola pública tem sido modificada a partir dos valores mercadológicos neoliberais em todas as latitudes do globo, ou seja, o espaço da gestão (da educação e da escola) é concebido como estratégico, como o núcleo e *locus* estratégico por meio do qual as reformas são disseminadas, operacionalizadas e materializadas de diferentes formas.

Por fim, o cruzamento realizado permitiu observar, por meio da Categoria Final 3 — *Na contramão das reformas: a educação e suas formas de gestão concebidas para além dos interesses mercadológicos* —, 11,68% do total da produção, que as reformas não são homogêneas e não ocorrem sem resistências. Embora os modelos contra-hegemônicos, ou a proposição de novas hegemonias, não abarquem todos os continentes, a existência desses movimentos e processos é importante e demonstra que outras concepções ainda são colocadas em prática e, portanto, pensar alternativas e propor a existência de uma outra hegemonia pode ser possível. Novamente, o continente americano destaca-se, com artigos em todas as categorias iniciais que compõem a categoria final, o que corresponde a 8,17% do total de artigos. É nesse cenário, maiormente no Brasil, que algumas possibilidades são vislumbradas, entre as quais se destacam as proposições de Paulo Freire, o Projeto Escola Cidadã e a concepção de GD, materializada na legislação após lutas e disputas.

TERCEIRA PARTE – A ESFINGE EM AÇÃO: EVIDÊNCIAS, TENDÊNCIAS, MATERIALIZAÇÕES E RESISTÊNCIAS

A terceira e última parte desta tese compreende os Capítulos 7, 8 e 9. Tem como objetivo apresentar a análise do campo empírico por meio de fontes documentais, nomeadamente o PNE (2014-2024), os 25 Planos Estaduais e o Plano Distrital de Educação aprovados em decorrência do que está determinado pelo normativo nacional, vigentes no período abarcado pela pesquisa (2015-2020).

Tomando por base os documentos selecionados, buscou-se mapear como esse conjunto de ordenamentos legais, importantes normativos no plano das orientações para a ação (Lima, 1998, 2011a, 2018b), (re)dimensionam a GD, bem como a (in)suficiência deles para a operacionalização do princípio da GD, cuja inscrição da CF de 1988 já decorre mais de três décadas. Esse processo é detalhado no Capítulo 7.

Já o Capítulo 8 apresenta e detalha a matriz teórico-conceitual elaborada para o presente estudo, destacando seus elementos constitutivos a partir de estudos acadêmico-científicos publicados/defendidos nos contextos acadêmico-científico português e brasileiro, entre os anos de 2008 e 2022. Essa matriz foi aprimorada ao longo da tecitura desta tese e contou, para tanto, com a contribuição de outros(as) autores(as), que se constituíram como referências nas investigações sobre a temática. Para a análise das expressões da nova governança no PNE/PEEs/PDE, a matriz foi organizada em cinco categorias e seus referentes são apresentados no capítulo em questão.

Por fim, o Capítulo 9 detalha a matriz analítico-operacional da nova governança educacional e escolar em ação. Esse instrumento foi utilizado como uma espécie de lente para a leitura dos Planos Nacional e Subnacionais selecionados neste estudo. Buscou-se, nas linhas e entrelinhas do ordenamento legal selecionado, identificar elementos que pudessem demonstrar o *modus operandi* da esfinge neoliberal contemporânea, bem como evidências, tendências e materializações das novas formas e modos de governança na gestão da educação e da escola pública, avultando as potenciais implicações desses processos para a GD.

7 (RE)DIMENSIONAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: DO PLANO NACIONAL AOS PLANOS ESTADUAIS E DISTRITAL DE EDUCAÇÃO

[...] uma lei em ação é [...] um referencial político normativo que só aparentemente é estático e se encontra enclausurado num texto, inscrito no plano das orientações para a ação, mesmo quando formalmente não muda a letra da lei. *O que muda, seguramente, são os tempos, e com os tempos as vontades, os atores, as agendas políticas* [...] (Lima, 2018a, p. 88, grifo nosso).

O reconhecimento da GD enquanto princípio do ensino público remonta a sua inscrição na CF de 1988 (Brasil, 1988), o qual foi ratificado na LDBEN 9394 (Brasil, 1996), no PNE (2001-2010) (Brasil, 2001) e PNE (2014-2024) (Brasil, 2014a). Neste capítulo, a análise focaliza o (re)dimensionamento da GD no PNE (Brasil, 2014a), bem como sua tradução nos Planos Estaduais e no Plano Distrital de Educação.

Examinou-se como esses normativos, por meio de seu conteúdo/teor, apresentam e compreendem a GD enquanto diretriz e princípio, meta e estratégia em seus textos, a fim de identificar as convergências e divergências presentes na norma legal. Ademais, por meio de uma análise minuciosa dos textos dos Planos Subnacionais selecionados para o presente estudo, destacam-se as reproduções, adaptações e traduções em relação ao normativo nacional e, também, como essas alterações podem trazer implicações para a materialização da GD nos contextos específicos.

7.1 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): DA PROPOSIÇÃO À LEGISLAÇÃO

O PNE (2014-2024) é um importante regulamento jurídico-normativo que integra o plano das orientações para a ação (Lima; 1998, 2011a, 2018b) no âmbito da educação e da escola. É o normativo nacional mais recente que ratifica a GD enquanto princípio e que estabelece, para sua operacionalização, procedimentos que integram uma meta específica (Meta 19) e suas oito estratégias (Souza, 2023), de modo a representar um dos pilares legais de sustentação da GD no Brasil. No que diz respeito a sua formulação, “Essa proposta, de duração decenal, foi objeto de intensos debates, negociações, envolvendo diversos interlocutores dos setores público e privado, na Câmara e no Senado Federal” (Dourado, 2016, p. 20).

Entre os grupos em disputa, figuravam aqueles que defendiam financiamento público para a educação pública com formas mais democráticas de administração/gestão da educação e da escola e, também, grupos empresariais e integrantes do setor privado mercantil, os quais

concebem a educação como um espaço estratégico de atuação, de formação humana, cujas formas de administração/gestão devem estar atreladas aos seus interesses. Nesses embates, a participação de entidades e de organizações educacionais foi decisiva e importante, o que garantiu alguns avanços no campo (Dourado, 2016).

O PNE (2014-2024) foi o segundo plano sancionado em forma de lei. Os primeiros planos, elaborados em 1937 e 1962, foram comprometidos e interrompidos com a instalação de ditaduras no país (Scaff; Oliveira; Lima, 2018). Já o PNE (2001-2010), o primeiro instituído por lei específica¹⁷⁸, seguia uma estrutura baseada em um tripé composto por “diagnóstico — diretrizes — metas”, replicado nas diferentes etapas e modalidades da educação brasileira (Brasil, 2010a). A estrutura do PNE (2001-2010) foi objeto de críticas na Exposição de Motivos (EM) N.º 33, enviada ao Congresso Nacional juntamente com a versão preliminar do plano atual.

A partir da EM N.º 33, argumentou-se que a configuração do PNE (2001-2010) acentuava uma visão fragmentada e segmentada da educação no Brasil, reforçando, assim, o caráter programático do plano (Brasil, 2010a). Não obstante, ao longo do seu processo de tradução em práticas e, até mesmo, em legislações subnacionais demandadas pelo normativo, o PNE (2001-2010) se mostrou pouco efetivo “[...] e sem desdobramentos regionais e locais, o que compromete a eficácia do Plano Nacional, uma vez que se estados e municípios não se somam no esforço de alcance das metas, as dificuldades na implementação do plano crescem” (Souza, A. R. S., 2017, p. 116).

Antes de findar o prazo de vigência do PNE (2001-2010), uma intensa mobilização envolveu diferentes setores sociais, bem como a realização de conferências municipais, intermunicipais, distrital e estaduais que antecederam a Conferência Nacional de Educação (Conae), edição de 2010, que ocorreu no Distrito Federal, cujo tema central foi: “*Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*” (Conae, 2010). Conforme o documento oficial do evento:

A Conae mobilizou cerca de 3,5 milhões de brasileiros e brasileiras, contando com a participação de 450 mil delegados e delegadas nas etapas municipal, intermunicipal, estadual e nacional, envolvendo, em torno de 2% da população do País. Essas vozes se fizeram representadas por meio dos/as delegados/as eleitos/as em seus estados, presentes na etapa nacional (Conae, 2010, p. 10).

¹⁷⁸ Aprovado por meio da Lei N.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001, durante o governo de FHC e da gestão de Paulo Renato de Souza no Ministério da Educação (MEC).

Essa mobilização foi de extrema importância e “[...] oito meses e 15 dias após o encerramento da Conae 2010, em dezembro de 2010, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei do PNE para o decênio 2011/2020 [...]” (Souza, A. R. S., 2017, p. 117). A versão preliminar desse documento incorporou as contribuições da Conae (2010), as avaliações do PNE (2001-2010) e o documento-base do CNE, como apontado na EM N.º 33. O objetivo era encaminhar, ao Congresso Nacional, um documento que estivesse alinhado às aspirações e aos anseios da sociedade brasileira em relação à educação e aos seus rumos para a próxima década (Brasil, 2010a).

Dessa forma, a EM N.º 33 propunha algumas mudanças significativas a serem debatidas e reestruturadas no novo plano. Uma das proposições era a retirada do diagnóstico presente no PNE (2001-2010), que integrava um dos pilares desse documento, conforme mencionado. Previa, ainda, a redução das Metas para 20 (vinte), as quais deveriam ser acompanhadas de suas respectivas estratégias — elemento que estava ausente no plano anterior. Ademais, enfatizava que a proposta de PNE deveria ser “[...] expandida e aperfeiçoada pelo Congresso Nacional, de maneira a arregimentar todos os esforços e iniciativas em um projeto nacional de melhoria da qualidade da educação” (Brasil, 2010a).

Contudo, a ampla participação dos diversos setores populares na Conae (2010) “[...] serviu de suporte para as primeiras críticas que surgiram a esse projeto de plano, uma vez que ele ou resumia ou modificava excessivamente algumas pautas do movimento social ou mesmo excluía pontos considerados importantes” (Souza, A. R. S., 2017, p. 117). Essas primeiras críticas foram sucedidas por um elevado número de emendas apresentadas ao Projeto de Lei (PL), as quais, somadas, totalizaram 2915. Dessa forma, frente às emendas, debates, críticas, disputas, tensionamentos e intensos debates, a tramitação do PNE foi de três anos e meio, um processo mais lento do que se supunha (Souza, 2016). Ao avaliar o percurso e o tempo¹⁷⁹ de elaboração do PNE, Souza, A. R. S. (2017, p. 118) afirma que:

Pelo processo de elaboração, o novo PNE demonstra ser a primeira grande experiência de participação popular no planejamento educacional nacional em processo capitaneado pelo Estado brasileiro que resultou em um plano aprovado em lei federal.

¹⁷⁹ Sobre a relação entre o tempo, as temporalidades e os processos democráticos, em especial no contexto educacional e escolar, Torres (2023, p. 394) afirma que “A escolha do tempo ‘certo’ pode determinar a eficácia e a aceitação de determinadas políticas, sejam elas externas ou internas. Por outras palavras, as ‘estratégias do tempo’ e sua sincronização ocupam o centro do palco da política democrática: uma política rápida e acelerada pode criar resistências à participação e o contrário pode promover uma implicação progressiva dos atores do devir democrático”. Nesse sentido, o tempo demandado pelo processo de elaboração e tramitação do PNE é um indicativo dos processos democráticos a ele inerentes, afinal a democracia precisa de tempo para a sua efetivação.

E isto pode se converter na sua maior virtude, pois o cumprimento das metas e estratégias desenhadas pelo plano está diretamente relacionado à vigilância e controle social, que neste caso parecem ser de uma dimensão poucas vezes (ou nunca) vista na história educacional brasileira.

O documento final foi aprovado e sancionado¹⁸⁰ sem vetos e pode ser interpretado como um resumo dos consensos possíveis naquele contexto social, histórico e político; portanto, suas Metas e Estratégias representam a síntese das disputas, dos embates e das concessões vivenciados ao longo da sua tramitação. É importante frisar que “Tais concessões, no entanto, fazem parte do jogo democrático, que se caracteriza pela conjugação de forças sociais e políticas diversas em defesa de interesses múltiplos, condensados em uma legislação possível em cada momento histórico” (Scaff; Oliveira; Lima, 2018, p. 913). Vale salientar que essa é uma das características dos processos democráticos.

Portanto, a legislação aprovada em 2014 precisa ser analisada à luz do cenário vivenciado no Brasil à época e dos acontecimentos que remontam aos anos que antecederam sua aprovação e posterior tradução em práticas. Ainda, é importante observar sua reverberação nos Planos Subnacionais e seus desdobramentos, a lei em ação (Lima, 2018a), por meio de propostas e políticas educacionais que dela decorreram.

No entanto, a realidade brasileira passou por profundas transformações a partir de 2016, as quais incidiram diretamente na efetividade do normativo nacional, com implicações para o campo educacional e escolar. Essa questão é abordada ao longo do capítulo. A seção que segue aborda como a GD foi concebida e apresentada ao longo do texto do PNE (Brasil, 2014a).

7.1.1 A Gestão Democrática no PNE (2014-2024): elementos, disputas e contradições

Em relação à presença da GD no PNE (2014-2024), é importante destacar que o termo foi citado de forma direta apenas cinco vezes ao longo do texto. As duas primeiras referências são identificadas na parte introdutória do normativo, nomeadamente no Art. 2º, na sexta diretriz. A segunda menção é encontrada no Art. 9º do PNE, que demanda a elaboração/adequação de LGD que discipline essa questão nas realidades subnacionais. A terceira referência é encontrada na estratégia 7.4 da Meta 7, que enfatiza a importância da autoavaliação das escolas como um elemento da qualidade da educação básica. Já a quarta menção é encontrada na estratégia 7.16

¹⁸⁰ Sancionado pela presidente Dilma Rousseff no último ano de seu primeiro mandato (2011-2014), que tinha como Ministro da Educação José Henrique Paim Fernandes.

da Meta 7 e trata da participação da comunidade escolar na aplicação dos recursos financeiros recebidos pela escola. Por fim, a última referência é encontrada na Meta 19, meta específica, conforme supracitado, e trata da efetivação da GD na educação.

Cabe observar que, ao longo do normativo em análise, há algumas referências indiretas à GD. Entretanto, o número reduzido de menções diretas pode sugerir que essa concepção não tenha sido assumida de forma robusta no texto legal ou que não tenha recebido o destaque esperado. Como a GD é um princípio fundamental do ensino público, era esperado que fosse incorporada e fortalecida no planejamento educacional que orienta as ações nesse campo por um decênio, a fim de que fosse operacionalizada e traduzida em práticas efetivas. Ou seja, por um lado, é relevante reconhecer os avanços representados nesse PNE, inclusive no que diz respeito à GD, ao estabelecer um prazo temporal para sua efetivação associado a procedimentos e estratégias.

Contudo, a GD, aparentemente, ficou enclausurada na parte introdutória, uma vez que foi citada em apenas duas das 20 Metas que compõem o documento. Dourado (2016) reconhece e destaca os avanços do PNE (2014-2024), mas ressalta os limites e as ambiguidades presentes no seu texto final, resultado das disputas, tensionamentos e consensos que permearam e definiram o normativo. Portanto, no espírito da Lei N.º 13.005 de 2014, já é possível observar contradições que apontam para a concretização, no âmbito formal legal, a conformação de sentidos divergentes de GD (Lima, 2014), que são evidenciados na presença de elementos que integram as teorias gestionárias, dentre elas a nova governança.

Do ponto de vista formal legal, no contexto brasileiro, a categoria “gestão democrática das escolas” permanece inalterada, conforme estabelecido na CF de 1988 e na LDBEN 9394 (Brasil, 1988, 1996). No entanto, é notável que os discursos, leis ordinárias e agendas políticas têm se deslocado para enfatizar “[...] a gestão eficaz e a flexibilidade, a competitividade e a produtividade, a contratualização e a mercadorização” (Lima, 2011b, p. 71).

Embora a análise de Lima (2011b) tenha se concentrado nas influências do cânone gerencialista no sistema educativo português, muitos desses elementos se fazem presentes nas legislações, discursos, práticas e agendas que permeiam os diferentes sistemas que integram a educação pública brasileira, respeitadas suas particularidades contextuais. Um exemplo desse deslocamento é o texto do PNE (Brasil, 2014a), principalmente a redação final da Meta 19, cujo texto ilustra como a GD “das escolas”, embora mantenha sua formalidade legal, pode ser influenciada pelas teorias gestionárias.

Após a finalização e a aprovação do PNE (2014-2024), tornou-se imperativa a promulgação dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação, bem como de legislação correlata e específica que atendessem as suas determinações, dentre elas o disposto no Art. 9º: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei” (Brasil, 2014a).

Nesse viés, o PNE 2014 (Brasil, 2014a) poderia, *a priori*, ser um importante indutor de novas políticas educacionais a serem amplamente debatidas, discutidas, disputadas e, posteriormente, promulgadas em leis específicas pelos entes federados brasileiros. A partir desse marco regulatório, é possível observar o início desses processos com a formulação, promulgação e implementação dos PEEs, PDE, PME e legislações correlatas, conforme destacou-se no capítulo metodológico. A próxima seção da tese focaliza os textos dos PEEs/PDE e explora como essas legislações subnacionais concebem e dimensionam a GD no âmbito estadual e distrital.

7.2 A GESTÃO (EDUCACIONAL, ESCOLAR E DEMOCRÁTICA): PRESENÇA/AUSÊNCIA NO PLANO NACIONAL E NOS PLANOS SUBNACIONAIS DE EDUCAÇÃO

Em relação aos termos *gestão educacional*, *gestão escolar* e, em especial *gestão democrática*, em uma primeira análise do normativo nacional e dos Planos Subnacionais, observou-se a frequência com que esses termos foram citados em cada um dos documentos. A Tabela 9 apresenta esse panorama.

TABELA 9 – PRESENÇA (FREQUÊNCIA) DO TERMO GD NOS PEEs/PDE EQUIVALENTE AO PNE (2014-2024)

(continua)

Região	Documento	UF	Presença (frequência) do termo “gestão” - PNE/PEEs/PDE*	Presença (frequência) do termo GD - PNE/PEEs/PDE
Nacional	PNE	-	17	5
Centro-Oeste	PDE/DF/2015	DF	46	19
	PEE/GO/2015 ¹⁸¹	GO	32	15
	PEE/MT/2014**	MT	5	2

¹⁸¹ No documento constam 17 menções à GD, mas duas estão associadas a um quadro anexo, comparando as metas do PEE/GO com as metas correspondentes ao PNE, portanto essas não foram contabilizadas. Em relação à frequência do termo “gestão” foram excluídas quatro menções que constam em uma tabela.

TABELA 9 – PRESENÇA (FREQUÊNCIA) DO TERMO GD NO PEE/PDE EQUIVALENTE AO PNE (2014-2024)

(conclusão)

Região	Documento	UF	Região	Presença (frequência) do termo GD - PNE/PEEs/PDE
Centro-Oeste	PEE/MS/2014	MS	21	8
Nordeste	PEE/AL/2016	AL	21	9
	PEE/BA/2016	BA	17	6
	PEE/CE/2016	CE	24	6
	PEE/MA/2014	MA	33	13
	PEE/PB/2015 ¹⁸²	PB	25	12
	PEE/PE/2015	PE	14	8
	PEE/PI/2015	PI	20	4
	PEE/RN/2016	RN	24	10
Norte	PEE/SE/2015	SE	20	5
	PEE/AC/2015 ¹⁸³	AC	59	20
	PEE/AP/2015	AP	23	6
	PEE/AM/2015 ¹⁸⁴	AM	37	18
	PEE/PA/2015 ¹⁸⁵	PA	32	10
	PEE/RO/2015	RO	33	11
	PEE/RR/2015 ¹⁸⁶	RR	58	13
Sudeste	PEE/TO/2015	TO	36	12
	PEE/ES/2015	ES	18	4
	PEE/MG/2018	MG	17	6
	PEE/SP/2016	SP	24	6
Sul	PEE/PR/2015 ¹⁸⁷	PR	27	11
	PEE/RS/2015	RS	26	9
	PEE/SC/2015	SC	19	7
Total			711	250

FONTE: A autora (2024).

NOTAS: * Excluídas as menções à GD encontradas em índices, referências bibliográficas, tabelas comparativas entre os PEEs/PDE e o PNE, bem como em textos adicionais que não o do PEE/PDE. Todavia, suplementos e históricos constantes nos documentos, conforme Banco de Dados (2), foram considerados; ** Foram contabilizados o número de menções à GD presentes no documento de 2014, que abarca o período temporal da presente pesquisa.

Por meio da análise dos dados, constata-se que o termo “gestão” (da educação, da escola, gestão democrática) foi citado 711 vezes ao longo dos normativos analisados. Do total de referências, 250 são à GD, o que corresponde a 35,16% do total de referências ao termo

¹⁸² No total, são 14 referências à GD no PEE/PB/2015. Todavia, duas foram excluídas, sendo que uma delas consta nas referências bibliográficas e outra na tabela comparativa entre as metas do Plano Subnacional e as metas correspondentes no PNE (Brasil, 2014a). Da mesma forma, foram excluídas duas referências ao termo “gestão” que constavam nas referências.

¹⁸³ No PEE/AC/2015, constam 22 menções diretas à GD. Todavia, 2 estão localizadas nas referências bibliográficas, essas foram eliminadas. O mesmo critério foi utilizado em relação ao termo “gestão”.

¹⁸⁴ No PEE/AM/2015, foi excluída uma menção ao termo “gestão” que consta em uma referência.

¹⁸⁵ No PEE/PA/2015, foi excluída uma menção ao termo “gestão” que constava nas referências do documento.

¹⁸⁶ O PEE/RR/2015 faz menção à GD 25 vezes. Todavia, para esse estudo, contabilizamos 13, as demais constam no anexo do documento. O anexo também não foi considerado para a contabilização do termo “gestão”.

¹⁸⁷ Na análise do PEE/PR/2015, foram excluídas duas menções ao termo “gestão” e “gestão democrática”, uma delas constava no índice e outra em citação direta do PNE (Brasil 2014a).

“gestão” nos documentos analisados. De maneira geral, os entes federados mencionam a GD em seus respectivos Planos Subnacionais de forma mais abrangente em relação à frequência com que o termo é citado no PNE (2014-2024).

Nota-se que o estado do Acre é o que mais vezes mencionou a “GD” no seu PEE, perfazendo um total de 20 citações. Por outro lado, os estados que menos o fazem são: Mato Grosso, que faz apenas duas menções ao termo GD no seu PEE (2014), enquanto no PEE do Piauí e no do Espírito Santo são identificadas quatro citações, quantitativo de menções diretas inferior ao apresentado pelo normativo nacional. Em relação às regiões, a partir de uma média (número de citações e o número de estados), verifica-se que a Região Norte é a que mais frequentemente aborda a categoria “GD” em seus PEEs, com uma média de 12,85 menções diretas, enquanto a Região Sudeste é a que menos recorre à categoria no texto dos seus PEEs, com uma média de 5,33 menções, em que se contabiliza apenas os estados com PEE aprovado.

Certamente, a frequência com que os normativos legais mencionam o termo “gestão” ou “GD” não pode ser tomada como um indicativo isolado para a análise das políticas educacionais e, sobretudo, para o (re)dimensionamento da GD, pelo menos no plano das orientações para a ação (Lima; 1998, 2011a, 2018b) nos documentos examinados. A análise frequencial pode, então, ser tomada como um elemento associado a outros indicadores e proposições evidenciados nos entes federados, os quais podem indicar o grau de intensidade da GD presente nos sistemas de ensino.

Por outro lado, é visível que a incidência do termo “gestão” é significativamente maior, geralmente associado à gestão das escolas, das instituições e dos sistemas de ensino. Nessas situações, a omissão da palavra “democrática” e a manutenção/ênfase do termo “gestão”, de forma isolada e dissociada da primeira, nos leva a questionar se essa análise preliminar não indica, mesmo nas entrelinhas dos documentos, que estamos frente a legislações que acabam por legitimar uma concepção de administração da educação e das escolas caracterizada por processos de “[...] muita gestão (técnico-instrumental) para pouca democracia (substantiva) (Lima, 2014, p. 1070). Essa questão é explorada no próximo capítulo.

Convém ressaltar que, além da presença/ausência da GD nos textos dos PEEs, outro elemento relevante é o processo de elaboração desses importantes instrumentos norteadores da ação na esfera subnacional. Em levantamento realizado com base nos PEEs/PDE aprovados até

o final de 2016, Menezes e Souza (2018, p. 619) identificaram que, dentre os 24 documentos analisados¹⁸⁸,

[...] apenas sete (29%) fornecem alguma referência a respeito do seu processo de elaboração, sendo passível de distingui-las, de forma pontual e diminuta, nos planos do Acre (Lei n.º 2.965, 2015), Amazonas (Lei n.º 4.183, 2015) e do Paraná (Lei n.º 18.492, 2015) e, de modo um pouco mais delineado, em seções específicas dos planos de Goiás (Lei n.º 18.969, 2015), Pará (Lei n.º 8.186, 2015), Paraíba (Lei n.º 10.488, 2015) e Rondônia (Lei n.º 3.565, 2015).

Os dados indicam que, quando analisada a lei que instituiu os PEEs/PDE, há falta de transparência ou de esclarecimento sobre o processo de elaboração dos Planos Subnacionais¹⁸⁹, o que é preocupante, especialmente considerando que os normativos em questão abrangem, em sua maioria, um período de dez anos, com implicações significativas para as políticas educacionais dos entes federados. As diretrizes nacionais ressaltam a importância da participação da sociedade civil na elaboração dos normativos subnacionais e, de fato, enfatizar como ocorreu esse processo, os atores que participaram e os contextos de sua elaboração é de extrema relevância para a identificação dos desafios relacionados à tradução do texto da política para o contexto da prática.

As próximas seções têm como propósito realizar uma análise detalhada acerca da incorporação das menções à GD presentes no PNE (Brasil, 2014a) e nos respectivos Planos Subnacionais, a fim de evidenciar em que medida os PEEs/PDE incorporaram, ou não, a menção à GD enquanto princípio e diretriz da educação pública.

7.3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA: PRINCÍPIO E DIRETRIZ DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

¹⁸⁸ Embora os autores façam referência ao PDE em nota de rodapé, ele não compôs a análise. Dos 24 PEEs analisados, não foram tomados em conta o PEE/MG/2018, aprovado posteriormente (2018), e o do RJ que, conforme mencionado, não possui PEE aprovado.

¹⁸⁹ A lacuna destacada por Menezes e Souza (2018) pode estar diretamente ligada aos documentos que foram objeto de análise na pesquisa realizada, ou seja, o texto da lei correspondente ao PEE. Durante o desenvolvimento deste estudo, constatou-se que diversos entes federados incluem, em suas páginas oficiais das SEEs, uma seção destinada aos documentos relacionados aos PEEs/PDE. Em alguns casos, é disponibilizado um documento suplementar que oferece uma visão detalhada do processo de elaboração do plano em nível subnacional. Para ilustrar esse ponto, é possível mencionar o exemplo de Santa Catarina, cuja Secretaria de Educação (SED) disponibiliza, em sua página oficial, documento intitulado “Fundamentação Legal, Histórico dos Planos e Análise Situacional”, o qual aborda aspectos do Plano Estadual de Educação de Santa Catarina (PEE/SC) que não estão incluídos na versão oficial do plano. Disponível em: <https://www.sed.sc.gov.br/documentos/plano-estadual-de-educacao-sc-452/4667-pee-sc-fundamentacao-legal-historico-dos-planos-e-analise-situacional>. Acesso em: 21 ago. 2023.

A primeira menção à GD no PNE (2014-2024) é encontrada no Art. 2, que trata das diretrizes que norteiam o documento, o qual determina, em seu inciso VI, a “[...] promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” (Brasil, 2014a). Portanto, o Art. 2º ratifica o disposto no Art. 206 da CF de 1988, isto é, “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei” e na LDB de 1996, que, em seu Art. 3º, reafirma: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: ‘VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino’”. Em outras palavras, há convergência entre os normativos, de forma que a GD é mencionada logo no início dos documentos e, assim, figura como um princípio do ensino e da educação pública.

Ao analisar os documentos supracitados e a menção à GD enquanto princípio, Souza (2023, p. 75-76) destaca uma mudança na forma como ele é apresentado na CF de 1988, na LDBEN 9394 e no PNE (2014-2024).

[...] vemos uma mudança em relação ao disposto nas duas peças legais anteriores [CF de 1988 e LDBEN 9394/96], com a *ampliação da noção de “ensino público” para a de “educação pública”*, e isso ocorre consoante à *ampliação também do entendimento de GD* [...] que alcança a gestão dos sistemas de ensino. De qualquer sorte, o disposto no referido inciso significa que o PNE deve buscar a promoção da GD como um dos eixos de sua ação (Souza, 2023, p. 75-76, grifo nosso).

Desse modo, observa-se que o texto do PNE (2014-2024), ao modificar a abrangência do princípio da GD do “ensino público” para a “educação pública”, alarga e amplia essa concepção, antes restrita e circunscrita às escolas públicas, de maneira a alcançar a dimensão dos sistemas de ensino, pelo menos no âmbito da legislação (Souza, 2023).

Entretanto, há diferenças substanciais entre o plano das orientações para a ação e o plano da ação (Lima, 1998, 2011a, 2018b). No tocante à GD, as disputas relacionadas ao âmbito de sua abrangência remontam aos debates no processo de elaboração da CF de 1988 e que perduram até a atualidade. Nesse sentido, “[...] a garantia de um artigo constitucional que estabelece a gestão democrática não é suficiente para a sua efetivação” (Oliveira, D. A., 2015, p. 95). Diante dessa afirmação, questiona-se: afinal, qual a importância de um princípio legal e do entendimento da GD como princípio e diretriz do ensino e da educação pública?

Para responder a essa inquietação, recorre-se às palavras de Adrião e Camargo (2007, p. 65):

Ao menos formalmente, podemos dizer que sua importância reside no fato de que, por se constituírem nas diretrizes para futuras normalizações legais, os princípios não

podem ser desrespeitados por qualquer medida governamental ou pela ação dos componentes da sociedade civil, tornando-se uma espécie de referência para validar legalmente as normas que deles derivam.

De fato, reconhecer a GD como princípio representa uma conquista significativa, que marca o início de uma trajetória a ser percorrida, com vistas à efetivação da GD na educação e no ensino público no Brasil. Em investigação recente, Souza (2023)¹⁹⁰ nos apresenta uma contribuição relevante para o campo ao abordar a GD a partir de três eixos: *enquanto princípio, procedimento e como objetivo educacional*. Para tanto, o autor recorreu às contribuições de Norberto Bobbio (1909-2004) e tomou como referência os estudos, as pesquisas e as publicações do jurista e teórico piemontês ao longo de mais de 50 anos, para destacar que “[...] a democracia é, antes de tudo, um princípio, mas que ou se materializa ou não faz sentido existir nem como princípio, e que não se esgota em si mesma” (Souza, 2023, p. 24).

É preciso reconhecer a importância de um princípio legal, entretanto convém ressaltar que, o princípio *per se* só não é suficiente para garantir à GD materialização em práticas, ações e políticas efetivas. Diante disso, é fundamental analisar como esse princípio foi reverberado nas legislações subnacionais promulgadas após o PNE (2014-2024), enquanto princípio, diretriz, metas e estratégias. Com esse intuito, inicialmente, examinou-se se os textos PEEs/PDE incorporaram, ou não, a GD enquanto diretriz e princípio nos seus textos.

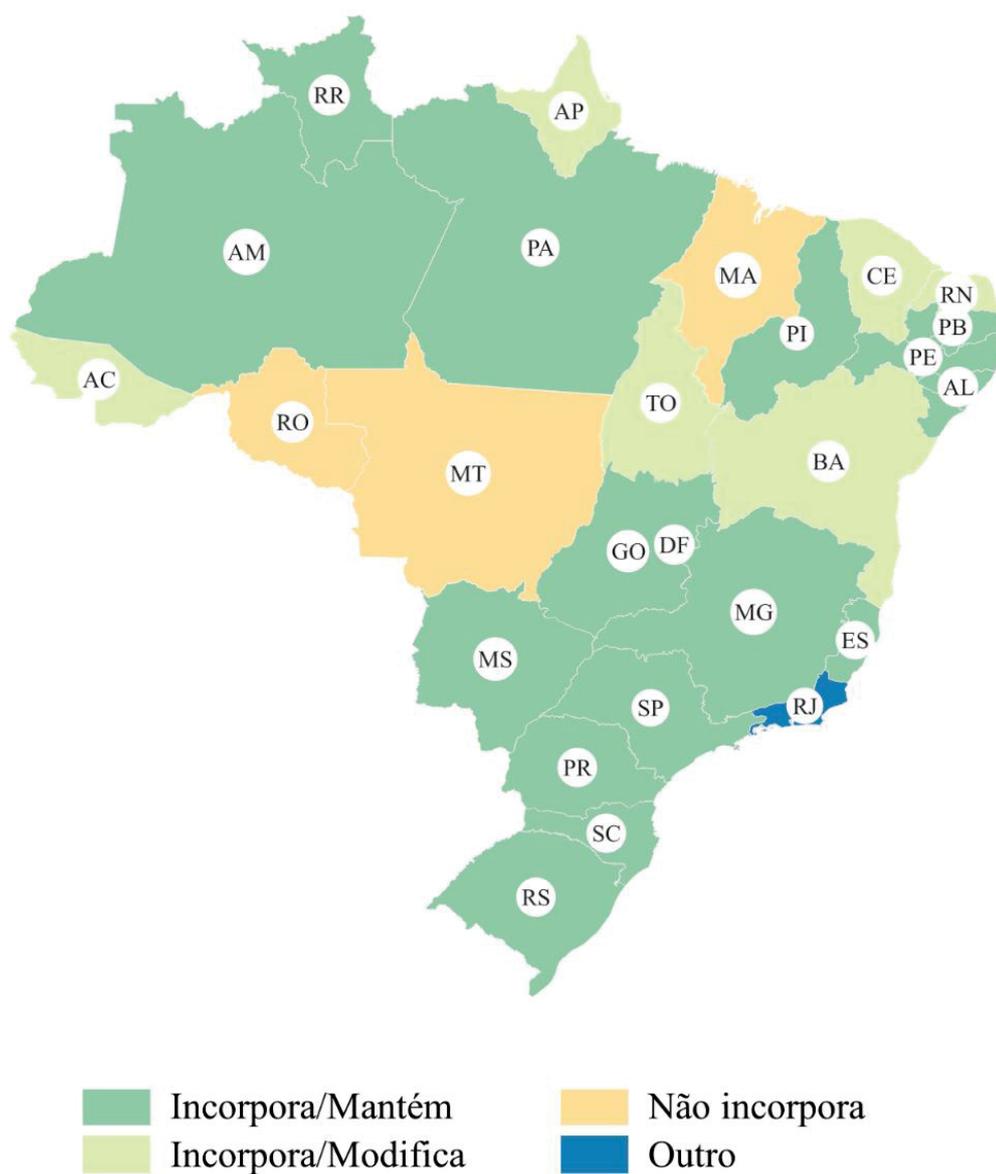
Dos 26 PEEs/PDE analisados, constatou-se que 23 deles incorporaram o texto correspondente ao Art. 2º, inciso VI, do PNE (Brasil, 2014a), reconhecendo a importância da GD como diretriz e princípio norteador em seus Planos Subnacionais, o que corresponde a 88,46% dos planos aprovados. Esse panorama pode ser observado no Mapa 2.

Denota-se que os Planos Estaduais dos estados do Maranhão, Mato Grosso e Rondônia não incorporaram, em seus textos, o equivalente ao Art. 2º, o que condiz com 11,5% do total de normativos analisados. Por outro lado, é possível identificar que 16 PEEs (o equivalente a 61,5% do total) optaram por manter integralmente o texto proposto pelo PNE (Brasil, 2014a) na formulação dos textos de seus respectivos Planos Subnacionais, enfatizando a GD como princípio fundamental para a condução da educação pública. Essa evidência foi identificada nos PEEs dos estados de Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso

¹⁹⁰ Esse trabalho investigativo corresponde à tese para Professor Titular, apresentada por Souza (2023) junto à UFPR, que tem como título *Gestão democrática da educação pública brasileira: um estudo à luz da teoria da democracia de Norberto Bobbio*.

do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

MAPA 2 – PANORAMA DA INCORPORAÇÃO DA GD ENQUANTO PRINCÍPIO E DIRETRIZ DOS PEES/PDE (ART.2º, INCISO VI)



FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (2) da pesquisa. Usando: QGIS [software GIS]. Versão 3.16.

Além disso, dentre os planos que incorporaram o Art. 2º, inciso VI, e estabeleceram a GD enquanto princípio, sete deles optaram por modificar o texto do normativo nacional, o que representa 26,90% dos PEEs/PDE analisados. As alterações realizadas podem indicar que alguns entes federados discutiram o princípio presente no PNE (2014-2024) e o (re)interpretaram a partir das realidades específicas e das disputas que permearam a elaboração dos seus respectivos Planos Subnacionais, de modo a ressaltar diferentes perspectivas em relação à GD.

O Quadro 24 destaca essas modificações e apresenta uma visão detalhada, a partir dos diferentes enfoques e das perspectivas de GD adotadas pelos entes federados que modificaram o texto do normativo nacional.

QUADRO 24 – AMPLIAÇÃO DA GD ENQUANTO PRINCÍPIO E DIRETRIZ DOS PLANOS SUBNACIONAIS

UF	LEGISLAÇÃO	TEXTO DOS PEEs CORRESPONDENTE AO ART. 2º DO PNE (2014-2024), INCISO VI
AC	Lei N.º 2.965 (2015)	Art. 2º São diretrizes do Plano Estadual de Educação: [...] VI – promoção da gestão democrática, ampliando a participação das famílias, profissionais da educação e da sociedade, na organização, definição, execução, acompanhamento e controle das políticas públicas de educação;
AP	Lei N.º 1.907 (2015)	Art. 2º São diretrizes do Plano Estadual de Educação-PEE 2015-2025: [...] IX - promoção da gestão democrática da educação;
BA	Lei N.º 13.559 (2016)	Art. 2º - São diretrizes orientadoras do PEE-BA: [...] VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação no Estado;
CE	Lei N.º 16.025 (2016)	Art. 3º São diretrizes do Plano Estadual de Educação: [...] X - fortalecimento da gestão democrática da educação e dos princípios que a fundamentam;
DF	Lei N.º 5.499 (2015)	Art. 2º São diretrizes do PDE: [...] VII – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública do Distrito Federal, com participação efetiva da comunidade escolar e local nos conselhos escolares, e com a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
RN	Lei N.º 10.049 (2016)	Art. 2º São dimensões do Plano Estadual de Educação: VI - gestão democrática: participação, responsabilização e autonomia dos sistemas de ensino;
TO	Lei N.º 2.977 (2015)	Art. 2º São diretrizes do PEE/TO: [...] VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública, consolidada na efetividade da autonomia administrativa, financeira e pedagógica;

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (2) da pesquisa.

A redação do texto correspondente ao inciso VI do Art. 2º, presente nos sete PEEs e no PDE e destacados no Quadro 24, aponta para uma visão ampliada de GD nesses entes federados. Dentre essas interpretações, cabe ressaltar que os Planos Estaduais do Amapá (2015)

e da Bahia (2016) suprimiram a palavra “pública” do inciso. Dessa forma, o legislador sugere uma ampliação do princípio, que deve ser também estendido à educação privada. Nos demais casos, observa-se que, além do princípio, são destacados métodos e procedimentos relativos à GD, tais como participação da comunidade escolar e local, dos profissionais da educação e da sociedade na definição, no acompanhamento e no controle da política educacional. Também, evidencia-se o fortalecimento de elementos que sustentam a GD, tais como responsabilização, autonomia e participação efetiva. Em relação à associação desses elementos, Souza (2023, p. 98) afirma que “O incentivo e a construção da autonomia são ao mesmo tempo elementos e objetivos democráticos. A autonomia é uma daquelas condições para a participação”. Portanto, a incorporação desses ingredientes da GD, na diretriz em análise, aponta para a intenção de fortalecimento dessa concepção, no âmbito da legislação dos entes federados que os incorporaram na redação do texto dos Planos Subnacionais.

Por outro lado, é importante ressaltar que três PEEs optaram por não incorporar a GD como princípio e diretriz em seus textos. Esses planos correspondem aos dos estados do Maranhão (2014), Mato Grosso (2014) e Rondônia (2015), os quais correspondem a 11,53% do total de 26 planos aprovados. Um aspecto relevante a mencionar é que tanto o PEE do Maranhão (2014) quanto o do Mato Grosso (2014) foram sancionados no período que antecedia a aprovação da versão final do PNE 2014-2024, o que pode ter influenciado, em certa medida, a não incorporação desse artigo nesse ordenamento legal.

Em tese recentemente defendida por Renata Finatti (2021), intitulada *Do discurso ao compromisso legal: a democracia da gestão da educação pública brasileira normatizada a partir do Plano Nacional de Educação 2014-2024*, buscou-se “[...] compreender como se delineiam as normativas sobre gestão dos sistemas públicos de ensino no Brasil, em decorrência da recomendação do Plano Nacional de Educação 2014-2024, Lei federal 13.005/2014 (Art. 2º, inciso VI; Art. 9º; e Meta 19)” (Finatti, 2021, p. 29). Ao analisar como os PEEs/PDE/PME adequaram, em seus textos, as diretrizes do PNE (Art. 2º), a investigação aponta que a maioria dos entes federados repete os princípios presentes no PNE, todavia, 24,84% dos documentos analisados não fazem referência ao princípio da GD, pois o excluem das diretrizes dos Planos Subnacionais (Finatti, 2021). Ou seja, ao alargar a análise, incorporando os PMEs, que não foram objeto da presente pesquisa, observa-se um número maior de entes federados que não incorporaram a GD enquanto princípio e diretriz em seus respectivos planos, presente no Art. 2º do PNE.

Diante das proposições do PNE em relação à GD, em especial enquanto diretriz, a autora questiona: “É possível esperar, em planos por ele demandados, menos que tais princípios? Seria o esperado copiá-lo? Ou a autonomia dos entes federados permite que os consensos nacionais não sejam assumidos localmente?” (Finatti, 2021, p. 359). Essa omissão é, no mínimo, um indicativo dos desafios que a GD tem vivenciado no campo educacional e escolar brasileiro, afinal o seu não reconhecimento enquanto princípio e diretriz podem indicar resistências no âmbito subnacional. Também, evidencia-se que, muito provavelmente, a GD não foi a principal questão debatida e demandada nas realidades locais, e, talvez, por esse fato, negligenciada.

Finalizada a análise da incorporação, ou não, do Art. 2º, inciso VI, do PNE (Brasil, 2014a), procedeu-se à investigação de como ocorreu a incorporação, ou não, do Art. 9º (Brasil, 2014a) nos textos dos PEEs/PDE. Na próxima seção, é analisado como cada estado, assim como o DF, interpretou, dimensionou, adaptou ou suprimiu/omitiu esse dispositivo legal para o contexto específico e suas respectivas realidades.

7.4 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NOS TEXTOS DOS PEES/PDE: EXAMINANDO A (NÃO) INCORPORAÇÃO DO ARTIGO 9º DO PNE (2014 – 2024)

Conforme mencionado anteriormente, durante a análise do texto do PNE (2014 – 2024), foram identificadas cinco referências diretas ao termo “GD” e, dentre elas, destaca-se a menção encontrada no Art. 9º (Brasil, 2014a), que, durante a tramitação do Plano Nacional, foi objeto de disputas. Conforme pesquisa realizada por Scalabrin¹⁹¹ (2018), o texto correspondente ao artigo sofreu modificações significativas ao longo do processo de tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

O texto inicial estabelecia o prazo de um ano para que os entes federados aprovassem LGD e não restringia a aplicação desse princípio apenas à educação pública. No entanto, o texto final do PNE (2014-2024) ampliou o prazo para que os entes federados legislassem sobre o tema, reconhecendo sua autonomia na definição das políticas educacionais. Contudo, a versão final circunscreveu e restringiu a GD exclusivamente à esfera da educação pública (Scalabrin, 2018). Na redação final do PNE (2014-2014), o artigo em questão ficou assim definido:

¹⁹¹ Em tese de doutorado, intitulada ‘*Mérito, desempenho*’ e ‘*participação*’: *adesões e resistências à Meta 19 do PNE nos Planos Estaduais e Distrital de Educação*, Scalabrin (2018) investigou em que medida os Planos Subnacionais aderiram ao PNE (2014-2024), focalizando a Meta 19 e os critérios de mérito, desempenho e participação.

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (Brasil, 2014a).

Essas alterações apontam para disputas e tensionamentos, para as diferentes perspectivas e sentidos de GD e para os interesses dos diferentes atores políticos que conformaram o texto do PNE (Brasil, 2014a). Dourado (2016, p. 24), ao realizar uma análise crítica do artigo em questão, afirma que:

O texto avança ao fixar o prazo de dois anos para que as respectivas leis sejam aprovadas, mas recua ao delimitar esse princípio somente para a educação pública, excluindo, desse modo, a educação privada. Esse artigo encontra limites na Meta 19, que, ao mesmo tempo que enseja a gestão democrática por meio do estabelecimento de mecanismos para assegurar a participação de professores/as, estudantes, pais, mães e/ou responsáveis e funcionários/as na gestão, enfatiza como parte desse processo a concepção de meritocracia, amplamente questionada pelas entidades do campo educacional. Outra constatação relativa a esse item diz respeito à pouca movimentação para garantir as leis.

O autor sublinha a redução da abrangência da GD à educação pública, quando essa concepção poderia ter sido ampliada no âmbito do PNE (Brasil, 2014a) e reverberada para os Planos Subnacionais. Conforme supracitado, essa é uma questão histórica e já presente nas discussões sobre a GD, as quais deram origem ao princípio constitucional¹⁹² e no processo de elaboração da LDBEN.

A redução à esfera pública inviabilizou a disseminação da GD para outros espaços, como, por exemplo, o sistema privado de ensino. Além disso, o autor enfatiza a pouca movimentação dos entes federados para garantir o estabelecido no Art. 9º (Dourado, 2016), o que evidencia que, mesmo com o prazo fixado para a aprovação das leis específicas, ou

¹⁹² Durante o processo de elaboração do texto que deu origem à CF de 1988, os tensionamentos relativos à GD também estiveram presentes. Os diferentes posicionamentos podem ser resumidos em dois polos: 1) Posição dos integrantes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que apresentou a Comissão Constituinte a seguinte concepção de GD: “gestão democrática do ensino, com participação de docentes, alunos, funcionários e comunidade” (Adrião; Camargo, 2007, p. 66) — essa perspectiva defendia a GD de forma abrangente, com participação da comunidade; 2) Setor Privado, que se contrapunha à proposta do primeiro setor. Responsável por apresentar uma emenda constitucional, o setor privado conseguiu restringir a GD presente na CF de 1988 ao ensino público, excluindo a participação da população usuária desse processo. Portanto, os embates e tensionamentos sobre o âmbito de atuação da GD e a participação estão presentes na história da política educacional brasileira desde os anos 1980 e ecoam nos debates contemporâneos.

adequação de legislação já existente, algumas unidades federativas possivelmente não cumpririam a determinação legal.

Para identificar em que medida o Art. 9º do PNE (2014-2024) foi (ou não) regulamentado nos estados brasileiros e no DF, examinaram-se os Planos Subnacionais dessas unidades federativas, observando, em um primeiro momento, se os ordenamentos legais contemplaram, ou não, o texto em forma de artigo, conforme ilustra o Quadro 25.

QUADRO 25 – UMA ANÁLISE DA INCORPORAÇÃO DO ART. 9º DO PNE (2014-2024) NOS PEES/PDE

Região	Documento	Não incorpora	Incorpora e modifica	Incorpora e mantém	Prazo	Abrange os Municípios (Art. 9º)	Lei anterior (cita)
CO	PDE/DF/2015		X		10/06/2016	Não se aplica	X
	PEE/GO/2015		X		22/07/2017	X	
	PEE/MT/2014 ^{1*}	X			-		
	PEE/MS/2014		X		25/06/2017	X	
NE	PEE/AL/2016			X	22/01/2017	X	X
	PEE/BA/2016		X		-		
	PEE/CE/2016	X			-		
	PEE/MA/2014	X			-		
	PEE/PB/2015	X			-		
	PEE/PE/2015	X			-		
	PEE/PI/2015			X	21/12/2017	X	X
	PEE/RN/2016		X		27/01/2017	X	
PEE/SE/2015		X		4/09/2016		X	
N	PEE/AC/2015 ^{2*}	X			-		
	PEE/AP/2015	X			-		
	PEE/AM/2015		X		26/06/2025	X	
	PEE/PA/2015	X			-		
	PEE/RO/2015	X			-		
	PEE/RR/2015			X	3/12/2017	X	X
	PEE/TO/2015			X	08/07/2017	X	X
SU	PEE/ES/2015 ^{2*}	X			-		
	PEE/MG/2018		X		26/12/2020		
	PEE/RJ ^{4*}	X					
	PEE/SP/2016	X			24/06/2016 (vetado)		
S	PEE/PR/2015		X		25/06/2016		
	PEE/RS/2015	X			-		
	PEE/SC/2015		X		15/12/2016		

FONTE: A autora (2024), a partir do PNE/PEEs/PDE, Mendonça (2017), Souza e Pires (2018) e Scalabrin (2018).

NOTAS: ^{1*} As duas versões do PEE/MT não incorporaram em forma de artigo o disposto no Artigo 9º do PNE; todavia, é importante ressaltar que no PEE/MT (2021-2026) havia previsão da incorporação do artigo, que foi, então, objeto de veto do executivo. ^{2*} Os PEES do Acre (2015) e do Espírito Santo (2015) incorporaram o equivalente ao Artigo 9º em outra parte do Plano Estadual. ^{4*} Não possui PEE.

O Quadro 25 evidencia a diversidade de posicionamentos dos entes federados em relação às determinações do PNE (2014-2024) no que tange à incorporação, ou não, do Art. 9º.

A presença/ausência desse dispositivo em forma de artigo nos textos dos PEEs/PDE, bem como a forma como foi traduzido, adaptado e (re)interpretado, apontam para elementos das realidades subnacionais, assim como pode ser um indicativo da disposição dos entes federados em consagrar e regulamentar, ou não, em legislação específica, a GD. Todavia, alguns entes federados podem não ter incorporado o artigo em análise e, mesmo assim, possuir legislação que discipline a GD, como apontou a investigação de Souza e Pires (2018), fato que poderia ter sido registrado no respectivo Plano Subnacional.

Dos 26 PEEs/PDE analisados, é evidente, com base nos dados apresentados no Quadro 25, que 12 deles não incorporaram o Art. 9º nos seus respectivos planos na forma de um artigo, o que equivale a *46,15 % do total de planos sancionados*. Esses documentos correspondem aos PEEs dos seguintes estados: Acre (2015)¹⁹³, Amapá (2015), Ceará (2016), Espírito Santo (2015)¹⁹⁴, Maranhão (2014), Mato Grosso (2014), Pará (2015), Paraíba (2015), Pernambuco (2015), Rondônia (2015), Rio Grande do Sul (2015) e São Paulo (2016).

O caso do PEE de São Paulo (2016) é, no mínimo, intrigante. Esse estado, inicialmente, havia incorporado o dispositivo na versão preliminar de seu PEE, mas, posteriormente, o texto foi objeto de veto em sua versão final. No Mato Grosso, o PEE (2014) não havia incorporado o artigo em análise. Já o novo PEE do Mato Grosso, aprovado em 2021, com vigência para os anos de 2021-2026, na sua versão inicial, incorporara o artigo, que havia sido assim definido: “Art. 9º Fica assegurada a manutenção da gestão democrática na educação básica e superior pública, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho” (Mato Grosso, 2021). Todavia, o dispositivo também foi objeto de veto do executivo na sua versão final.

A mensagem de veto, assinada pelo governador Mauro Mendes (MT), destacou que a Secretaria de Estado de Educação (Seduc) foi convocada a manifestar-se sobre a questão e, após análise das emendas parlamentares aprovadas no processo de tramitação do PEE/MT (2021-2026), opinou pelo veto de algumas delas, incluindo o Art. 9º. O veto foi assim justificado pelo executivo:

Em relação à inserção do art. 9º à propositura, é possível identificar ausência de razoabilidade e, ainda, a possibilidade de surgimento de incoerências interpretativas, uma vez que a matéria tratada no referido dispositivo já se encontrava devidamente

¹⁹³ A pesquisa de Scalabrin (2018) evidenciou que, mesmo que o estado do Acre não tenha incorporado o equivalente ao Art. 9º (PNE), essa questão está presente na Meta 19, na Estratégia 19.2.

¹⁹⁴ Scalabrin (2018) identificou que o PEE/ES (Lei 10.382/2015) não incorporou o corresponde ao Art. 9 do PNE em forma de artigo no texto do seu plano. Contudo, essa questão está contemplada na Estratégia 19.1 do PEE em questão.

prevista na Meta 19 do Anexo do projeto, com texto normativo diverso (Mensagem n.º 87, Mato Grosso, 2021).

Dentre as razões apresentadas, está o fato de que a GD já estava prevista na Meta 19 do plano em questão, o que não se configura impeditivo para a sua incorporação no artigo vetado. Ademais, o texto da Meta 19 não difere do que havia sido proposto no artigo objeto de veto. Esse pode ser um exemplo que ratifica a afirmação de Lima (2005) que, ao analisar os conflitos entre eficiência e democracia, infere que, “[...] de futuro, sempre será preferível menos democracia do que democracia a mais” (Lima, 2005, p. 80). Ou seja, diante da possibilidade real de alargamento e ampliação da GD, de esse princípio ser reconhecido enquanto artigo no âmbito da legislação estadual, ratificando o já postulado pelos normativos nacionais e, nesse caso em especial, no que está posto no PNE 2014, a opção foi o veto, a supressão do artigo, ou seja, a opção foi por “democracia a menos” (Lima, 2005), com a justificativa de que ela já estava disposta na Meta específica do PEE/MT/2021.

A não incorporação e os vetos podem ser pontos relevantes a serem observados em relação à GD na dimensão das orientações para a ação (Lima, 1998, 2011a, 2018b), o que pode evidenciar um desafio *a priori* nesses entes federados, na materialização das diretrizes, metas e estratégias do PNE (2014-2024) e, sobretudo, podem apresentar desdobramentos no plano das ações concretas (Lima, 1998, 2011a, 2018b) a serem efetivadas no âmbito das redes de ensino e escolas que as integram.

Por outro lado, é possível observar que 14 entes federados — o que corresponde a 53,84% do total de PEEs/PDE analisados — incorporaram o Art. 9º na forma de artigo em seus respectivos Planos Subnacionais, os quais são: Alagoas (2016), Amazonas (2015), Bahia (2016), Distrito Federal (2015), Goiás (2015), Minas Gerais (2018), Mato Grosso do Sul (2014), Piauí (2015), Paraná (2015), Rio Grande do Norte (2016), Roraima (2015), Santa Catarina (2015b), Sergipe (2015), Tocantins (2015). Dessas unidades federativas, quatro optaram por manter o texto original do Plano Nacional de Educação (Tocantins, Roraima, Piauí e Alagoas), enquanto outras dez (Amazonas, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Sergipe e Distrito Federal) realizaram modificações na redação do dispositivo.

As principais alterações dizem respeito à abrangência do artigo, em que apenas sete Planos Estaduais de Educação — Goiás (2015), Mato Grosso (2014), Alagoas (2016), Piauí (2015), Rio Grande do Norte (2016), Amazonas (2015) e Roraima (2015) — mencionam, no artigo em análise, a preocupação em estender a aplicação dele aos municípios de sua

abrangência. Os demais, que incorporaram o disposto, restringiram-no apenas ao âmbito estadual. No tocante à abrangência dos PEEs e à preocupação em orientar os municípios no disciplinamento da GD, a pesquisa realizada por Scalabrin (2018) enfatiza que, dentre os 25 PEEs/PDE analisados pela autora, 18 entes federados apresentaram, nos seus respectivos Planos Subnacionais, essa preocupação, o que corresponde aos estados de: “Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins” (Scalabrin, 2018, p. 294). Essa divergência pode ser explicada dado que a análise da autora abrangeu não somente o correspondente ao Art. 9º, mas outras dimensões do PEE/PDE.

Ainda no que diz respeito ao Art. 9º, observou-se que somente seis entes federados mencionam a necessidade de caso necessário, o adequar à lei anterior, que trata da GD, os quais são: Distrito Federal, Alagoas, Piauí, Sergipe, Roraima e Tocantins, indicando que nesses locais há LGD.

Em relação ao prazo estipulado pelo Art. 9º (PNE 2014-2024), que se encerrou em 25 de junho de 2016, dos 26 PEEs/PDE aprovados, somente o PEE do Paraná (2015) e do Mato Grosso do Sul (2014) estabeleceram tal prazo específico em seus Planos de Educação, enquanto os demais não cumpriram o estabelecido no prazo estipulado, de modo a adiar, portanto, a publicação de LGD ou sua adequação. Dentre os entes federados, três se aproximaram do limite, pois o Distrito Federal, Sergipe e Santa Catarina estabeleceram o ano de 2016, mas, ainda assim, ultrapassaram a data determinada pelo normativo nacional.

Entre os demais estados, sete unidades federativas estipularam o ano de 2017 (Alagoas, Bahia, Goiás, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima e Tocantins) como prazo para cumprimento do Art. 9º, enquanto Minas Gerais estabeleceu o ano de 2020 para a sua efetivação e, por fim, o estado do Amazonas definiu o ano de 2025.

Embora o PNE (Brasil, 2014a) tenha determinado a obrigatoriedade da regulamentação de LGD ou sua adequação pelos entes federados, estabelecendo um prazo legal de dois anos para tanto, é importante destacar que algumas unidades federativas que já possuíam legislação sobre a temática possivelmente optaram por omitir/suprimir o equivalente ao Art. 9º do normativo nacional em seus respectivos Planos de Educação.

Para melhor compreender esse cenário, brevemente se destaca a contribuição de estudos realizados sobre a temática, alguns deles já utilizados ao longo do texto, como as investigações conduzidas por Souza e Pires (2018), Scalabrin (2018), Finatti (2021) e

Bittencourt (2023), os quais auxiliam a esclarecer esse impasse. A pesquisa realizada por Souza e Pires (2018) permite identificar quais entes federados já possuíam legislação que disciplinava a GD, no período que antecede a aprovação do PNE e dos seus respectivos PEEs/PDE, que são:

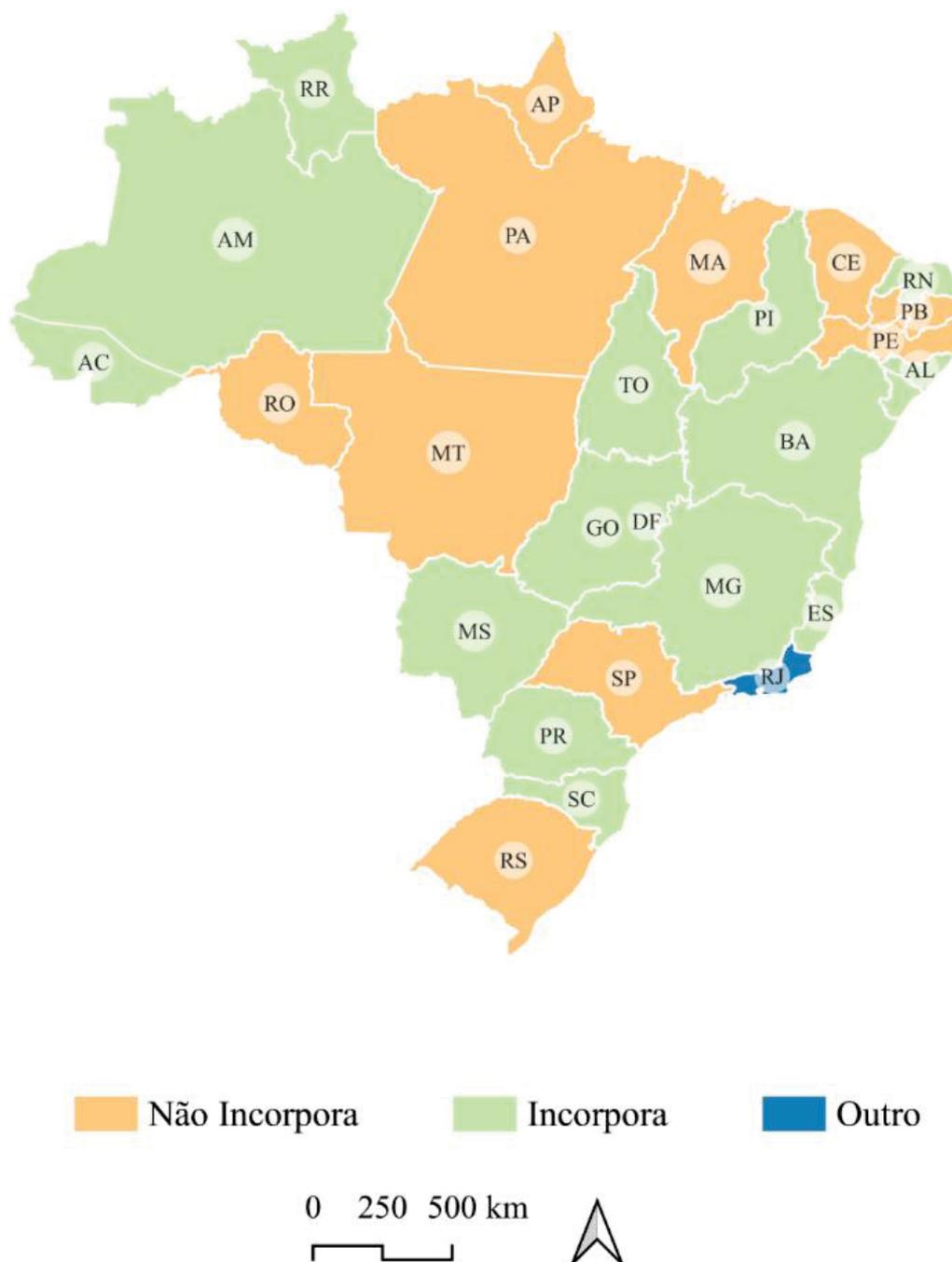
- i. Acre: possui lei acerca da GD desde 1996 e, em 2016, publicou nova legislação (Lei N.º 3.141);
- ii. Alagoas: Lei N.º 6.152, de maio de 2000;
- iii. Amapá: Lei N.º 1.503, de 9 de julho de 2010;
- iv. Distrito Federal: Lei N.º 4.751, de fevereiro de 2012;
- v. Goiás: Resolução do Conselho Estadual de Educação/CP N.º 004/2009;
- vi. Mato Grosso: Lei Ordinária N.º 7.040, de 1º de outubro de 1998 (modificada pelas Leis N.º 7.793, de 04 de dezembro de 2002, e N.º 7.892, de 30 de outubro de 2003);
- vii. Piauí: Decreto N.º 12.765, de 17 de setembro de 2007, que regulamenta o Art. 119º, da Lei Complementar N.º 71, de 26 de julho de 2006;
- viii. Rio de Janeiro: Lei N.º 7.365, de 14 de julho 2016;
- ix. Rio Grande do Sul: Lei N.º 10.576, de 14 de novembro de 1995 — atualizada pela Lei N.º 13.999, de 15 de maio de 2012;
- x. Rio Grande do Norte: Lei Complementar N.º 585 de dezembro de 2016;
- xi. Rondônia: Lei N.º 3.018, de 17 de abril de 2013;
- xii. Sergipe: Decreto N.º 16.396, de 20 de março de 1997;

A comparação dessa legislação com os PEEs/PDE que não incorporaram o equivalente ao Artigo 9º (PNE) permite inferir que é possível que os PEEs do Acre (2015), Amapá (2015), Mato Grosso (2014) e Rio Grande do Sul (2015) possam não ter incorporado o dispositivo pelo fato de já possuírem legislação disciplinando a matéria.

Ainda sobre essa questão, uma segunda hipótese que emerge é de que os demais estados que não incorporaram o equivalente ao Art. 9º do PNE na forma de artigo em seus Planos Subnacionais possam ter incorporado suas determinações em outras dimensões do PEE ou em legislação correlata. Com a adoção desse critério de análise, os estados do Acre, do Espírito Santo e do Rio de Janeiro cumpriam a sua determinação, conforme apontou Scalabrin (2018). Portanto, dez estados suprimiram, omitiram ou não incorporaram o Art. 9º em forma de artigo, de meta ou de legislação correlata, os quais são: Amapá, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo (Scalabrin, 2018). Desses, Amapá, Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Rondônia, já possuíam legislação anterior,

porém, não a citaram no âmbito dos seus respectivos Planos Subnacionais. O panorama da incorporação do Art. 9º pode ser observado no Mapa 3, a seguir:

MAPA 3 – PANORAMA DA INCORPORAÇÃO DO ART. 9º (PNE) PELOS PLANOS SUBNACIONAIS



FONTE: A autora (2024), a partir do Banco de Dados (2) da pesquisa e Scalabrin (2018). Usando: QGIS [software GIS]. Versão 3.16.

Por outro lado, é importante ressaltar que, mesmo que os PEEs/PDE não tenham incorporado o Art. 9º, a determinação estabelecida pelo PNE (Brasil, 2014a) é clara, isto é, o prazo para aprovação de LGD, ou adequação de legislação existente, encerrou-se em junho de 2016. Tendo em conta essa determinação, a investigação de Souza e Pires (2018) identificou que, até o final do ano de 2017, apenas 12 entes federados (11 estados e o Distrito Federal) haviam cumprido a norma legal. Isso representa 44,44% das unidades federativas cuja legislação que versa sobre a matéria foi objeto de análise no referido estudo, nomeadamente a dos seguintes estados: “[...] Acre, Amapá e Rondônia, na região Norte; Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe, no Nordeste; Rio de Janeiro, no Sudeste; Rio Grande do Sul, na região Sul; e Mato Grosso e Goiás, além do Distrito Federal, na região Centro-Oeste” (Souza; Pires, 2018, p. 73). A pesquisa de Scalabrin (2018) ratificou os resultados do estudo realizado por Souza e Pires (2018).

No ano de 2021, um novo estudo procurou avaliar e atualizar a questão. A tese de Finatti (2021) analisou a implementação do Art. 9º, ampliando o escopo e, portanto, abrangendo os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme anteriormente enfatizado. A autora parte de estudos já citados, a saber: Mendonça (2017), Scalabrin, (2018), Souza e Pires (2018), de forma a realizar a atualização do levantamento previamente conduzido por Souza e Pires (2018) no âmbito dos estados e do Distrito Federal. Essa atualização revela algumas modificações no cenário em questão, entre as quais se destacam: 1) no estado do Piauí, o Decreto N.º 12.765/2007 foi revogado pelo Decreto N.º 14.607/2011, sendo que esse aborda exclusivamente a seleção de diretores(as) e não abrange a GD; 2) no estado do Sergipe, o decreto examinado por Souza e Pires (2018) parece não estar mais vigente. Por outro lado, há uma ação do Ministério Público que cobra a regulamentação da matéria e um edital para a seleção interna de diretores(as); 3) no estado de Espírito Santo, foi identificada a Lei N.º 5.471, de 22 de setembro de 1997, que só foi publicada no portal Leis Estaduais em 2021.

Em 2023, uma nova pesquisa sobre a temática apresentou convergência com os achados das pesquisas anteriores, bem como divergências em relação a alguns dados. Conforme a tese de Bittencourt (2023), apenas 11 entes federados apresentam normas específicas em forma de lei disciplinando a GD, o que corrobora a pesquisa de Finatti (2021), todavia com algumas divergências: 1) a investigação de Bittencourt (2023) constatou a existência de LGD no Estado do Mato Grosso, promulgada em 2019, legislação que não foi objeto de análise de Finatti (2021); 2) a pesquisa de Bittencourt (2023) não considerou a legislação do Estado de Alagoas, analisada por Souza e Pires (2018) e Finatti (2021); 3) o estudo de Bittencourt (2023)

destaca a existência de LGD no Estado do Piauí, embora a legislação citada pela pesquisadora se trate de um Decreto (Decreto N.º 13.867 de 2009), que regulamenta o Art. 119 da Lei Complementar N.º 71, de 26 de julho de 2006, que não corresponde a uma lei específica de GD.

O Quadro 26 procura sintetizar a (não) incorporação do Art. 9º, bem como evidenciar a existência ou a promulgação de LGD no âmbito dos estados e do DF, a partir do levantamento realizado por Souza e Pires (2018) e na atualização apresentada por Finatti (2021) e Bittencourt (2023).

QUADRO 26 – INCORPORAÇÃO DO ART. 9º E EXISTÊNCIA/PROMULGAÇÃO DE LGD

Região	PDE/PEE	Incorporação do Art. 9º	LGD	Outra legislação
Centro-Oeste	PDE/DF/2015	X	Lei N.º 4.751/2012	
	PEE/GO/2015	X		Resolução CEE/ CP N.º 04/2009 ^{1*}
	PEE/MT/2014	-	Lei N.º 7.040/1998	
	PEE/MS/2014	X	Lei N.º 5.466 de 2019 ^{2*}	
Nordeste	PEE/AL/2016	X	Lei N.º 6.152/2000 ^{3*}	
	PEE/BA/2016	X	-	
	PEE/CE/2016	-	-	
	PEE/MA/2014	-	-	
	PEE/PB/2015	-	-	
	PEE/PE/2015	-	-	
	PEE/PI/2015	X	-	Decreto N.º 13.867, de 30/09/2009 ^{4*} que regulamenta a Lei Complementar N.º 71 (Art. 119) de 2009.
	PEE/RN/2016	X	Lei Complementar N.º 585/2016	
PEE/SE/2015	X		Decreto N.º 16.396 de 1997 ^{5*}	
Norte	PEE/AC/2015	X	Lei N.º 3.141/2016	
	PEE/AP/2015	-	Lei N.º 1.503/2010	
	PEE/AM/2015	X	-	
	PEE/PA/2015	-	-	
	PEE/RO/2015	-	Lei N.º 3.018/2013	
	PEE/RR/2015	X	-	
	PEE/TO/2015	X	-	
Sudeste	PEE/ES/2015	X	Lei N.º 5.471/1997 ^{6*}	
	PEE/MG/2018	X	-	
	PEE/RJ	Não possui PEE	Lei N.º 7365/2016	
	PEE/SP/2016	-	-	
Sul	PEE/PR/2015	X	-	
	PEE/RS/2015	-	Lei N.º 16.088/2024 ^{7*} .	
	PEE/SC/2015	X	-	Decreto N.º 273 de 2023 ^{8*} .

FONTE: A autora (2024), a partir de Souza e Pires (2018), Finatti (2021) e Bittencourt (2023).

NOTAS: ^{1*} No âmbito desta pesquisa, a resolução do estado de Goiás não foi considerada lei específica de GD, tendo em conta que uma resolução não tem força de lei; ^{2*} A pesquisa de Bittencourt (2023) evidenciou a existência da Lei N.º 5.466 de 2019 (alterada pela Lei N.º 6.113, de 28 de setembro de 2023), que versa sobre GD no estado do Mato Grosso do Sul, não utilizada na pesquisa de Finatti (2021), tendo em conta o recorte temporal utilizado pela autora na coleta das legislações; ^{3*} A legislação de Alagoas não foi localizada como LGD pela pesquisa de

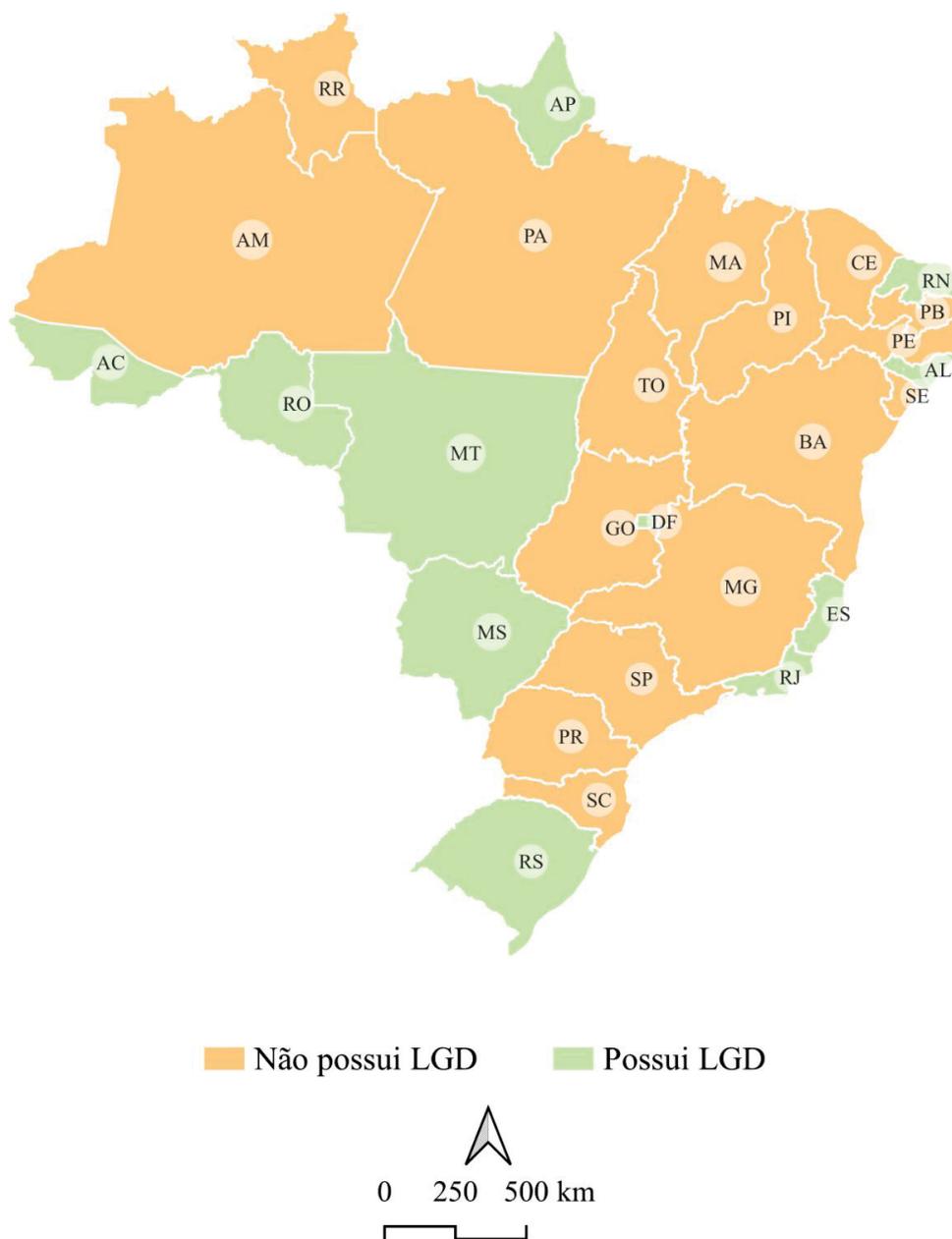
Bittencourt (2023). Todavia, na sua ementa, consta LGD sendo assim considerada por Souza e Pires (2018) como por Finatti (2021) e, também, considerada no âmbito desta pesquisa; ^{4*}No Piauí, o decreto analisado por Souza e Pires (2018) foi revogado (Finatti, 2021). Todavia, Bittencourt (2023) evidenciou que foi substituído pelo Decreto N.º 13.867, de setembro de 2009, e a lei que ele regulamenta não trata especificamente de GD; ^{5*}Em Sergipe, o decreto analisado por Souza e Pires (2018) parece não estar mais vigente (Finatti, 2021); ^{6*}No Espírito Santo, foi identificada a Lei N.º 5.471, de 22 de setembro de 1997 (Finatti, 2021), o que difere do levantamento realizado por Souza e Pires (2018); ^{7*}No Rio Grande do Sul, em 2024 foi revogada a Lei N.º 10.576, de 14 de novembro de 1995, substituída pela nova legislação supracitada; ^{8*}Em Santa Catarina, os decretos evidenciados por Finatti (2021) e Bittencourt (2023) foram revogados e substituídos pelo decreto supracitado.

O panorama evidenciado por Souza e Pires (2018), ratificado por Scalabrin (2018) e, atualizado por Finatti (2021) e Bittencourt (2023), indica que, dos 27 entes federados, apenas 10 estados e o Distrito Federal possuem LGD, o que equivale a 40,74% do total. Desses, oito entes federados já possuíam LGD no período anterior à determinação do normativo nacional, são eles: *Região Norte*: Acre: possui lei acerca da GD desde 1996 e, em 2016, atualizou a legislação anterior; Amapá (Lei N.º 1.503/2010) e Rondônia (Lei N.º 3.018/2013); *Região Nordeste*: Alagoas (Lei N.º 6.152/2000); *Região Sudeste*: Espírito Santo (Lei N.º 5.471/1997); *Região Centro-Oeste*: Distrito Federal (Lei N.º 4.751/2012 e Mato Grosso (Lei N.º 7.040/1998); e *Região Sul*: Rio Grande do Sul (Lei N.º 10.576/1995), legislação substituída e atualizada em 2024. Observa-se que a região que apresenta maior quantitativo de entes federados com legislação que disciplina a GD é a Centro-Oeste, seguida da Norte e Nordeste, o que pode ser um indicativo do compromisso assumido nas realidades locais em relação à GD, tendo legislado sobre a matéria antes de 2016. Em alguns casos, a promulgação de algumas leis remonta aos anos de 1990 (Acre, Espírito Santo, Mato Grosso e Rio Grande do Sul).

Ainda em relação aos 11 entes federados que cumpriram o estabelecido no Artigo 9º, nota-se que três deles aprovaram legislação em 2016, sendo eles: Acre (Lei N.º 3.141, de 22 de julho de 2016); Rio Grande do Norte (Lei Complementar N.º 585, de 30 de dezembro de 2016) e Rio de Janeiro (Lei N.º 7369, de 14 de julho 2016), um ente federado aprovou legislação em 2019, nomeadamente o estado do Mato Grosso do Sul (Lei N.º 5.466 de 2019), e o Rio Grande do Sul promulgou nova legislação (Lei N.º 16.088/2024) que revoga LGD datada de 1995. Com exceção do estado do Acre e do Rio Grande do Sul, que já possuíam lei específica de GD, todas as demais legislações aprovadas excederam o prazo estipulado pelo PNE, ou seja, a data de 25 de junho de 2016, o que parece, todavia, ser fato de menor importância, afinal foram os únicos entes federados que aprovaram LGD em âmbito estadual após a aprovação do Plano Nacional.

O Mapa 4 ilustra em que medida o Art. 9º (PNE) foi cumprido pelos estados brasileiros e o DF.

MAPA 4 – LGD: PRESENÇA E AUSÊNCIA NOS ENTES FEDERADOS BRASILEIROS



FONTE: A autora (2024), a partir de Souza e Pires (2018), Finatti (2021) e Bittencourt (2023). Usando: QGIS [software GIS]. Versão 3.16.

No contexto apresentado, observa-se que 16 unidades federativas — o equivalente a 59,25% do total de entes federados — não atenderam às disposições estabelecidas no Art. 9º, fato evidenciado até mesmo entre aqueles que o haviam incorporado em forma de artigo em seus Planos Subnacionais. São eles: *Região Centro-Oeste*: Goiás (possui uma resolução, todavia essa não tem força de lei); *Região Norte*: Amazonas, Pará, Roraima e Tocantins; *Região*

Nordeste: Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí (possui apenas decreto regulamentando Lei que não versa especificamente sobre GD) e Sergipe; *Região Sudeste*: Minas Gerais e São Paulo e; *Região Sul*: Paraná e Santa Catarina (possui apenas decreto de GD). Esse cenário destaca os desafios enfrentados na implementação da GD, especialmente representados por desafios políticos e legislativos que podem obstaculizar a promulgação de leis que assegurem a GD como um princípio orientador da educação pública e de suas formas de gestão.

Finatti (2021) evidenciou que 53% dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais examinados no âmbito da sua pesquisa não haviam incorporado o Art. 9º em seus respectivos planos. A autora destaca que a não incorporação do Art. 9º “[...] levanta a hipótese de que boa parte dos sistemas de fato não respeitou a demanda nacionalmente posta pelo PNE, tampouco como regra definida por meio de consenso com ampla participação social [...]” (Finatti, 2021, p. 363-364). E, de fato, essa hipótese, em grande medida, se concretizou. É possível afirmar que, embora 16 entes federados tenham se comprometido, por meio da lei que institui os seus respectivos Planos Subnacionais, a instituir ou a adequar a LGD, apenas 11 unidades federativas o fizeram, o que corresponde às 11 peças legais que versam especificamente sobre LGD em vigor nos estados brasileiros e no DF. Isso é apresentado no Quadro 27, que segue.

QUADRO 27 – LGD E OUTRAS LEGISLAÇÕES QUE VERSAM SOBRE GD NAS UNIDADES FEDERATIVAS BRASILEIRAS

(continua)

UF	LEI	EMENTA
Acre	Lei N.º 3.141/2016	Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre.
Alagoas	Lei N.º 6.152/2000	Institui a gestão democrática na rede pública estadual de ensino, como espaço de participação e construção coletiva, através de eleições diretas para diretores e diretores-adjuntos das escolas de educação básica, e dá providências correlatas.
Amapá	Lei N.º 1.503/2010	Dispõe sobre a regulamentação da Gestão Democrática Escolar nas Unidades Escolares do Sistema Estadual de Ensino, prevista nos Arts. 6º e 7º da Lei Estadual N.º 0949/2005, de 26 de dezembro de 2005, bem como em observância ao disposto no inciso VI do Art. 206 da Constituição Federal, inciso II, do § 2º, do Art. 285 da Constituição do Estado e ao inciso VIII do Art. 3º da Lei N.º 9.394/1996 e dá outras providências.
Distrito Federal	Lei N.º 4.751/2012	Dispõe sobre o sistema de ensino e a gestão democrática da educação básica na rede pública de ensino do Distrito Federal e dá outras providências. (Ementa alterada pela Lei N.º 7.211, de 29 de dezembro de 2022)
Espírito Santo	Lei N.º 5.471/1997	Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Estadual e dá outras providências, Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei [...]

QUADRO 27 – LGD E OUTRAS LEGISLAÇÕES QUE VERSAM SOBRE GD NAS UNIDADES
FEDERATIVAS BRASILEIRAS

(continuação)

UF	LEI	EMENTA
Mato Grosso	Lei N.º 7.040/1998	Regulamenta os dispositivos do Art. 14 da Lei Federal N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional), bem como o inciso VI do Art. 206 da Constituição Federal, que estabelecem Gestão Democrática do Ensino Público Estadual, adotando o sistema seletivo para escolha dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino e a criação dos Conselhos Deliberativos da Comunidade Escolar nas Unidades de Ensino.
Mato Grosso do Sul	Lei N.º 5466/2019 (alterada pela lei N.º 6.113/2023)	Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino e Aprendizagem, sobre o processo de seleção dos dirigentes escolares e dos membros do Colegiado Escolar, no âmbito da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.
Rio de Janeiro	Lei N.º 7365/2016	Regulamenta no âmbito do sistema estadual de ensino, o princípio da gestão democrática do ensino público estabelecido pelo Artigo 206, inciso VI da constituição federal e pelo Art. 307, inciso VI da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.
Rio Grande do Norte	Lei Comp. N.º 585/2016	Dispõe sobre a Gestão Democrática e Participativa da Rede Pública Estadual de Ensino do Rio Grande do Norte e dá outras providências.
Rio Grande do Sul	Lei N.º 16.088/2024 (revogou a Lei N.º 10.576, de 14 de novembro de 1995 ¹⁹⁵)	Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino nas Escolas Públicas Estaduais e dá outras providências.
Rondônia	Lei N.º 3.018/2013	Dispõe sobre a Gestão Democrática na Rede Pública Estadual de Ensino de Rondônia e dá outras providências.
OUTRAS LEGISLAÇÕES QUE VERSAM SOBRE GD NOS ESTADOS BRASILEIROS		
Goias	Resolução do CEE/CP N.º 004/2009	Fixa normas para a gestão democrática nas unidades escolares de educação básica do Sistema Educativo do Estado e dá outras providências [...].

¹⁹⁵ No Rio Grande do Sul, a revogação da Lei N.º 10.576, de 14 de novembro de 1995, uma das legislações mais antigas que versavam sobre GD, foi duramente criticada pelo Sindicato dos Professores e Funcionários de escola do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS), bem como por especialistas do campo da GD. Conforme reportagem publicada no jornal de notícias *Sul21*, intitulada *Projeto de Leite para Educação acaba com gestão democrática das escolas, dizem pesquisadoras* (Gomes, 2023), a aprovação da nova legislação representa um retrocesso no tocante à democratização da educação e das escolas gaúchas, pois retira a autonomia das instituições educacionais e as submete à chancela da Secretaria Estadual de Educação. O governo defendeu a proposta afirmando que havia necessidade de atualização da legislação de acordo com as mudanças realizadas pelas legislações nas últimas décadas. Já o sindicato apontou retrocessos, a exemplo do “[...] texto do Artigo 2º do projeto, que estabelece que a autonomia pedagógica, administrativa e financeira das instituições de ensino deverá observar diretrizes da Seduc” (Gomes, 2023, não p.). A reportagem destaca que a principal crítica “[...] é quanto às mudanças nas regras para escolha de diretores. O Artigo 11º estabelece que as direções serão escolhidas mediante duas etapas: a) pré-seleção dos candidatos realizada pela Secretaria da Educação; b) votação direta pela comunidade escolar” (Gomes, 2023, não p.). As especialistas consultadas pelo autor da matéria, dentre elas Vera Peroni, enfatizaram a falta de clareza e as contradições do projeto, que posteriormente foi transformado em lei. Conforme a pesquisadora, “[...] as mudanças no processo de seleção de direções configuram grandes perdas para a democracia” (Gomes, 2023, não p.). Diante do exposto, ressalta-se a importância de se observarem as alterações recentes nas legislações que versam sobre GD, as modificações propostas e os sentidos de GD presentes nesses normativos. No caso em questão, há indícios de conformação de sentidos divergentes de GD (Lima, 2014).

QUADRO 27 – LGD E OUTRAS LEGISLAÇÕES QUE VERSAM SOBRE GD NAS UNIDADES
FEDERATIVAS BRASILEIRAS

(conclusão)

UF	LEI	EMENTA
Piauí	Decreto N.º 13.867/2009	Regulamenta o Art. 119 de Lei Complementar N.º 71, de 26 de julho de 2006, disciplinando a gestão democrática nas escolas da Rede Pública Estadual de Ensino no Piauí e dá outras providências.
Santa Catarina	Decreto N.º 273 de 2023 ¹⁹⁶	Dispõe sobre a gestão escolar democrática da Educação Básica e Profissional da Rede Estadual de Ensino.

FONTE: A autora (2024), a partir de Souza e Pires (2018), Finatti (2021), Bittencourt (2023), Santa Catarina (2023b) e Rio Grande do Sul (2024).

A partir do exposto, ressalta-se que o PNE (2014-2024) e o disposto no Art. 9º foram insuficientes para garantir a regulamentação da GD no plano jurídico-normativo na maioria das unidades federativas. Portanto, essa questão persiste como um dos desafios a ser enfrentado para o fortalecimento e a materialização da GD enquanto princípio, objetivo e fim (Souza, 2023) da educação pública e suas formas de gestão. Embora esteja prevista e impressa nos normativos nacionais, a GD ainda é suprimida, omitida, negligenciada e, até mesmo, vetada na norma subnacional. Em muitos casos, essa omissão e resistência à incorporação da GD nem mesmo é identificada, denunciada ou questionada pela sociedade civil organizada, pelos profissionais da educação, tampouco pelas suas entidades representativas (Souza; Bruel, 2016).

Na tentativa de encontrar possíveis razões para a não regulamentação da GD pelos entes federados, Scalabrin (2018, p. 318) destaca que “[...] aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios cabe a palavra final sobre essa matéria; eles possuem autonomia para definir a gestão democrática em seu sistema de ensino”, e, em nome da autonomia que lhes é conferida, optam por negligenciar a questão, em detrimento de posicionamentos patrimonialistas, clientelistas, neoliberais e neoconservadores associados às teorias gestionárias. Ou seja, diante da possibilidade real de optar entre mais e menos democracia, a opção é por democracia a menos (Lima, 2005).

É crucial reconhecer que a lei é uma das instituições indispensáveis e fundamentais para assegurar a existência da GD. Como afirmou Souza (2023, p. 27), “A lei que garante a

¹⁹⁶ Em Santa Catarina, a GD das escolas públicas foi instituída via decreto governamental, instrumento muito frágil da democracia (Palú, 2019). Desde 2013, foram publicados três decretos diferentes, além de alterações propostas nesse ínterim. Cabe ressaltar que, embora os decretos, na sua ementa abordem a GD, seu foco é a escolha do PGE e por meio dele do(a) diretor(a) escolar. Em 2023, o N.º 273 (Santa Catarina, 2023b) estabeleceu que, nos casos em que o PGE do(a) diretor(a) proponente não for referendado por 50% de cada um dos segmentos da comunidade escolar, caberá ao executivo indicar o(a) diretor(a), o que na prática significa o retorno da indicação como forma de escolha do(a) dirigente escolar no estado catarinense. Essa questão foi objeto de embate entre o Sinte-SC e o governo; todavia, decisão judicial manteve o conteúdo do decreto governamental (Santa Catarina, 2023b). No Capítulo 9 é detalhado o desdobramento dessa decisão.

democracia é o instituto a ser preservado”, o que se torna mais relevante considerando os retrocessos democráticos vivenciados no Brasil nos últimos anos e a resistência à regulamentação da GD em âmbito subnacional. Garantir a regulamentação da GD na legislação subnacional e preservar os normativos já existentes são passos necessários para fortalecer e proteger a GD enquanto princípio da educação a ser operacionalizado nos sistemas de ensino e nas escolas que os integram.

Finalizada a análise da GD enquanto diretriz e princípio no âmbito do Plano Nacional e dos Planos Subnacionais, prosseguiu-se com o escrutínio da GD dimensionada nas metas e nas estratégias do PNE (2014-2024), observando como essas diretrizes reverberaram nos PEEs/PDE.

7.5 A GESTÃO DEMOCRÁTICA ENQUANTO ESTRATÉGIA PARA A PROMOÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A terceira menção relativa à GD no PNE (Brasil, 2014a) é encontrada na Estratégia 7.4, da Meta 7, que aborda a questão da qualidade da Educação Básica, e a qual tem como objetivo:

7.4) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática (Brasil, 2014a).

Já a quarta menção está presente na Estratégia 7.16, da mesma Meta 7, e tem como propósito:

7.16) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática (Brasil, 2014a).

Ambas as estratégias demonstram a relevância atribuída à GD como um elemento que pode contribuir para a qualidade da Educação Básica. Na Estratégia 7.4, a GD é associada aos processos de autoavaliação das escolas de Educação Básica, de forma que a sua redação evidencia que “[...] o legislador entendeu que a autoavaliação, foco da estratégia, é um recurso para o incremento da GD” (Souza, 2023, p. 78). Não obstante, o autor ressalta que a autoavaliação, para além de uma estratégia proposta no âmbito do PNE (2014-2024), já se

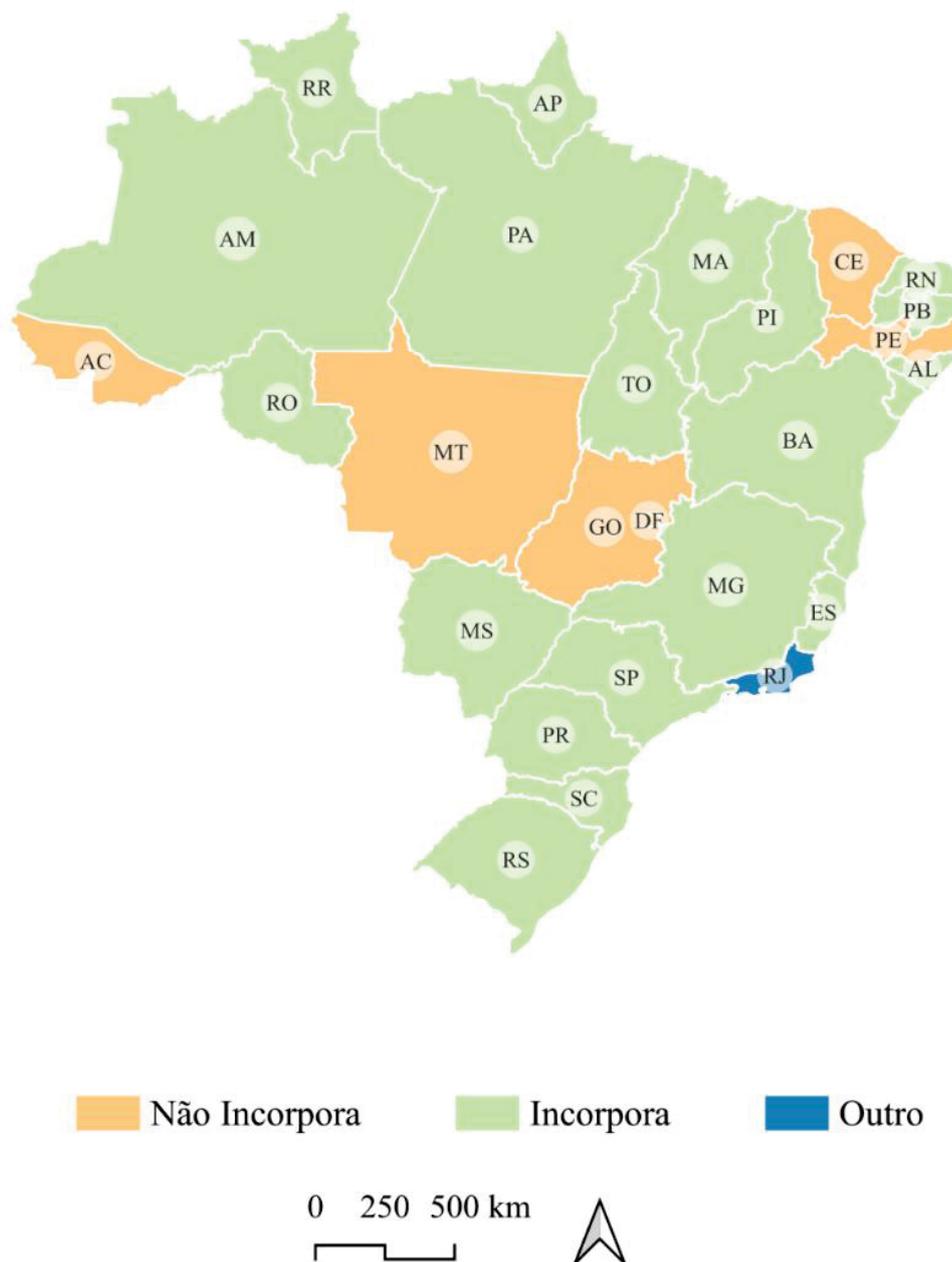
constitui em uma prática realizada em muitas organizações escolares e, nesse sentido, “[...] é mais que um conjunto de ações, trata-se de uma política (escolar) que contém objetivos, recursos e procedimentos elaborados e executados coletivamente” (Souza, 2023, p. 78).

Sendo assim, enquanto política, ferramenta de ação coletiva pautada na escuta, diálogo, publicização de informações e transparência, a autoavaliação pode ser entendida como um meio, um procedimento, uma ferramenta que poderá estar a serviço da democratização da escola pública, para dinamizar e colocar em ação o princípio da GD.

Quanto à Estratégia 7.16, de acordo com Souza (2023), não se evidencia uma relação direta entre a proposta dessa estratégia e a Meta 7, na qual foi inserida. Essa estratégia trata do apoio técnico e financeiro à gestão escolar, por meio da transferência de recursos às escolas, com previsão de que esses recursos sejam planejados e aplicados de forma transparente, seguindo os princípios da GD. No entanto, a Meta 7 tem como objetivo “[...] fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb” (Brasil, 2014a). Diante disso, o autor ressalta que essa estratégia estaria mais adequada e alinhada à Meta 19, que trata especificamente da GD (Souza, 2023).

O entendimento da GD, enquanto elemento importante e associado à qualidade da Educação Básica, foi reverberado nos textos dos Planos Subnacionais. Nesse viés, o Mapa 5 procura evidenciar em que medida os PEEs/PDE incorporaram, ou não, o correspondente à Estratégia 7.4.

MAPA 5 – INCORPORAÇÃO DO TEXTO CORRESPONDENTE À ESTRATÉGIA 7.4 (META 7 – PNE)
NOS PEES/PDE



FONTE: Banco de Dados (2) da pesquisa. Usando: QGIS [software GIS]. Versão 3.16.

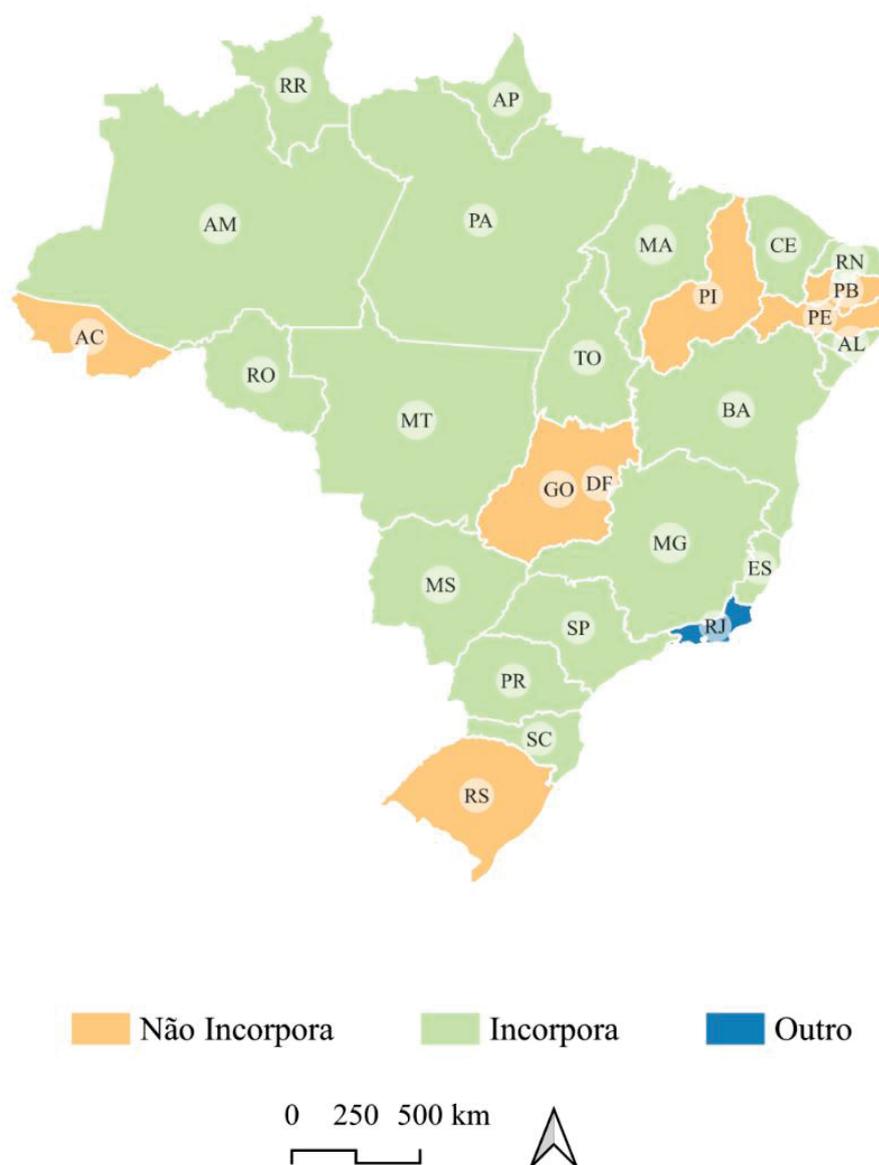
NOTA: * Os Planos Estaduais da PB, PI e RS incorporaram apenas o equivalente à Estratégia 7.4. O Plano Estadual de TO incorporou a estratégia, contudo a vinculou à Meta 22 (GD).

Observa-se que 20 PEES incorporaram o equivalente à Estratégia 7.4 do PNE (Brasil, 2014a), o que corresponde a 76,92% sancionados no período em análise. Identifica-se que o PDE (Distrito Federal, 2015) e mais cinco PEES, que correspondem aos dos estados do Acre,

Goiás, Mato Grosso, Ceará e Pernambuco, não incorporaram o equivalente a essa estratégia em seus normativos, o que corresponde a 23,08% do total. Esse fato pode estar em consonância com as afirmações de Souza (2023), que indicam que a autoavaliação se constitui em prática e política (escolar) já existentes no âmbito das organizações educativas brasileiras e, logo, esse panorama denota esse reconhecimento materializado na legislação estadual.

Na sequência, analisou-se a incorporação do equivalente à Estratégia 7.16 do PNE (Brasil, 2014a) pelos planos em análise, panorama que é ilustrado pelo Mapa 6.

MAPA 6 – INCORPORAÇÃO DO TEXTO CORRESPONDENTE À ESTRATÉGIA 7.16 (META 7 – PNE) NOS PEES/PDE



NOTAS: Os Planos Estaduais do Ceará e do Mato Grosso (2014-2021) incorporaram apenas o equivalente à Estratégia 7.16; O Plano Estadual do TO incorporou a estratégia, contudo a vinculou à Meta 22 (GD).

Por sua vez, a proposição equivalente à Estratégia 7.16 foi incorporada por 19 Planos Estaduais, equivalente a 73,08% do total de Planos Subnacionais analisados. Verifica-se que o PDE (Distrito Federal, 2015) e outros seis PEEs não incorporaram o seu conteúdo/teor, nomeadamente os Planos dos Estados do Acre, Goiás, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Sul, o que equivale a 26,92% do total de planos analisados.

Observa-se que a maioria dos estados que havia incorporado o equivalente à Estratégia 7.4 também incorporou o equivalente à Estratégia 7.16, com algumas particularidades: os estados da Paraíba, Piauí e Rio Grande do Sul incorporaram apenas o equivalente à Estratégia 7.4. Já os estados do Ceará e do Mato Grosso incorporaram apenas o equivalente à Estratégia 7.16.

É relevante destacar algumas questões que chamaram a atenção durante a análise dos PEEs, a partir da Meta 7 que, no PNE (Brasil, 2014a), trata da qualidade da Educação Básica, a qual recebeu o título de “*Do Aprendizado Adequado na Idade Certa*” no PEE da Bahia (Bahia, 2016) e incorporou as duas estratégias em questão. Já o PEE de Rondônia, que também incorporou ambas as estratégias, designou a meta correspondente à Meta 7 (PNE) da seguinte forma “*Atingir as seguintes metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB para a Educação Básica do Estado de Rondônia*” (Rondônia, 2015). Nota-se, portanto, uma diferença de foco nos PEEs dos estados supracitados: enquanto o primeiro enfatiza o aprendizado, o segundo destaca a preocupação em atingir as metas do Ideb.

Além disso, em alguns planos, as estratégias foram realocadas, o que ocorre no PEE do Tocantins (2015), que vinculou ambas as estratégias à Meta da GD (Meta 22). Já os Planos Estaduais de Roraima (2015, Estratégia 12.36) e Minas Gerais (2018, Estratégia 18.10) realocaram apenas o correspondente à Estratégia 7.16, incorporando-a na meta que trata da GD, o que corrobora a afirmação de Souza (2023) de que a estratégia estaria mais bem-posicionada nessa meta.

Tanto no PNE (Brasil, 2014a) quanto na maioria dos PEEs que incorporaram o equivalente às Estratégias 7.4 e 7.16, evidencia-se uma concepção de GD circunscrita ao espaço escolar. Isso representa uma redução da abrangência em relação ao Art. 9º, que havia proposto a “gestão democrática da educação pública” (Brasil, 2014a) e, portanto, não circunscrita apenas às escolas, abrangendo os respectivos sistemas de ensino. Nesse quesito, dois casos merecem destaque: 1) o PEE do Maranhão (2014), que, na Estratégia 8.2 (correspondente à Estratégia

7.4), inclui a autoavaliação dos sistemas de ensino; e 2) o PEE do Rio Grande do Sul (2015), que, embora tenha incluído os sistemas de ensino, direcionou a autoavaliação apenas para as escolas que dele fazem parte.

Realizada a análise da GD enquanto estratégia associada à qualidade da Educação Básica, na sequência, é detalhada a análise da GD enquanto meta específica do PNE (Brasil, 2014a) a ser operacionalizada por meio de oito estratégias, observando-se, ademais, como essas estratégias foram (re)dimensionadas nos Planos Subnacionais.

7.6 A GESTÃO DEMOCRÁTICA TRADUZIDA EM META NO PNE (2014-2024) E SUAS ESTRATÉGIAS

A quinta menção à GD está contemplada no PNE (2014-2024) com uma meta específica (Meta 19) — por sinal, a penúltima. Após debates, modificações e tensionamentos, o seu texto final ficou definido da seguinte maneira:

Assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da Educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (Brasil, 2014a, Meta 19, grifo nosso).

A parte inicial da Meta 19 do PNE (2014-2024) apresenta a seguinte afirmação: “Assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da Educação [...]” (Brasil, 2014a). Essa declaração está em consonância e reforça o que está disposto no Art. 9º, que estabelece um prazo de 2 anos para a efetivação da GD da Educação. No entanto, a Meta 19 avança ao suprimir a palavra “pública” ao prever a necessidade de condições, recursos e apoio técnico da União para a sua concretude. Ao analisar a meta, Souza (2023, p. 79) afirma que a omissão supracitada permite “[...] uma interpretação que o legislador estendeu a oferta de condições para a implementação da GD em instituições não-públicas de educação”. Essa brecha é significativa, considerando debates legislativos e políticos anteriores sobre o assunto. No entanto, o Brasil tem enfrentado inúmeros desafios e resistências no tocante à regulamentação e à materialização da GD na educação pública, incluindo questões relacionadas ao reconhecimento da GD como princípio nas legislações estaduais e municipais, apesar de isso já estar consagrado nos normativos nacionais.

Já a segunda parte da meta é polêmica e ambígua, pois associa a GD a critérios técnicos de mérito e de desempenho, o que, de imediato, poder ser interpretado como uma contradição.

Ao analisar esses elementos isoladamente, fica evidente que alguns são ambivalentes e podem conduzir a interpretações e concepções divergentes de GD (Lima, 2014). A valorização do mérito e do desempenho são elementos muito presentes nas teorias gestionárias, as quais, pautadas em concepções empresariais de gestão, valorizam a competitividade, a adoção de práticas de diferenciação e as distinções social e acadêmica entre escolas, a publicação de *rankings*, a ênfase nas avaliações externas e nos resultados, a promoção e a fabricação da imagem da escola, a adoção de parcerias e outras práticas e valores associados a esses elementos (Lima, 2017). Por outro lado, indicam a necessidade de qualificação dos(as) dirigentes escolares para o exercício da função. Diante disso, cabe questionar: *por que e qual o sentido da inserção dos critérios de mérito e desempenho associados à GD na Meta 19?*

Para responder a essa questão, é preciso retornar ao processo de tramitação do PNE (2014-2024) e às mudanças relacionadas ao texto da Meta 19, realizadas na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e respectivas Comissões¹⁹⁷. O Quadro 28 procura fazer uma síntese da proposta inicial apresentada pelo Executivo à Câmara dos Deputados, bem como das mudanças realizadas no texto da Meta 19, apresentado no Senado Federal e no texto final do PNE (2014-2024) aprovado com vistas detalhar como essa meta foi sendo modificada.

QUADRO 28 – META 19 DO PNE (2014-2024): DA PROPOSTA INICIAL AO TEXTO FINAL

Câmara dos Deputados	Senado Federal	Câmara dos Deputados
PL Nº 8.035/2010	Parecer Nº 1.567, de 2013	Lei Nº 13005/2014
Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.	Meta 19: garantir, em leis específicas aprovadas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a efetivação da gestão democrática na educação básica e superior públicas, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa e das universidades.	Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

FONTE: A autora (2024), a partir de Scalabrin (2018) e das legislações supracitadas.

A redação da Meta 19 no Projeto de Lei (PL) Nº 8.035 (Brasil, 2010), apresentada pelo Executivo, permite inferir que os critérios de mérito e de desempenho estão relacionados à *seleção de diretores(as) de escola*. Além disso, observa-se que, na sua primeira versão, a meta

¹⁹⁷ Para um detalhamento das mudanças relativas à Meta 19 durante a tramitação do PNE (2014-2024), consultar a tese de Scalabrin (2018).

não fazia menção à GD. Após passar pelo processo legislativo, o texto final, aprovado pelo Senado Federal, apresentou mudanças substanciais. Ao retornar à Câmara dos Deputados, o texto foi novamente modificado e, na versão final, incorporado à Lei N.º 13005 (Brasil, 2014a), o qual passou a ter uma redação mais próxima à da primeira proposta, com alterações pontuais: 1) foi incluída a menção à GD associada aos critérios de mérito e de desempenho, enquanto na primeira versão esses elementos estavam vinculados à seleção de diretores(as); 2) a participação da comunidade, que estava presente na primeira proposta, foi substituída por “consulta pública à comunidade escolar”.

Ao analisar as alterações da Meta 19 ao longo da tramitação do PNE, Scalabrin (2018) observa que, no primeiro caso, as modificações, realizadas na parte inicial da meta sem alterar o restante do texto, sugerem que a GD se limita à seleção de diretores(as) de escola. Ademais, “Aquilo que cada rede definir como mérito para se candidatar à direção de uma escola pública pode assumir múltiplos significados, dificultando consensos sobre o que deve ser levado em conta na avaliação” (Amaral, 2019, p. 36). A combinação de mérito, de desempenho e de escolha pela comunidade remete à escolha do(a) diretor(a)/gestor(a) como núcleo da ação da escola e elemento materializador da GD, em que, nesse caso, fica reduzida a sua forma procedimental e instrumental (Lima, 2018b).

Por outro lado, a segunda alteração pode ser interpretada como um mecanismo para garantir a eleição direta de diretores(as), sem que essa seja objeto de judicialização, o que tem ocorrido em vários entes federados que optaram pela eleição¹⁹⁸. É importante destacar que o Documento Final da Conae 2014 previa a eleição como forma de escolha dos(as) diretores(as)

¹⁹⁸ Scalabrin (2018) evidenciou que, desde os anos 1980, vários estados e municípios brasileiros aprovaram leis determinando a eleição direta de diretores(as) de escola. Todavia, em muitos casos, essas legislações foram objeto de judicialização por meio de ADI. Para ilustrar essa questão, pode-se citar o caso do estado de Santa Catarina, que aprovava três leis determinando as eleições diretas para escolha de diretores(as), todas julgadas inconstitucionais após interposição de ADI: 1) Lei N.º 6.709, de 12 de dezembro de 1985; 2) Constituição Estadual de 1989; 3) Lei N.º 8.040, de 26 de julho de 1990 (Palú, 2019). Outro exemplo recente, para citar apenas legislações estaduais, lócus do estudo da presente tese, é o Estado do Mato Grosso que, em 2019, por meio de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, teve declarado inconstitucional o Inciso IV, do Art. 237 da Constituição do estado, que consagrava a eleição como forma de escolha de diretores(as) e dirigentes regionais (Domiciano; Cossetin; Drabach, 2021). Ao abordar a questão, Souza (2023, p. 106) afirma que, na visão do STF, o “[...] artigo 37 da Constituição Federal veta as eleições porque o suprimento de um cargo público tem que se dar por concurso público, admitindo-se que, se o cargo ou posição for ‘de confiança’ do governante (municipal, estadual ou federal), poderá o governante indicar livremente a pessoa para a posição”. O autor reforça que o STF admite tanto o concurso público como a indicação para diretores(as), entendendo que se trata de cargo público quando, na prática, se trata de função pública e, na maioria dos casos, é desempenhada temporariamente por professor(a) concursado(a). Com esse entendimento, as eleições não seriam inconstitucionais. Todavia, em um país marcado pelo clientelismo e pelo patrimonialismo, em que muitos locais a função de diretor(a) ainda se constitui em moeda de troca, de favorecimentos políticos, avançar nessa questão, que representa apenas um possível elemento da GD, ainda é um desafio.

escolares (Scalabrin, 2018). Por outro lado, convém ressaltar que, em um contexto de avanço das teorias gestonárias, a consulta pública também pode assumir diferentes formas, nem sempre entendida como sinônimo de participação, sobretudo de participação plena e ingerência demandadas pela GD em sua forma mais radical (Lima, 2013b).

Souza (2023), ao analisar a incorporação dos critérios de mérito e de desempenho e de consulta pública, observa que a Meta 19 tem induzido à adoção de formas mistas de escolha de diretores(as) de escola, que combinam seleção por mérito (prova/processos seletivos) e consulta à comunidade, modelo que está crescendo no Brasil¹⁹⁹. No tocante a essa questão, o autor faz um alerta importante: “[...] não há evidências de que tal procedimento contribua para o incremento da qualidade educacional, assim, parece mais uma definição na forma de uma aposta em algo que parece bom, mas não necessariamente é” (Souza, 2023, p. 80).

A avaliação de Souza (2023) sobre a redação final da Meta 19 (PNE 2014-2024) é bastante crítica, classificando-a como a pior dentre as 20 metas apresentadas pelo Plano Nacional, afirmando que o texto é “[...] vago, confuso e equivocado” (Souza, 2023, p. 81), dada a forma como foi conformado no processo de tramitação já mencionado. No entanto, apesar dos problemas e contradições evidenciadas na Meta 19, reconhece-se que as estratégias a ela associadas apresentam avanços significativos para a efetivação da GD (Souza, 2023). Isso sugere que as estratégias delineadas podem superar algumas das ambiguidades presentes na meta específica de GD, questão que é objeto de análise da próxima subseção.

7.6.1 Estratégias de operacionalização da Meta 19: avanços e desafios

A Meta 19 do PNE (2014-2024) apresenta oito estratégias, as quais podem ser categorizadas de acordo com suas potenciais contribuições para a operacionalização da GD, conforme proposto na análise de Souza (2023).

A *primeira categoria* está relacionada à parte inicial da Meta 19, que visa “*assegurar condições para efetivação da GD*” (Brasil, 2014a). Essa categoria é subdividida em outras duas subcategorias, associadas à responsabilidade pela operacionalização dessas condições. A

¹⁹⁹ Souza (2023) enfatiza que o crescimento da adoção dos modelos mistos de escolha de dirigentes escolares está correlacionado e recebeu um incremento com a publicação da Lei 14.113/2020, que regulamenta o FUNDEB. Em seu Art. 14º, no § 1º, a lei especifica algumas condicionalidades para o pagamento de valor anual por aluno (VAAR) decorrente da complementação do Fundeb, sendo a primeira delas: I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho (Brasil, 2020b).

primeira subcategoria abrange as estratégias 19.1, 19.2 e 19.3 são de responsabilidade da União. A segunda subcategoria engloba as estratégias 19.3, 19.4 e 19.5, que igualmente contribuem para a operacionalização da primeira parte da Meta 19, mas não especificam responsabilidades.

Já a segunda parte da Meta 19 corresponde à segunda categoria, “*Formação de diretores(as) e definição dos critérios de mérito e desempenho*” (Brasil, 2014a), que contém apenas uma estratégia (Estratégia 19.8) sob responsabilidade da União. Por fim, há uma estratégia que, na visão de Souza (2023), não contribui efetivamente para a materialização da meta em questão, a qual forma a terceira categoria, “*Sem objetivo definido*”, composta pela Estratégia 19.7, conforme destaca o Quadro 29.

QUADRO 29 – META 19 (PNE): ESTRATÉGIAS, OBJETIVOS E RESPONSABILIDADES

Categoria 1 - Assegurar condições para a efetivação da GD	
Responsabilidade	Estratégias correspondentes
1.1. União	19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considerem, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;
	19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos(às) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;
	19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital, bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;
1.2 Responsabilidade não definida	19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas, além de fomentar a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;
	19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;
	19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e de seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;
Categoria 2 – Objetivo: Formação de diretores(as) e definição dos critérios de mérito e desempenho	
2.1 Responsabilidade da União	19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão;
Categoria 3 – Sem objetivo definido	
3.1 Responsabilidade não definida	19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino.

FONTE: A autora (2024), a partir de Brasil (2014a) e Souza (2023).

Segundo Souza (2023, p. 81), as três estratégias iniciais da Meta 19 conferem à União responsabilidades relacionadas ao apoio financeiro e técnico aos entes federados. Essa atribuição inclui a transferência voluntária de recursos para aqueles que regulamentarem a Estratégia 19.1 e o Art. 9º, conforme preconizado pelo PNE (Brasil, 2014a). Observa-se que a estratégia 19.1 busca operacionalizar a primeira parte da Meta 19, entretanto a sua redação acaba por reforçar a concepção de GD limitada ao processo de escolha dos(as) diretores(as). Além disso, é incumbência da União incentivar e oferecer suporte para a formação de Conselhos e conselheiros, tanto nas escolas quanto nos sistemas de ensino, bem como promover a criação de Fóruns Permanentes de Educação em âmbito subnacional.

Já as Estratégias 19.4, 19.5 e 19.6, embora importantes para “*assegurar condições para a efetivação da GD*” (Brasil, 2014a), não deixam claro quem seria o responsável pela criação de entidades colegiadas, como grêmios estudantis, conselhos escolares, associação de pais e conselhos municipais (Souza, 2023). Além disso, a Estratégia 19.6 propõe a participação dos(as) profissionais da educação, alunos(as) e pais na elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP), de maneira a ampliar o que é proposto pela LDBEN (Brasil, 1996), que menciona apenas a participação dos profissionais da educação.

Entretanto, a segunda parte da Estratégia 19.6 apresenta contradições, particularmente em relação aos Planos de Gestão Escolar (PGEs) e à participação dos pais “na avaliação de docentes e gestores escolares” (Brasil, 2014a). Diante da questão, Souza (2023, p. 81) argumenta que, no último caso, “Eventualmente, se isto procede no mérito, deveria compor aquela estratégia da autoavaliação (7.16), lá na meta 7”. Ambas as contradições são exploradas no próximo capítulo e podem ser associadas aos elementos da nova governança.

Por outro lado, a segunda parte da Meta 19 (PNE) conta com apenas uma estratégia (19.8), que visa detalhar o desenvolvimento de programas de formação de diretores(as) e definição dos critérios de mérito e desempenho. No entanto, é importante observar que tanto os programas de formação para diretores(as) quanto a prova específica não foram traduzidos em práticas em âmbito nacional. Souza (2023, p. 82), para tanto, aprofunda essa problemática:

Tais programas nunca aconteceram. Na realidade, boa parte das estratégias e metas não foram, nem serão atingidas, pelo menos no decênio previsto. Mas, nesse caso, havia uma disposição grande do ministro Fernando Haddad, que respondia pelo MEC na elaboração do projeto de lei 8.035/2010, que gerou a lei do PNE, na direção de criar um arcabouço conceitual, de conteúdos e requisitos para o exercício da docência e da gestão escolar na educação básica. Contudo, durante a tramitação do PNE, o ministro se exonerou para concorrer à prefeitura de São Paulo e seus substitutos (Aloísio Mercadante, José Henrique Paim, Cid Gomes e Renato Janine Ribeiro) não levaram isto à frente.

Ademais, como já citado, o golpe contra a presidenta Dilma já estava em andamento e o governo federal a partir de 2015 teve pouco tempo para implementar o PNE.

Mais uma vez, merece destaque o *status* conferido ao processo de escolha dos(as) diretores(as) no PNE (2014-2024). Não que esse elemento não seja relevante, já que, de fato, no Brasil, a eleição de diretores(as) foi uma das grandes bandeiras de luta da sociedade civil organizada nos anos 1980 e 1980, questão que é objeto de análise da tese²⁰⁰ de Marcela Moraes de Castro (2022). A investigação indica que a frequente associação da GD à seleção de diretores(as) no Brasil pode ser interpretada como indicador-chave para o entendimento da democratização da escola pública em detrimento de abordagens caracterizadas por maior intensidade democrática, pautadas em maior colegialidade e participação (Castro, 2022).

Por fim, a Estratégia 19.7 parece não contribuir efetivamente para operacionalização da Meta 19 e, portanto, sua inclusão pode ser considerada desnecessária (Souza, 2023).

Constata-se que, apesar de as estratégias propostas apresentarem uma abordagem mais clara e delinearem procedimentos para a operacionalização da Meta 19, ainda assim, elas se mostram insuficientes para a concretização da GD. Conforme Souza (2023, p. 82), há disparidades entre as estratégias associadas à primeira e à segunda parte da Meta 19: “A questão é que enquanto há seis estratégias para a primeira parte da meta, há apenas esta 19.8 e parte da 19.1 para a parte seguinte”. No que diz respeito à regulamentação posterior, somente a Nova Lei do Fundeb estabeleceu, como primeira condicionalidade, a adoção dos modelos mistos de escolha do(a) diretor(a), incentivando a materialização da Estratégia 19.1. Afora essa legislação, não existe nenhuma iniciativa ou mecanismo indutor para que os entes federados elaborem leis que garantam a presença da GD na norma subnacional (Souza, 2023; Finatti, 2021; Scalabrin, 2018).

Em relação aos marcos jurídico normativos nacionais, nomeadamente a CF de 1988, a LDBEN 9394/96 e o PNE (2014-2024), Souza (2023, p. 83) enfatiza a importância da lei enquanto elemento da GD e, contudo, argumenta que “[...] ainda não temos parâmetros normativos que consigam traduzir em orientações objetivas efetivamente democratizadoras da gestão da educação e da escola no país”. Consequentemente, a falta de regulamentação da GD continua a representar um desafio significativo a ser enfrentado no plano político e normativo e nos sistemas educacionais brasileiros. É provável que essa questão permaneça como um tema

²⁰⁰ A tese em questão é intitulada *Gestão democrática e processo de seleção de diretores: uma proposição controversa à democratização da escola pública no Brasil* (Castro, 2022).

central de discussão e debate na elaboração, tanto do PNE (2024-2034) quanto dos Planos Subnacionais de Educação que definirão a educação brasileira para a próxima década.

Ademais, cabe questionar se seria essa ausência/insuficiência de parâmetros/regulamentação ou as contradições apresentadas pelos parâmetros existentes uma brecha para o avanço de novas formas e modos de governança no âmbito da educação e da escola pública brasileira. No próximo capítulo, tal questão é aprofundada. Por ora, retoma-se a análise sobre o dimensionamento da GD no PNE (Brasil, 2014a), com foco na forma pela qual os PEEs/PDE incorporaram em seus documentos o que corresponde à Meta 19 e suas respectivas estratégias.

7.6.2 A tradução da Meta 19 (PNE) e suas estratégias nos PEEs/PDE: a GD (re)dimensionada nas realidades locais

Dos 26 PEEs/PDE analisados nesta pesquisa, 25 deles incluíram uma meta específica que equivale à Meta 19 do PNE (2014-2024), que trata da GD. A exceção é o PEE do Mato Grosso (2014), que, conforme já mencionado, foi aprovado antes da conclusão do texto final do normativo nacional. A Tabela 10 apresenta a composição/estrutura dos Planos Subnacionais, bem como a meta correspondente à Meta 19 e o número de estratégias a ela associadas.

TABELA 10 – PLANOS ESTADUAIS E DISTRITAL: ORGANIZAÇÃO, ESTRUTURA E O LUGAR DA GD (continua)

Documento	N.º Metas	Meta (GD)	N.º Estratégias (GD) ²⁰¹
PNE	20	19	8
PDE/DF/2015	21	19	5
PEE/GO/2015	21	20	9
PEE/MT/2014 ^{1*}	17	-	0
PEE/MT/2021 ^{2*}	20	10	9
PEE/MS/2014	20	19	15
PEE/AL/2016	20	19	15
PEE/BA/2016	20	19	8
PEE/CE/2016	20	19	19
PEE/MA/2014	22	20	17
PEE/PB/2015	28	27	10
PEE/PE/2015	20	19	14
PEE/PI/2015	20	19	25
PEE/RN/2016	20	1/D6	16
PEE/SE/2015	20	19	11
PEE/AC/2015	19	18	7
PEE/AP/2015	26	25	15

²⁰¹ Nessa primeira análise, tomaram-se como referência todas as estratégias alocadas na Meta que trata da GD nos Planos Subnacionais.

TABELA 10 – PLANOS ESTADUAIS E DISTRITAL: ORGANIZAÇÃO, ESTRUTURA E O LUGAR DA GD (conclusão)

Documento	N.º Metas	Meta (GD)	N.º Estratégias (GD)
PEE/AM/2015	22	19	12
PEE/PA/2015	20	19	13
PEE/RO/2015	20	19	14
PEE/RR/2015	13	12	57
PEE/MG/2018	18	17	8
PEE/SP/2016	21	19	10
PEE/PR/2015	20	19	16
PEE/RS/2015	20	19	26
PEE/SC/2015	19	18	20
Total (PEEs/PDE)		-	382

FONTE: A autora (2024), a partir das legislações supracitadas.

NOTAS: ¹* O PEE/MT/2014 possui duas estratégias que fazem referência à GD de forma direta. Todavia, não possui meta relacionada à matéria e, por esse motivo, não foram contabilizadas; ²* Embora os dados do PEE/MT 2021 tenham sido apresentados, eles não foram contabilizados.

Nota-se, em grande medida, que a estrutura e a configuração dos PEEs/PDE espelha o PNE (2014-2024), principalmente em relação ao quantitativo de metas, as quais variam de 13 (PEE/RR) a 28 (PEE/PB). É importante destacar que a maioria dos planos analisados (14 deles) é composto por 20 metas, reproduzindo, à imagem e semelhança, o PNE (Brasil, 2014a). Em relação às estratégias que versam sobre a GD, elas variam de 02 (PEE/MT/2014) a 57 (PEE/RR).

No que se refere à Meta 19, que é foco de análise desta subseção, observa-se que 57.69% dos Planos Subnacionais (15 deles) adotaram essencialmente o que fora estabelecido no âmbito do normativa nacional. Em termos mais específicos, na maioria dos PEEs/PDE, a meta relacionada à GD é identificada como a Meta 19. No entanto, é pertinente destacar que, em dez planos estaduais — o que equivale a 38,46% do total —, houve a alteração do número correspondente à meta em suas respectivas regulamentações. Além disso, um plano (3,84%) não incorporou a GD como meta específica, caso do Plano Estadual do Mato Grosso (2014).

Quanto ao conteúdo/teor da meta em questão, buscou-se identificar em que medida esse conteúdo foi reproduzido, adaptado ou não foi incluído nos PEEs/PDE, conforme ilustrado no Quadro 30.

QUADRO 30 – O CONTEÚDO DA META 19 TRADUZIDO NOS PEES/PDE: ADESÃO, ADAPTAÇÕES E RESISTÊNCIAS

PEE/PDE	Meta GD	Não reproduz	Reproduz com texto igual/ semelhante	Reproduz com texto adaptado	Sem critérios técnicos	Sem mérito e desempenho	Sem consulta à comunidade escolar
PDE/DF/2015	19	X			X	X	X
PEE/GO/2015 ^{1*}	20			X		X	X
PEE/MT/2014	0	X	-	-	X	-	-
PEE/MS/2014	19		X				
PEE/AL/2016	19		X				
PEE/BA/2016	19		X				
PEE/CE/2016	19		X				
PEE/MA/2014 ^{1*}	20			X			
PEE/PB/2015	27		X				
PEE/PE/2015	19		X				
PEE/PI/2015	19			X	X	X	
PEE/RN/2016	1 (D 6)		X				
PEE/SE/2015	19			X			
PEE/AC/2015	18		X				
PEE/AP/2015	25	X			X	X	X
PEE/AM/2015	19		X				
PEE/PA/2015	19		X				
PEE/RO/2015 ^{1*}	19			X			
PEE/RR/2015	12	X				X	X
PEE/TO/2015 ^{2*}	22			X		X	
PEE/ES/2015 ^{2*}	19			X		X	
PEE/MG/2018	17	X				X	X
PEE/SP/2016 ^{2*}	19			X		X	
PEE/PR/2015 ^{3*}	19			X	X	X	
PEE/RS/2015	19			X	X	X	X
PEE/SC/2015	18			X		X	X

FONTE: A autora (2024). Adaptado de Finatti (2021), a partir dos PEES/PDE.

Notas: ^{1*} GO, MA e RO preveem em seus planos, na meta de GD, a eleição direta para diretores(as), porém GO não cita a participação da comunidade escolar, citada nos PEES de MA e RO; ^{2*} TO, ES e SP contemplam somente critérios técnicos, ou seja, não incluem o mérito e o desempenho; ^{3*} O PEE/PR/2015 contempla critério de formação e de desempenho, o que exclui, portanto, o critério técnico e mérito.

Os dados apresentados no Quadro 30 evidenciam que, em 10, dentre os 26 documentos analisados, o conteúdo/teor da Meta 19 (Brasil, 2014a) foi replicado de forma idêntica ou similar. Portanto, como mencionado anteriormente, a meta pode ser qualificada como ambígua e contraditória, com texto um tanto confuso, desprovido de elementos operacionais eficazes para a concretização da GD (Souza, 2023). Esse cenário se reproduz em 38,48% dos entes federados e corresponde aos seguintes estados: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte.

Já a não incorporação do equivalente à Meta 19 (Brasil), a partir do PEE do estado do Mato Grosso (2014), pode sugerir uma possível resistência à GD, uma vez que ela é apenas

mencionada em duas estratégias. Por outro lado, cabe ressaltar que a adequação de plano anterior pode ter resultado em uma política subnacional que se distancia das questões discutidas no cenário nacional. Além disso, destaca-se o PDE do Distrito Federal (2015) e PEEs do Amapá (2015), de Minas Gerais (2018) e de Roraima (2015), que não replicaram o conteúdo da Meta 19 (PNE), de modo a apresentarem algumas particularidades.

No caso do Distrito Federal, conforme estabelecido em seu PDE (2015), a Meta 19 determina: “Até um ano após a publicação deste Plano, adequar a ele a Lei de GD e elaborar leis do sistema distrital de educação e de responsabilidade educacional, em consonância com as orientações nacionais”. Ou seja, na realidade, o Distrito Federal se destaca enquanto um dos poucos entes federados que possui uma LGD, pois menciona a necessidade de sua adequação e propõe a aprovação de leis relacionadas ao sistema distrital e de Lei de Responsabilidade Educacional (LRE)²⁰².

No PEE do Amapá (2015), a correspondente à Meta 19 foi formulada da seguinte maneira: “Meta 25: Fortalecer a gestão democrática no sistema de ensino, observando ao disposto sobre o tema tanto na legislação federal quanto na do Estado, notadamente o previsto na Lei Estadual N.º 1.503/2010”. Novamente, observa-se que esse ente federado já possui LGD. Já o PEE de Minas Gerais (2018), na Meta 17, que corresponde à Meta 19 do PNE, determina: “Efetivação da gestão democrática da educação no âmbito das redes públicas do Estado até o final do segundo ano da vigência deste PEE, prevendo-se os recursos e o apoio técnico necessário”. Por sua vez, no PEE de Roraima (2015), o correspondente à Meta 19 (PNE) está vinculado à Meta 20 (PNE) e, diferentemente dos outros Planos, é descrita apenas com um título: “Meta 12: Gestão Democrática e Financiamento da Educação”, sem apresentar detalhamentos.

Há, ainda, um conjunto de 11 PEEs (42,30%) que realizou adaptações significativas no texto do equivalente à Meta 19, os quais correspondem aos planos dos seguintes estados: Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins. As principais adaptações estão relacionadas à segunda parte da Meta 19, especialmente à supressão/omissão dos critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar.

Nesse contexto, entre os 11 estados mencionados, Goiás, Santa Catarina e Rio Grande do Sul optaram por suprimir os critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a consulta

²⁰² A LRE proposta pelo PDE (2015) foi objeto de veto do então governador, mantida pela Câmara Legislativa Distrital e declarada inconstitucional pela ADI 151-8 de 13/01/2017 (DF, 2015, Art. 3º).

à comunidade escolar da segunda parte do equivalente à Meta 19 (PNE). Convém ressaltar o PEE de Goiás (2015), que, no conteúdo da Meta 20 (GD), estabeleceu “eleições diretas para gestores das escolas públicas”. O PEE de Santa Catarina (2015b) na Meta 18 (GD) não faz menção à forma de escolha dos(as) dirigentes escolares. Todavia, apresenta uma concepção de GD que transcende o espaço da escola. Por sua vez, o PEE do Rio Grande do Sul (2015) destaca o “provimento democrático da função de gestor”.

Os demais estados realizaram modificações predominantemente relacionadas aos critérios técnicos de mérito e desempenho. No caso do PEE do Piauí (2015), a expressão “critérios técnicos de mérito e desempenho” foi excluída. Por outro lado, os estados de Espírito Santo, São Paulo e Tocantins fizeram menção apenas aos “critérios técnicos”, omitindo a referência à “de mérito e desempenho”. O PEE do Paraná (2015), por sua vez, eliminou a menção ao mérito e introduziu a expressão “critérios de formação e desempenho”.

Já os estados do Maranhão, Sergipe e Rondônia efetuaram alterações na meta. Os PEEs do Maranhão (2014) e de Rondônia (2015) substituíram a expressão “consulta à comunidade escolar” por “participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores”, alinhando-se às proposições da Conae (2014), que não foram incorporadas ao texto do PNE (Brasil, 2014a). Por fim, o PEE de Sergipe (2015) realizou um acréscimo para a efetivação da GD, “tendo como princípios a democracia, a representatividade e a autonomia”.

Essas omissões, supressões, adaptações e acréscimos sugerem diferentes interpretações nas realidades locais e indicam resistências à implementação da segunda parte da Meta 19. Parte dessas modificações está associada aos critérios técnicos de mérito e desempenho, que tendem a ter uma orientação mais gerencial, e estão relacionados à escolha dos(as) dirigentes escolares. Por outro lado, merece destaque o caso dos estados que retomaram as diretrizes da Conae (2014), enfatizando a participação da comunidade escolar na eleição direta dos(as) gestores(as). Embora o texto das metas aponte para processos de resistências e, possivelmente, interpretações contra-hegemônicas, é preciso reconhecer que muitas dessas tentativas podem ser contrapostas pela nova Lei do Fundeb, conforme já mencionado. Não obstante, faz-se necessário averiguar se esses indícios, expressos no texto da lei, se materializaram em ações práticas nas diferentes realidades subnacionais ou se permanecem apenas no âmbito do discurso legal.

Retomando a análise das estratégias apresentadas pelos PEEs/PDE, buscaram-se identificar, com base nas contribuições do levantamento realizado por Mendonça (2017) e exaustivas (re)leitura dos textos dos Planos Subnacionais, quais estratégias contempladas

nesses planos apresentavam relação com as estratégias propostas pela Meta 19 (PNE). Esse panorama pode ser visualizado na Tabela 11.

TABELA 11 – ESTRATÉGIAS DOS PEES/PDE QUE APRESENTAM RELAÇÃO COM AS ESTRATÉGIAS DO PNE

PEE/PDE	Meta (GD)	N.º Estratégias alocadas na Meta (GD)	N.º Estratégias relacionadas à Meta (GD)	N.º Estratégias (GD) relacionadas ao PNE	N.º Estratégias (GD) não relacionadas ao PNE
PDE/DF/2015	19	5	4	3	1
PEE/GO/2015	20	9	9	7	2
PEE/MT/2014 ^{1*}	0	0	0	0	0
PEE/MS/2014	19	15	15	11	4
PEE/AL/2016	19	15	14	9	5
PEE/BA/2016	19	8	7	7	0
PEE/CE/2016	19	19	19	9	10
PEE/MA/2014	20	17	15	5	10
PEE/PB/2015	27	10	10	9	1
PEE/PE/2015	19	14	12	8	4
PEE/PI/2015	19	25	19	17	2
PEE/RN/2016	1-D6	16	14	9	5
PEE/SE/2015	19	11	11	9	2
PEE/AC/2015	18	7	7	7	0
PEE/AP/2015	25	15	14	6	8
PEE/AM/2015	19	12	12	10	2
PEE/PA/2015	19	13	11	7	4
PEE/RO/2015	19	14	14	11	3
PEE/RR/2015	12	57	12	8	4
PEE/TO/2015	22	10	9	7	2
PEE/ES/2015	19	10	9	8	1
PEE/MG/2018	17	8	8	8	0
PEE/SP/2016	19	10	10	6	4
PEE/PR/2015	19	16	12	6	6
PEE/RS/2015	19	26	22	11	11
PEE/SC/2015	18	20	15	8	7
TOTAL	-	382	304	206	98

FONTE: A autora (2024), a partir de Mendonça (2017) e PEES/PDE supracitados.

NOTA: ^{1*} O PEE/MT (2014) possui duas estratégias relacionadas à GD; todavia, não possui meta específica e, portanto, elas não foram contabilizadas nesse levantamento.

Uma análise mais detalhada das estratégias alocadas nos PEES/PDE na meta correspondente à Meta 19 (Brasil, 2014a) revela que: 1) nem todas as estratégias guardam relação com a GD. Um exemplo disso é o PEE/RR (2015), cuja *Meta 12 – Gestão Democrática e Financiamento da Educação* possui 57 estratégias; dessas, apenas 12 apresentam relação direta com a GD; 2) das estratégias que podem ser associadas à GD, nem todas estão alinhadas às estratégias propostas pela Meta 19 (PNE).

Nesse contexto, é relevante destacar que o total de estratégias alocadas na Meta da GD nos 26 PEES/PDE examinados alcança o número de 382, das quais 304 têm relação com a GD (79,58%) e, dentre essas, 206 se mostram correlacionadas às estratégias propostas pela Meta 19

do PNE (Brasil, 2014a), o que representa um percentual de 53,92%, conforme se sintetiza a partir do levantamento realizado por Mendonça (2017) e as evidências inferidas no exame dos textos dos Planos Subnacionais.

Diante dessa constatação, realizou-se a análise detalhada das estratégias que compõem a Meta de GD nos PEEs/PDE, com o objetivo de identificar quais das oito estratégias propostas pela Meta 19 (PNE) foram incorporadas pelos normativos subnacionais, conforme se elenca no Quadro 31.

QUADRO 31 – A INCORPORAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DA META 19 PELOS PEEs/PDE

UF	E 19.1	E19.2	E19.3	E19.4	E19.5	E19.6	E19.7	E19.8
PDE/DF/2015		X	X		X			
PEE/GO/2015	X	X	X	X		X	X	X ^{1*}
PEE/MT/2014								
PEE/MT/2021	X	X	X	X	X	X	X	X ^{3*}
PEE/MS/2014	X	X	X	X	X	X	X	X
PEE/AL/2016	X	X	X	X	X	X	X	X ^{1*}
PEE/BA/2016	X	X	X	X	X	X		X ^{1*}
PEE/CE/2016	X	X	X	X	X	X	X	X ^{2*}
PEE/MA/2014	X	X		X	X	X		X ^{1*}
PEE/PB/2015	X	X	X	X	X	X	X	X ^{1*}
PEE/PE/2015	X	X		X	X	X		X ^{1*}
PEE/PI/2015	X	X	X	X	X	X	X	X
PEE/RN/2016	X	X	X	X	X	X		X ^{1*}
PEE/SE/2015	X	X		X	X	X	X	X ^{1*}
PEE/AC/2015	X	X	X		X	X	X	
PEE/AM/2015	X	X	X	X	X	X	X	
PEE/AP/2015		X	X	X	X	X	X	
PEE/PA/2015		X	X	X	X	X	X	X ^{1*}
PEE/RO/2015	X	X		X	X	X	X	X ^{1*}
PEE/RR/2015		X	X	X	X	X	X	X
PEE/TO/2015 ^{4*}	X	X	X	X		X	X	X ^{1*}
PEE/ES/2015	X	X	X	X	X	X	X	X ^{1*}
PEE/MG/2018	X	X	X	X	X	X	X	X ^{1*}
PEE/SP/2016	X	X		X	X	X	X	
PEE/PR/2015		X		X	X			X ^{1*}
PEE/RS/2015		X	X	X	X	X		X ^{1*}
PEE/SC/2015	X	X	X	X	X	X		X ^{1*}
TOTAL	19	25	19	23	23	23	17	20
%	73,07%	96,10%	73,07%	88,46%	88,46%	88,46%	65,38%	76,92%

FONTE: A autora (2024), a partir de Mendonça (2017) e Banco de Dados (2) da pesquisa.

NOTAS: ^{1*} Prevê a formação de diretores(as), mas não a adesão à prova nacional; ^{2*} Prevê a formação de diretores(as), mas não a adesão à prova nacional; no seu lugar, propõe prova de títulos; ^{3*} Os dados do PEE/MT (2021), embora apresentados no quadro, não foram contabilizados; ^{4*} Embora o PEE/TO/2015 não aborde a formação em uma estratégia específica, essa questão está contemplada na Estratégia 22.1, o que diverge do levantamento de Mendonça (2017).

O amplo panorama, bem como a presença ou ausência de cada uma das oito estratégias que integram a Meta 19 (Brasil, 2014a), aponta para questões de destaque, que, em alguma

medida, indica pontos de tensionamentos e resistências à incorporação dessas estratégias e seus desdobramentos em diferentes regiões, estados e sistemas educacionais subnacionais.

No que se refere à Estratégia 19.1 — *Regulamentação da GD e seleção/nomeação dos diretores(a) a partir dos critérios de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar* —, observa-se que 19 Planos Subnacionais (73,07%) incluíram o seu conteúdo/teor em suas respectivas estratégias. Entretanto, ao avaliar a incorporação das estratégias da Meta 19 (PNE) em uma escala de um a cinco, observa-se que essa estratégia ocupa a quarta posição em termos de adesão, empatada com a Estratégia 19.3. Ou seja, não é contemplada nos normativos correspondentes aos Planos Subnacionais das seguintes unidades federativas: Amapá (2015), Distrito Federal (2015), Mato Grosso (2014), Pará (2015) Paraná (2015), Rio Grande do Sul (2015) e Roraima (2015).

A estratégia 19.2 — *Formação e apoio a Conselhos e Conselheiros com atuação escolar e educacional e recursos para seu funcionamento* — é a estratégia de maior adesão nos textos dos PEEs/PDE. À exceção do PEE/MT (2014), ela está presente em 25 Planos Subnacionais, e abrange 96,15% deles e, portanto, ocupa a primeira posição da escala de um a cinco.

Por sua vez, a Estratégia 19.3 — *Instituição de Fóruns Permanentes de Educação* — foi adotada por 19 PEEs/PDE. No entanto, os Planos Educacionais dos estados do Maranhão (2015), Mato Grosso (2014), Paraná (2015), Pernambuco (2015), Roraima (2015), São Paulo (2016) e Sergipe (2015) optaram por não incorporar essa estratégia no texto de seus normativos. Em termos percentuais, a Estratégia 19.3 obteve a adesão de 73,07% dos Planos Subnacionais, de modo que ela ocupa, então, a quarta posição na escala de um a cinco, empatada com a Estratégia E1, já mencionada

As Estratégias 19.4, 19.5 e 19.6 foram incorporadas em 23 Planos Subnacionais analisados, assim representando 88,46% do total. Essas estratégias estão empatadas na segunda posição, em uma escala de incorporação de um a cinco. No entanto, é relevante observar que alguns dos estados optaram por não incorporar as estratégias em seus documentos. A Estratégia 19.4 — *Constituição e fortalecimento dos grêmios estudantis e associação de pais* — não foi adotada pelos Planos Subnacionais do Distrito Federal (2015) e dos estados do Acre (2015) e do Mato Grosso (2014). Quanto à Estratégia 19.5 — *Constituição de Conselhos Escolares e de Educação* —, não está presente nos Planos Educacionais dos estados de Goiás (2015), Mato Grosso (2014) e de Tocantins (2015). A Estratégia 19.6 — *Participação e consulta dos profissionais de educação, alunos e famílias na construção do PPP, regimentos escolares,*

currículos escolares e planos de gestão e, participação dos pais na avaliação dos docentes e gestores escolares — não foi contemplada pelos Planos do Distrito Federal (2015), Mato Grosso (2014) e do Paraná (2015).

A Estratégia 19.7 — *Autonomia pedagógica, administrativa e gestão financeira dos estabelecimentos de ensino* — está presente em apenas 17 Planos Subnacionais, o que representa 65,38% dos planos analisados. A estratégia não foi adotada pelos Planos Subnacionais das seguintes unidades federativas: Distrito Federal (2015), Goiás (2015), Maranhão (2014), Mato Grosso (2014), Pernambuco (2015), Rio Grande do Norte (2016), Santa Catarina (2015b), Paraná (2015) e Rio Grande do Sul (2015). Consequentemente, é a estratégia que ocupa a última posição na escala de adesão – que vai de um a cinco.

Por fim, a Estratégia 19.8 — *Formação dos diretores(as) e gestores escolares e adesão à prova nacional* — foi incorporada parcialmente por 20 Planos Subnacionais (76,92%), com algumas particularidades que merecem destaque. Apenas os Planos do Mato Grosso do Sul (2014), Piauí (2015) e Pará (2015) mantiveram o conteúdo da estratégia na íntegra, enquanto os outros planos aderiram, em sua maioria, apenas à primeira parte, que trata da formação dos(as) diretores(as) e gestores(as) escolares, sem mencionar a adesão à prova nacional. A exceção é o PEE do Ceará (2016), que propõe uma prova de títulos em vez da prova nacional. Portanto, a Estratégia 19.8 ocupa a quarta posição na escala de adesão e é, portanto, incorporada em 76,92% do total de PEEs/PDE analisados. Ela não foi incorporada pelos Planos Subnacionais das seguintes unidades federativas: Acre (2015), Amapá (2015), Amazonas (2015), Distrito Federal (2015), Mato Grosso (2014) e São Paulo (2016).

Ao correlacionar esses dados à categorização das estratégias proposta por Souza (2023), foi delineado o cenário apresentado pelo Quadro 32, que ilustra a análise já realizada.

QUADRO 32 – ESTRATÉGIAS DOS PEES/PDE QUE APRESENTAM RELAÇÃO COM AS ESTRATÉGIAS DO PNE E SEUS OBJETIVOS

(continua)

Categoria 1	Assegurar condições para a efetivação da GD					
	União			Responsabilidade não definida		
Estratégia	19.1	19.2	19.3	19.4	19.5	19.6
Número de adesões	19	25	19	23	23	23
Percentual	73,92%	96,15%	73,92%	88,46%	88,46%	88,46%
Média Total	21 PEEs/PDE			23 PEEs/PDE		

QUADRO 32 – ESTRATÉGIAS DOS PEES/PDE QUE APRESENTAM RELAÇÃO COM AS ESTRATÉGIAS DO PNE E SEUS OBJETIVOS

(conclusão)

Categoria 2	Formação de diretores(as) e definição dos critérios de mérito e desempenho
Responsabilidade	Responsabilidade da união
Estratégia	19.8
Número de adesões parciais	20
Percentual	76,92%
Categoria 3	Sem objetivo definido
Responsabilidade	Não definida
Estratégia	19.7
Número de adesões	17
Percentual	65,38%

FONTE: A autora (2024), a partir de Souza (2023), Mendonça (2017) e Banco de Dados (2) da pesquisa.

O panorama da incorporação das Estratégias correspondentes às da *Meta 19* (PNE, Brasil, 2014a) pelos PEEs/PDE revela que a *Categoria 1 — Assegurar condições para a efetivação da GD* — é a que apresenta a maior adesão pelos PEEs/PDE. Por outro lado, a *Categoria 2 — Formação de diretores(as) e definição dos critérios de mérito e desempenho* — foi incorporada parcialmente por 20 entes federados. Por sua vez, a *Categoria 3 — Sem objetivo definido* — é a que possui menor adesão pelos normativos analisados.

Retomando os dados apresentados na Tabela 11, observa-se que 98 Estratégias não guardam relação com as Estratégias propostas pelo PNE (2014-2024). Entretanto, é relevante notar que essa discrepância não é identificada em todos os Planos Subnacionais. Nos PEEs do Mato Grosso (2014, 2021), Acre (2015), Minas Gerais (2018) e Bahia (2016) não foi identificada nenhuma Meta associada à GD que transcenda as proposições identificadas nas estratégias vinculadas à Meta 19 do normativo nacional. Ou seja, esses entes federados teceram seus planos de acordo com os mínimos democráticos (Lima, 2018b) postos no PNE (Brasil, 2014a).

Por outro lado, é relevante mencionar que 23 entes federados apresentaram em seus Planos Subnacionais estratégias cujas temáticas vão além do proposto no normativo nacional. Nesse contexto, é pertinente indagar: *Quais são os temas abordados pelas estratégias em questão?* A partir do levantamento de Mendonça (2017) e de novas (re)leituras dos documentos, foram categorizadas essas temáticas, conforme disposto no Quadro 33.

QUADRO 33 – PARA ALÉM DO PNE: PARA ONDE APONTAM AS ESTRATÉGIAS DOS PEES/PDE?

(continua)

Categoria^{1*}	N.º de Estratégias	Estratégias correspondentes^{2*}	%
1.Sistema Nacional de Educação	4	MSE19.15; ESE19.10; AME19.12; PAE19.8	4,08%

QUADRO 33 – PARA ALÉM DO PNE: PARA ONDE APONTAM AS ESTRATÉGIAS DOS PEES/PDE? (conclusão)

Categoria	N.º de Estratégias	Estratégias correspondentes	%
2. Sistemas de Ensino e a GD	9	DF 19.5; APE25.13; PRE19.1; PRE19.12; RSE19.18; RSE19.19; SPE19.10; MSE19.2; MAE20.9	9,18%
3. O PEE/PDE: Incidência sobre os municípios	22	CEE19.17; CE19.18; GOE20.5; GOE20.9; MSE19.14; PRE19.7; RSE19.6; SCE18.6; RSE19.22; RSE19.23; CEE19.5, CEE19.6; PBE27.2; MAE20.2; MAE20.3; PEE19.10; ROE19.3; RSE19.2; SCE18.3; MAE20.11/ RNED6- 2; CEE19.19	22,44%
4. Formação para a Gestão e GD	12	ALE19.12; MSE19.13; PRE19.16; ALE19.14; MAE20.5; SEE19.11; CEE19.16; MAE20.12; RNE D6- 13; ROE19.8; APE25.12; PIE19.16	12,24%
5. Profissionais da Educação e da Escola e a GD	06	AME19.9; RSE19.13; CEE19.12; CEE19.13 SPE19.3; PAE19.13	6,12%
6. Elementos e Instrumentos da GD	45	SPE19.8; SPE19.9; PRE19.6; ALE19.11 CEE19.15; RSE19.21; SEE19.3; PAE19.10; RSE19.3; SCE18.2; ALE19.15; CEE19.14; PIE19.15; RNED6- 10; PAE19.11; MAE20.4; RSE19.17; SCE18.11; SCE18.15; MAE20.6; RRE12.6; RRE12.34; APE25.15; SCE18.18; RNED6- 11; RRE12.7; MAE20.8; APE25.14 APE25.4; PEE19.9; APE25.1; MAE20.17; RRE12.43; PEE19.4; PEE19.8; APE25.2; APE25.3; PRE19.13; RSE19.5; SCE18.16; ALE19.10; RNE D6- 16; ROE19.11; TOE22.8; TOE22.9	45,91%

FONTE: A autora (2024), a partir de Mendonça (2017) e Banco de Dados (2) da pesquisa.

NOTA: ^{1*} O ordenamento das categorias não segue o número de Estratégias alocadas em cada uma delas, mas, sim, o contexto e a possível responsabilidade para sua materialização, que vai do cenário nacional (macrocontexto) ao contexto da escola (microcontexto); ^{2*} Para cada estratégia, foi adotado um código composto pela sigla do ente federado somado à letra E (Estratégia) e o número correspondente no plano analisado.

O Quadro 33 permite evidenciar, por meio das seis categorias finais, as principais temáticas destacadas pelas Estratégias que integram os Planos Subnacionais que não guardam correlação com o PNE (2014-2024). A Categoria 1 — *Sistema Nacional de Educação (SNE)* — apresenta menor frequência de estratégias relacionadas e é mencionada em quatro Planos Subnacionais. Essas estratégias se propõem a realizar reuniões e auxiliar na implantação e organização de formação desse sistema. A instituição do SNE está prevista no Art. 13º do PNE (2014-2024) e na Estratégia 20.9, a qual delimita prazo de dois anos para sua implementação em regime de colaboração. Todavia, a agenda de institucionalização do SNE enfrentou obstáculos após o golpe de 2016, de forma que sua efetivação ainda permanece um desafio (Dourado, 2018). Portanto, apesar das intenções expressas nessas estratégias, diante do cenário nacional, elas não se mostraram efetivas.

A Categoria 2 — *Sistemas de Ensino e a GD* — abarca nove estratégias que destacam responsabilidade e possíveis contribuições das Secretarias Estaduais, Conselhos Estaduais de Educação e entidades relacionadas aos sistemas de ensino para a efetivação da GD. Essas

estratégias abrangem a formulação de normas e legislações, bem como o aprimoramento dos componentes e instrumentos associados à GD. Vale ressaltar que o PNE (2014-2024) já apresenta uma concepção de GD que transcende o âmbito da escola, ao incluir ferramentas de GD nos sistemas de ensino (Souza; Pires, 2018). Portanto, embora introduza novos tópicos, as estratégias propostas nessa categoria não parecem apresentar muitas inovações em relação ao estabelecido no PNE.

Por sua vez, a Categoria 3 — *O PEE/PDE: Incidência sobre os municípios* — compreende um conjunto de 22 estratégias, as quais tratam da concessão de incentivos e de apoio técnico a ser destinado aos municípios para criação de Conselhos Municipais de Educação e implementação de legislação disciplinando a GD. Convém ressaltar que muitos estados, a exemplo de Santa Catarina, não aprovaram LGD, conforme supracitado. No entanto, esses mesmos entes federados propõem incentivos aos municípios que aprovarem tal legislação, como evidenciado no PEE/SC/2015, que estabelece na Estratégia 18.3 “Repasse prioritário de recursos voluntários para municípios que aprovem lei de gestão democrática”.

A Categoria 4 — *Formação para a Gestão e GD* — engloba 12 estratégias, que enfatizam a necessidade de formação para os profissionais da educação que atuam em diferentes funções e abrange os processos relacionados à gestão dos sistemas, às escolas e à GD. Em alguma medida, as estratégias transcendem o que está posto no Plano Nacional, que menciona apenas formação para diretores(as) e conselheiros(as).

Já a categoria 5 — *Profissionais da Educação e da Escola e a GD* —, composta por 6 estratégias, apresenta propostas de criação de cargos, como de Administrador Escolar (AME19.9), Professor Diretor de Turmas (CEE19.13), como forma de contribuição para a GD. Além disso, há estratégias que abordam outras formas de seleção de diretores(as), como o concurso público (SPE19.3) e a eleição direta (PAE19.13). Observa-se que algumas dessas proposições tratam de questões que já existem em realidades subnacionais, como o cargo de administrador(a) ou o concurso público como forma de escolha dos(as) diretores(as) na rede estadual paulista.

Por fim, destaca-se a Categoria 6 — *Elementos e Instrumentos da GD* —, que conta com 45 estratégias e é composta por ações que visam, em sua maioria, ao fortalecimento da GD circunscrita no espaço da escola — o que inclui a organização de assembleias, a criação de Conselhos Escolares, a instituição do Conselho de Classe, a participação da família e dos estudantes na escola, a avaliação institucional das escolas. Todavia, algumas dessas estratégias propõem ações mais abrangentes, em nível de sistema de ensino, como a instituição de

observatórios de acompanhamento do PEE, o fomento ao controle social, a realização de audiências públicas e a criação de portais de transparência. Entretanto, não se observam propostas que possam ser caracterizadas como contribuições substanciais para a efetivação de uma GD de maior intensidade (Lima, 2018b). Em vez disso, prevalece, nos documentos analisados, uma “[...] uma concepção democrática procedimentalista e de baixa intensidade” (Lima, 2018b, p. 19).

Diante do exposto, constatou-se que as 98 estratégias que vão além do que está posto no PNE (2014-2024) não apresentaram inovações potentes para a materialização da GD. Conforme ressaltaram Souza e Pires (2018, p. 79-80), “[...] os PEE incorporaram também, em sua maioria, as indicações feitas pelo PNE da necessidade de organismos e espaços coletivos para a discussão e tomada de decisões no âmbito da gestão do sistema de ensino”. Em alguma medida, a metodologia utilizada na construção dos Planos Subnacionais contribuiu para esse resultado (Souza, A. R. S., 2017).

Portanto, as estratégias delineadas pelos PEEs/PDE, no tocante à GD, reforçam e corroboram o argumento apresentado por Souza (2023), de que é preciso reconhecer a importância da legislação e do avanço significativo que representou a tradução do PNE (2014-2024), em especial da Meta 19 e de suas estratégias, nos Planos Subnacionais, aprovados por 26 dos 27 entes federados brasileiros, os quais majoritariamente endossam o entendimento do princípio da GD como orientador da educação, da escola e suas formas de gestão.

Ao concluir esta seção, observa-se que o PNE, os PEEs e o PDE são fundamentais para reconhecer e fortalecer o princípio da GD, entretanto a tradução desse princípio em metas e estratégias nos ordenamentos legais analisados tem se mostrado insuficiente para efetivar a sua operacionalização. Em outras palavras, a regulamentação da GD e a sua conversão em ações concretas e propostas que fortaleçam a democracia enquanto procedimentos e objetivo da educação da escola pública têm se mostrado limitadas. Por fim, a análise dos PEEs/PDE também indicou que, em casos pontuais, ainda persistem no plano político e normativo resistências ao reconhecimento da GD até mesmo enquanto princípio, o que reforça a necessidade contínua de lutas e enfrentamentos para a sua consolidação nos marcos legais.

Na próxima seção, são abordadas algumas limitações e desafios que extrapolam as fronteiras do texto dos normativos legais, nomeadamente o PNE (2014-2024) e os Planos Subnacionais analisados. Embora a implementação dessas peças políticas não integre o escopo desta tese, julgou-se importante tratar desses limites, muitos dos quais estão associados ao contexto mais amplo, à conjuntura política, econômica e social, no qual os Planos Educacionais

aprovados deveriam ser operacionalizados, visando a sua tradução em práticas e, portanto, em políticas educacionais concretas. Um contexto político nacional e subnacional marcado pela regressão do pêndulo da democracia brasileira (Avritzer, 2019) para democracia a menos, com implicações para a GD da educação e da escola pública.

7.7 DOS LIMITES DO TEXTO AOS DESAFIOS DO CONTEXTO: A MATERIALIZAÇÃO DO O PNE, PEEs/PDE EM TEMPOS DE RETROCESSOS

“O passado nunca foi, o passado continua”, afirmou o então deputado Gilberto Freyre no plenário da Constituinte de 1946, nesse caso fazendo um elogio nostálgico aos tempos de outrora. Mas é esse passado que vira e mexe vem nos assombrar, não como mérito e sim tal qual fantasma perdido, sem rumo certo. O nosso passado escravocrata, o espectro do colonialismo, as estruturas de mandonismo e patriarcalismo, a da corrupção renitente, a discriminação racial, as manifestações de intolerância de gênero, sexo e religião, todos esses elementos juntos tendem a reaparecer, de maneira ainda mais incisiva, sob a forma de novos governos autoritários, os quais, de tempos em tempos, comparecem na cena política brasileira (Schwarcz, 2019, p. 224).

No Brasil, a inclusão e o reconhecimento da GD enquanto princípio da educação pública no ordenamento legal, no plano das orientações para a ação (Lima; 1998; 2011a; 2018b), estão intrinsecamente relacionados aos acontecimentos históricos e movimentos sociais que remontam ao fim da ditadura cívico-militar, uma das mais longas da América Latina. Esse processo se iniciou no governo Geisel²⁰³ e se caracterizou por *uma transição lenta, gradual e segura* (Fausto, 1995), que, no entanto, foi incompleta e inacabada (Falabella; Pires; Peroni, 2019). Nas palavras do historiador Boris Fausto (1995, p. 527), “[...] o fim do autoritarismo levou o país mais a uma ‘situação democrática’ do que um regime democrático consolidado”. Muitos sujeitos, estruturas e aparatos governamentais que integraram o Estado e a administração pública durante o regime de exceção continuaram exercendo sua influência na esfera pública. De tempos em tempos, esses indivíduos ressurgem, como fantasmas e sombras do passado e, como destacado pela epígrafe desta seção, não agem sozinhos e estão, frequentemente, associados a outros males históricos que assombram o país, tais como a intolerância, o mandonismo, o clientelismo, o patrimonialismo e o conservadorismo. Em resumo, a transição democrática não resultou em uma ruptura definitiva, a exemplo do que se

²⁰³ O general Geisel governou o Brasil no período de 1974 a 1979 (Fausto, 1995). Portanto, foi o quarto militar a assumir a presidência durante a ditadura cívico-militar.

vivenciou em outros contextos²⁰⁴, de forma que ainda estamos “pagando o preço” dessa dívida não resolvida.

Em alguma medida, a *transição democrática*, a não ruptura efetiva em termos políticos e econômicos pode auxiliar-nos a compreender os acontecimentos mais recentes, relacionados aos desafios enfrentados na consolidação da democracia e na operacionalização do princípio da GD no campo da educação e da escola pública. Essa transição foi caracterizada por movimentos contraditórios, que envolveram, de um lado, os movimentos sociais e, de outro, a elite brasileira, forjando uma transição política limitada. Conseqüentemente, esse processo “[...] culminou em uma democracia atrofiada, na qual a expansão da cidadania ocorreu lado a lado com a reprodução dos privilégios econômicos” (Saad Filho; Morais, 2018, p. 29).

Não obstante, convém ressaltar que a história da república brasileira é marcada predominantemente por governos autoritários, alternados por intervalos nos quais emergiram democracias frágeis e precárias. Essas limitações políticas foram agravadas nos anos 1980 e 1990 por questões econômicas que caracterizaram um segundo processo de transição do sistema de acumulação, fundamentado na industrialização por substituição de importações (ISI) para o neoliberalismo (Saad Filho; Morais, 2018).

A transição política e o processo de redemocratização são marcados, no plano político, pela posse de Sarney (1985-1990), eleito de forma indireta como vice-presidente via colégio eleitoral. A primeira eleição direta para presidente ocorreu apenas em 1989, quando Fernando Collor de Mello (1990-1992) foi eleito. Após seu impedimento, quem assume é seu vice, Itamar Franco (1992-1995), seguido por dois governos de FHC (1995-2003). Em seguida, destacam-se os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e de Dilma Rousseff (2011-2016), o qual foi interrompido por um golpe de estado, no início de seu segundo mandato. A democracia limitada demonstra sua fragilidade nos governos de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Messias Bolsonaro (2018-2022). Contudo, a democracia em agonia e sofreguidão volta a respirar com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026) mas ainda carece de cuidados e fortalecimento.

²⁰⁴ Como exemplo de ruptura, destaca-se a Revolução de 25 de Abril de 1974, ocorrida em Portugal, um símbolo do fim da ditadura nesse país. Os acontecimentos que se seguiram ao fato marcam o transbordar desse processo para as escolas e a primeira edição da GD nas escolas portuguesas, a partir da qual os(as) diretores(as) foram destituídos(as), os(as) reitores(as) saneados(as) de suas funções e, em seu lugar, foram criados órgãos colegiais de gestão no auge da vivência da GD nesse país, que, somente posteriormente, foi normatizada (Lima, 2014). Ao comparar esses contextos, no caso português, marcado pela revolução (ruptura), e, no brasileiro, pela transição (continuidade), Finatti (2022, p. 1) infere que “Estas vivências, no âmbito da escola, caracterizaram fortemente a constituição legal em Portugal, enquanto no Brasil as normativas foram construídas sem esta vinculação à realidade escolar, mas com pautas ainda discursivas de diversos movimentos”.

Tomando como referência a trajetória da democracia e da antidemocracia no Brasil, Avritzer (2018) argumenta que é constituída por movimentos pendulares. O pêndulo oscila e, *ora pende para mais, ora para menos democracia*. Nesse sentido, o autor infere que:

Até 2013, todos os indicadores de curto prazo apontavam para a consolidação e o fortalecimento da democracia no país. Nos quase cinco anos que vão de junho de 2013 a 2018, houve uma completa inversão de condições, com a produção de um “mal-estar” na democracia. Tal “mal-estar” começou com manifestações importantes, ainda em 2013, por melhores políticas públicas, potencializadoras de um conjunto de ações que dificilmente contribuíram para o fortalecimento da democracia (Avritzer, 2018, p. 273).

No âmbito da educação, até 2013, o movimento pendular em direção a mais democracia permitiu avanços significativos. Isso inclui o reconhecimento do princípio da GD na CF de 1988, a sua ratificação na LDBEN 9394/96, a aprovação do PNE (2001-2010) em forma da lei, além da democratização do acesso à Educação Básica e a ampliação da participação no processo democrático, que permeou as conferências e os debates que originaram o PNE (2014-2024).

Todavia, é importante ressaltar que, mesmo nesse contexto, o Brasil, a partir de 2008, passa a sofrer as consequências de um ambiente econômico desfavorável, decorrente da crise capitalista. Nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), é possível evidenciar muitos avanços no que diz respeito às políticas sociais, mas não houve rompimento com as políticas neoliberais, o que conforma uma variante híbrida de neoliberalismo, que “[...] incluiu algumas políticas econômicas novo-desenvolvimentistas, ao mesmo tempo que era preservada a estrutura de políticas neoliberais [...]” (Saad Filhos; Morais, 2018). Novamente, o preço desse alinhamento e da segunda não ruptura foi alto, visto que culminou com o golpe que destituiu Dilma Rousseff, em 2016.

O governo de Dilma Rousseff (2014-2016) é caracterizado, de um lado, por ajustes econômicos e concessões às exigências do mercado e, por outro, por resistências no legislativo. É nesse cenário que se inicia uma série de ações que tem por objetivo a tradução do PNE (2014-2024) em políticas efetivas. Esse processo é ressaltado por Dourado (2019, p. 9):

A materialização das metas e estratégias do PNE 15 ganhou, nesse contexto, algum aceno em 2015 e primeiro semestre de 2016, com ações e políticas direcionadas ao cumprimento do plano, tais como a aprovação pelo Conselho Nacional de Educação e homologação pelo Ministério da Educação (MEC): das diretrizes curriculares nacionais para a formação dos profissionais do magistério da educação básica, por meio da Resolução CNE/CP n.º 2/2015 (BRASIL, 2015); das diretrizes curriculares nacionais para a formação dos funcionários da educação básica, por meio da Resolução CNE/CES n.º 2/2016 (BRASIL, 2016a); aprovação pelo MEC do Decreto n.º 8752/2016 (BRASIL, 2016b), que dispôs sobre a Política Nacional de Formação

dos Profissionais da Educação Básica, em consonância com o disposto na meta 15 do PNE e de outras medidas e políticas direcionadas à materialização do PNE.

No entanto, a reversão do pêndulo da democracia em direção à *democracia a menos* (antidemocracia), bem como os retrocessos, passam a ser evidenciados, em especial, a partir de 2016, com o golpe de Estado que depôs a presidente eleita. O impedimento de Dilma Rousseff “[...] expressou as contradições entre *o neoliberalismo como sistema de acumulação e a democracia em sua forma política* [...]” (Saad Filho; Morais, 2018, p. 33). Ao assumir a presidência, o vice, Michel Temer (PMDB), “[...] deu início a uma série de reformas, sinalizando para um substantivo retrocesso quanto às políticas sociais e à democratização das relações de poder” (Scaff; Oliveira; Lima, 2018, p. 914).

No campo educacional, ocorreram mudanças significativas, tais como a revogação da nomeação e a recondução dos(as) conselheiros(as) nomeados(as) por Dilma para assumir a Câmara de Educação Básica, a Câmara de Educação Superior do CNE, além da ameaça de extinção da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), que desempenhou um papel importante na elaboração dos Planos Subnacionais de Educação. Também, foi evidenciada uma fragilização dos processos democráticos, bem como recuos da legislação ambiental, a retirada de direitos trabalhistas, a criminalização de posicionamentos críticos, a política de austeridade financeira e a diminuição de investimentos em políticas sociais (Scaff; Oliveira; Lima, 2018).

Entretanto, no que diz respeito ao PNE (2014-2024), o golpe derradeiro foi dado com a publicação da EC N.º 95, aprovada em 13 de dezembro de 2016, que instituiu o NRF no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros (Brasil, 2016). Ao analisar a Proposta da Emenda à Constituição N.º 241 (PEC 241), que, no Senado Federal, recebeu o N.º 55/2016 e, posteriormente, converteu-se na EM N.º 95/2016, Amaral (2016) alerta para o fato de que suas repercussões se estenderão ao longo dos próximos 20 anos, abrangendo tanto o PNE atual quanto o PNE que o sucederá. Scaff, Oliveira e Lima (2018, p. 914) enfatizam que a aprovação da EM N.º 95, de 2016, “[...] sinaliza grandes percalços à garantia do desenvolvimento dos direitos sociais e, de modo particular, do cumprimento das metas nos planos decenais de educação”. Nesse sentido, Palú e Petry (2020, p. 14) destacam que “O PNE (Brasil, 2014a) previa, além das metas e das ações, orçamento público específico destinado à sua operacionalização, o que ficou impossibilitado com a publicação da Emenda Constitucional N.º 95 (Brasil, 2016)”.

Essa onda de retrocessos foi acentuada nos anos seguintes. No campo educacional, uma série de medidas e reformas decorrentes da reversão do pêndulo democrático, associadas ao avanço do neoliberalismo e do neoconservadorismo, conformam uma espécie de ofensivas contra a educação pública brasileira, que se seguiram à publicação da EM N.º 95 (Brasil, 2016), as quais incluem:

[...] a Reforma do Ensino Médio, a publicação da Base Nacional Comum Curricular, a Militarização das Escolas, o Movimento Escola sem Partido, a influência e a presença de instituições privadas no âmbito da educação pública em diferentes arranjos e combinações e a defesa da legalização do *homeschooling* (ensino domiciliar). Todas essas ofensivas foram reforçadas a partir de 2016 e podem levar a educação pública brasileira a um quadro de regressão, no que diz respeito ao acesso, à qualidade e, principalmente, à democratização da educação e da escola em todos os seus sentidos (Palú; Petry, 2020, p. 14).

Em relação ao PNE (2014-2024), Dourado (2019, p. 11) afirma que, “Com o *impeachment* da presidente Dilma, o PNE é secundarizado como referência de política de Estado para a educação nacional”. A aprovação da EM N.º 95 (Brasil, 2016) contribuiu para esse processo, uma vez que ela, “Na prática, significa o congelamento das despesas primárias, acarretando grande impacto para as políticas sociais e, neste contexto, para a educação e o cumprimento do PNE” (Dourado, 2019, p. 11). A conjuntura nacional reverberará nos Planos Subnacionais²⁰⁵, tanto na sua elaboração quanto na sua tradução em práticas.

Ademais, a Reforma do Ensino Médio e a aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) representaram novos retrocessos na agenda educacional, com implicações para a materialização do Plano Nacional (Dourado, 2019). Assim, se a conjuntura política e econômica vivenciada durante o governo Temer não era favorável à concretização das metas e estratégias do PNE (2014-2024), a eleição de Bolsonaro, em 2018²⁰⁶, contribuiu para o

²⁰⁵ O avanço do neoconservadorismo e de suas pautas é evidenciado nos textos dos Planos Subnacionais, de forma que, em vários, é possível observar “[...] a exclusão do gênero, corte ou limitação da agenda LGBT e inserção de itens que submetem a abordagem destes temas na escola à concordância das famílias” (Vianna; Bortolini, 2020, p. 1).

²⁰⁶ Em relação à ascensão de Bolsonaro como líder da direita brasileira, que culminou na sua eleição como 38º presidente do Brasil, Avritzer (2021, não p.) destaca: “[...] foi no dia 17 de abril, dia da votação da autorização para o *impeachment* da ex-presidente Dilma, que Bolsonaro se tornou líder incontestado da direita brasileira. O então deputado federal declarou o seu voto da seguinte forma: ‘Pela memória do coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, o pavor de Dilma Rousseff, pelo Exército de Caxias, pelas Forças Armadas, pelo Brasil acima de tudo e por Deus acima de tudo, o meu voto é sim’. Com esse voto, Bolsonaro se habilitou como líder da direita brasileira que vinha se reorganizando desde 2015. O Bolsonarismo como movimento deslançou a partir desse momento, mas ainda não havia se habilitado para se tornar uma proposta de governo”. Esse evento pode ser caracterizado como o estopim de um duplo golpe, o primeiro contra a presidente democraticamente eleita, Dilma Rousseff; e o segundo, contra a própria democracia brasileira, que vivenciou momentos de muita fragilidade entre os anos de 2016 e 2022.

agravamento desse quadro de regressão democrática e repercutiu nas realidades subnacionais, que também contavam, em sua maioria, com Planos Estaduais e Distrital de Educação em fase de implementação, conforme já apontado no início do capítulo.

Por fim, outro grande percalço observado durante o período em análise foi a pandemia de covid-19. O Relatório de Monitoramento do PNE (2022) enfatiza que “A pandemia pode ter aprofundado os hiatos que já cindiam a educação nacional, em que pesem os avanços das últimas décadas, e adiciona desafios vultosos à concretização de uma educação de qualidade para todos e todas no País” (Brasil, INEP, 2022, p. 12). Ou seja, além de ceifar milhares de vidas, a pandemia deixou um lastro de destruição no campo educacional e escolar, materializado na redução do acesso à educação escolar: “O Brasil retrocedeu, na cobertura educacional da população de 6 a 14 anos de idade, de 98,0% em 2020 para 95,9% em 2021, o que representa um recuo de cerca de dez anos no indicador, visto que, para 2011, ele foi estimado em 96,1% [...]” (Brasil, INEP, 2022, p. 13).

Esses períodos de regressão do pêndulo democrático (Avritzer, 2018) foram cruciais para o entendimento da importância da legislação como elemento capaz de garantir a existência da democracia e, em alguma medida, a sobrevivência, ainda que precária, da GD, em suas dimensões mínimas (Lima, 2014; Finatti, 2021). Nesse contexto, cabe convocar o questionamento apresentado por Souza (2023, p. 23, grifo nosso): “*É preciso sentir a falta de algo, para se dar o devido valor a esta coisa?*”. O autor faz referência à ausência de democracia durante o fascismo italiano, experienciada por Norberto Bobbio, e que permanece relevante no cenário atual, afinal, tal qual nos alertou Bobbio (2004), não basta proclamar ou justificar direitos, é também necessário protegê-los.

Os acontecimentos recentes da história brasileira e o risco iminente de uma ruptura democrática demonstraram a importância primordial da preservação da lei (Souza, 2023) e dos movimentos de resistência a esses processos. Isso significa que, embora insuficiente *per se* para possibilitar uma democracia e uma GD de maior intensidade (Lima, 2014; Finatti, 2021), os documentos jurídicos normativos, especialmente a legislação nacional e subnacional que asseguram a GD, desempenharam um papel crucial, uma espécie de contrapeso para impedir o avanço de processos autoritários e de tendências mercadológicas.

Nesse contexto, e a fim de evitar uma exposição excessiva, é suficiente mencionar dois exemplos ilustrativos: a militarização da gestão das escolas públicas e a terceirização da gestão educacional e escolar. A militarização de escolas públicas e suas formas de gestão já estava em curso antes do governo Bolsonaro (2019-2022); todavia, assumiu contornos de política pública

com a instituição do Pecim em 2019 (Brasil, 2019a). Como observou Mendonça (2019, p. 625), o Pecim ignorou por completo o princípio da GD impresso na legislação nacional nos seus princípios gerais, “[...] substituindo-a por gestão de excelência e pelo modelo dos colégios militares, baseados na rígida disciplina e hierarquia”. Contraditoriamente, o decreto que instituiu o Programa, revogado em 2023²⁰⁷, mencionava, entre os seus objetivos, a contribuição para a consecução do PNE (Mendonça, 2019).

No tocante à terceirização da gestão escolar, essa prática é evidenciada em vários entes federados, dentre eles o estado de Goiás. Durante a gestão de Raquel Teixeira na Secretaria Estadual de Educação, a secretária defendeu esse modelo, argumentando que “Empresário sabe mais de gestão do que o educador” (Takahashi, 2015, p. 1). Apesar das resistências, é possível observar a expansão dessa tendência para outros estados no período de regressão democrática. Em outubro de 2022, o governador do Paraná, Ratinho Jr., credenciou, “[...] por meio de edital, grupos empresariais da educação dispostos a assumir a gestão de 27 escolas da rede estadual. Trata-se da terceirização completa para a iniciativa privada” (CNTE, 2022). Embora em ambos os estados supracitados a terceirização tenha enfrentado forte resistência dos profissionais da educação, ainda assim cabe o alerta. São movimentos que já existiam, mas assumiram novas dimensões em um contexto caracterizado por retrocessos, medidas de austeridade fiscal e avanço do neoliberalismo e neoconservadorismo. Alguns desses processos são analisados no próximo capítulo, particularmente aqueles relacionados à nova governança educacional e escolar.

Por fim, a eleição de Lula, em 2022, representou a vitória da democracia, o que indica um processo de reversão do pêndulo democrático no Brasil (Avritzer, 2019). Todavia, ainda assim, a vigilância se faz necessária. O bolsonarismo, como fenômeno político, pode ter sido derrotado nas urnas, mas, como observa Avritzer (2021), “[...] continuará a existir como movimento e a tensionar a democracia brasileira nessa década que se inicia”. Nesse contexto, o autor ressalta que:

As forças do mercado, o Exército e o Poder Judiciário precisam voltar a assimilar os elementos do pacto constitucional de 1988, que implicam em aceitar derrotas e entender que a democracia supõe acordos de governabilidade e não a pressão ilegítima sobre as instituições. Quando esse entendimento for restaurado, o pêndulo da democracia voltará a oscilar no caminho da normalidade democrática (Avritzer, 2019, p. 192).

²⁰⁷ Revogado pelo Decreto N.º 10.611 (Brasil, 2023a). Mesmo com a revogação, muitos estados optaram por manter a política de militarização das escolas em outros moldes.

No entanto, o caminho da retomada da democracia, do Estado democrático de direito, tem se revelado tortuoso e complexo diante dos dismantelamentos e retrocessos dos últimos tempos, sobretudo frente às propostas que, muitas vezes, apresentam-se como democráticas e potencialmente capazes de materializar a GD. Contudo, quando analisadas de forma mais minuciosa, fica evidente que essas propostas, em muitos casos, se distanciam ou, até mesmo, inviabilizam as condições para sua operacionalização enquanto princípio, procedimento e objetivo da educação e da escola pública (Souza, 2023)

Essas propostas se constituem em enigmas a serem desvelados. Parte dessa tarefa coube aos Capítulos 8 e 9, que seguem, nos quais é apresentada e fundamentada a matriz proposta para a análise das expressões da nova governança educacional e escolar, buscando identificar as potenciais implicações desses processos para a GD.

8 DESVENDANDO AS EXPRESSÕES E IMPLICAÇÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE

O propósito deste capítulo é identificar, problematizar e fundamentar teoricamente as expressões e instrumentos associados à nova governança educacional e escolar. A identificação desses elementos foi realizada a partir de pesquisas (artigos e teses) que exploraram essa problemática no campo educacional e escolar, nos contextos acadêmico-científicos português e brasileiro, no período de 2008 a 2022²⁰⁸, associados à literatura que fundamenta esta tese e a pesquisas de relevo sobre a temática, procedimentos esses que foram detalhados no capítulo metodológico.

A ascensão e a intensificação das novas formas e modos de governança é analisada a partir do contexto global. Em seguida, observa-se como essa perspectiva adentrou os sistemas de ensino e as instituições escolares, tornando-se, desde então, objeto de maior atenção e tematização por parte da comunidade-acadêmico-científica, por meio da publicação de artigos e teses que abordam essa problemática. Com base nessa produção, apresenta-se a matriz teórico-conceitual, as suas categorias, bem como os referentes teóricos que as sustentam.

8.1 NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: DAS POLÍTICAS VIAJANTES GLOBAIS ÀS CONCRETIZAÇÕES LOCAIS

A intensificação das diversas manifestações da nova governança no século XXI não é observada apenas no Estado e na administração pública, como demonstrado ao longo do Capítulo 2. Essas transformações também são identificadas nas políticas e nas instituições públicas, incluindo as políticas educacionais e suas formas de gestão, o que resulta em uma reestruturação da relação entre Estado e educação na maioria dos países ocidentais (Dale, 1997). Nesse cenário, uma série de novos atores, para além dos agentes do Estado (Robertson; Verger, 2012), que passaram a exercer influência e a desempenhar papéis significativos no campo educacional e escolar. Entre eles, destacam-se os chamados atores hegemônicos globais, tais

²⁰⁸ A identificação, a categorização e a análise desses trabalhos integraram as atividades do ECA/Doutorado Sanduíche, realizado na Universidade do Minho – Braga/Portugal, entre os meses de novembro de 2022 e junho de 2023, sob a supervisão e a orientação da Professora Doutora Fátima Antunes. A matriz inicialmente elaborada a partir desse estudo foi aprimorada e refinada durante o exercício analítico.

como: OCDE, BM, FMI e Unesco, que figuram como importantes *think tanks*, sujeitos coletivos da nova governança educacional supranacional.

Por meio de reformas viajantes²⁰⁹ (Steiner-Khamsi; Quist, 2000; Steiner-Khamsi, 2006; Ozga; Jones, 2006; Steiner-Khamsi, 2023), promovidas e influenciadas pelos atores hegemônicos globais, conformou-se em uma NOE (Antunes, 2008), em constante expansão e metamorfose. Na esteira dessas transformações, é possível observar processos de transferência, mobilidade e empréstimos de políticas educacionais (Ball, 2020), de forma que “[...] a transferência ocorre mediante a recontextualização e adaptação de políticas, de forma não linear, para a legitimação e o encaminhamento de agendas globais” (Bortot; Scaff; Souza, 2023, p. 2), que contribuem para o processo de transnacionalização da educação e das políticas educacionais. Em face ao turbilhão de mudanças vivenciadas em âmbito global e local, Ball (2020, p. 44) afirma que “[...] precisamos ‘ver a política educacional e a governança em uma escala diferente e por meio de novas lentes conceituais, nitidez não é uma opção’”.

Nessa tarefa, um dos primeiros desafios é observar quem são esses novos atores que estão a influenciar as políticas educacionais e, de forma mais específica, a gestão da educação e da escola pública. Por outro lado, “Situar o Estado em uma rede de relações de governança não implica considerar o Estado nada mais do que uma categoria secundária — muito pelo contrário; o Estado assume uma posição estratégica nas relações sociais” (Amos, 2010, p. 29). Em um contexto de globalizações (Santos, 2001), o Estado não é uma mera vítima desses processos; ele também desempenha um papel ativo na promoção dessas mudanças, como observado por Silva (2017, p. 126): “Quando as suas funções e poderes são ‘desestatizados’ e ‘desnacionalizados’, é ele que os desestatiza, privatizando-os, e desnacionaliza, entregando-os a entidades supranacionais”. Portanto, o Estado também é um ator importante a ser analisado na nova governança.

Além do Estado, em relação à política educacional em tempo de reformas viajantes (Steiner-Khamsi; Quist, 2000; Steiner-Khamsi, 2006; Ozga; Jones, 2006; Steiner-Khamsi, 2023), é fundamental considerar que “De forma crescente, em escala global, a política

²⁰⁹ O conceito de reformas viajantes (*travelling reforms*) foi cunhado por Steiner-Khamsi (1992), ao observar que algumas políticas educacionais viajavam de um país a outro, de modo a ocasionar movimentos de reformas globais. Todavia, por meio de pesquisas, a autora identificou que as reformas, *per se*, não viajam de um país a outro. Esse processo conta com a participação ativa de atores políticos importantes, os quais induzem à importação, ao empréstimo ou à adoção de uma reforma ou política viajante (Steiner-Khamsi, 2023). Essas reformas e políticas não são simplesmente transpostas de um contexto a outro, uma vez que são traduzidas e ressignificadas. Conforme Steiner-Khamsi (2023), as reformas ou políticas educativas globais são identificadas em diferentes contextos e sistemas educacionais, com algumas variações temporais. As reformas são impulsionadas por organismos internacionais, por meio de concessões de empréstimos e subvenções.

educacional está sendo feita de novas maneiras, em novos espaços por novos atores, e muitos desses novos espaços são privados” (Ball, 2018, p. 1). Nesse contexto, faz-se necessário compreender quem são os sujeitos que, na perspectiva da nova governança, fazem a política educacional e, portanto, é preciso identificar “[...] quem são os grupos e as pessoas cujas decisões terão consequências para professores, famílias e alunos. Esta é uma tarefa fundamental para que possamos cobrar os responsáveis e fortalecer a mobilização de quem quer trabalhar por mudanças na educação” (Avelar, 2019, p. 71). Ademais, “Novas estratégias, novos métodos e novas perspectivas de pesquisa são necessários para explicar a participação desses novos atores na arena da política educacional e a concomitante globalização das políticas públicas” (Avelar; Ball, 2024, p. 21).

Conforme Verger (2019, p. 16), “O poder dos atores não estatais na política internacional não é necessariamente novo; o que mudou é a forma como esses atores interagem principalmente com e dentro da arena global”. Isto é, ratifica-se que o “novo” da nova governança está relacionado à intensificação dessas interações, às formas e à intensidade com que esse fenômeno tem se materializado e as suas (in)definições.

Nesse sentido, as recomendações, publicações, soluções e capilaridade desses organismos influenciam e conformam o que tem sido designado como políticas educacionais globais (Verger, 2019; Ball, 2020). Essas políticas, assim como a nova governança, também foram difundidas pelos atores hegemônicos globais, em especial a OCDE e o BM, nas suas respectivas áreas de influência (Akkari, 2011; Verger, 2019). “O Banco Mundial foi o primeiro a utilizar a noção de *good governance* a fim de melhorar a eficiência da prestação de recursos públicos” (Akkari, 2011, p. 90). Nessa mesma direção, em 1995, a OCDE divulgou características associadas à boa governança no campo da educação (Akkari, 2011).

Em que pesem os contextos e as realidades nacionais, é possível observar elementos comuns que assentem e podem ser identificados nessas políticas. Tais elementos, conforme evidenciado na Introdução, são identificados por pesquisas de relevo e conformam determinadas perspectivas de análise desse fenômeno, tais como: GERM (Sahlberg, 2007, 2009; 2016); Modelos Educacionais Mundiais (Laval; Weber, 2002; Antunes, 2008) e a AGEE (Dale, 2004). Apesar das diferentes perspectivas, observa-se a formação de processos de internacionalização das políticas educacionais (Akkari, 2011), com especial ênfase para uma maior tematização da governança na educação e na escola.

Nesse contexto, Lima (2013a) enfatiza algumas tendências e dimensões que são destacadas pela literatura que aborda as transformações na educação e na escola, as quais são decorrentes de reformas pautadas no cânone gerencialista:

As reformas gerencialistas da educação pública em diversos países, embora com impactos variados e apropriações diversas, têm, de acordo com a investigação disponível, destacado um vasto conjunto de dimensões, entre as quais: centralização da formulação das políticas educativas e dos processo de *decisão sobre o currículo e a avaliação*, embora invocando sistematicamente a descentralização, a devolução e a autonomia da escola; a descentralização de certas competências, embora principalmente de caráter técnico e operacional e, por vezes, financeiro, alargando as fontes de financiamento a entidades privadas e responsabilizando de forma crescente as famílias dos alunos; menor relevância atribuída a processos de controlo democrático e de participação nos processos de tomada das decisões, bem como crescente desconfiança relativamente a órgãos colegiais, geralmente vistos como fontes de desresponsabilização, de composição considerada numerosa e paralisante, de funcionamento pesado e lento; *reforço do poder dos gestores, assessores e outras tecnoestruturas* em prejuízo da influência dos profissionais, educadores e professores, bem como da comunidade e da diversidade das suas organizações e dos seus interesses, em geral substituídos pela *intervenção de representantes restritos dos stakeholders*, pelo controle dos clientes, pelas *parcerias com o poder econômico e empresarial*; *governança e decisões políticas baseadas na evidência*, instituindo formas de regulação de tipo mercantil; reforço das estruturas de gestão de tipo vertical e *concentração de poderes no líder formal* (Lima, 2013a, p. 67-68, grifo nosso).

Na seção e subseções que seguem, algumas dessas dimensões estão presentes e são aprofundadas na matriz de análise elaborada no presente estudo, em especial aquelas que integram a nova governança educacional e escolar. As novas formas e modos de governança nem sempre se apresentam de forma clara na literatura que investiga a temática, dado que, conforme já mencionado, estabilidade e nitidez não são características desse fenômeno em conformação. Essa indefinição do universo/conteúdo semântico também foi observada nas produções das comunidades acadêmico-científicas brasileira e portuguesa examinadas para a constituição da matriz de análise.

Em Portugal, é mais comum o uso do termo “governança”, cuja origem é mais antiga e seu significado mais amplo. Todavia, alguns/algumas pesquisadores(as) também recorreram ao termo “governança” de forma que, nesse contexto, ambos os termos são utilizados como tradução ao termo inglês “*governance*”. Porém, há investigadores(as), tais como Lima, L. C. (2021b), que têm utilizado os termos “governança” ou “nova governança” para realizar a crítica à impregnação empresarial e à ascensão de formas de gestão/administração educacional e escolar de raiz gerencial, e associadas ao advento do neoliberalismo. Já Afonso (2009; 2019) tem utilizado o termo “governança” como sinônimo de “governança”.

No Brasil, o termo mais utilizado é “governança” ou “nova governança”, assim como na produção acadêmico-científica de autores(as) de outros contextos. O termo/conceito é

empregado nas produções de formas diversas, muitas vezes sem esclarecer qual a compreensão de governança que fundamenta a discussão. Todavia, é possível observar uma tendência de compreensão da governança ou, conforme se argumentou, da nova governança, como um fenômeno que se fortalece a partir da influência do neoliberalismo no âmbito do Estado, que, por meio de reformas de cunho gerencial, adentra as políticas, as instituições públicas, a educação e as escolas e modifica a gestão desses espaços.

A materialidade da nova governança, tanto no plano das orientações para a ação, quanto no plano da ação (Lima; 1998; 2011a; 2018b) assume formas distintas em cada realidade. A nova governança está em metamorfose, vai se adaptando e adquirindo novos contornos, além de ser resignificada na trajetória das *reformas viajantes* (Steiner-Khamsi, 1992) às concretizações locais, diante das características e realidades dos distintos sistemas de ensino e escolas.

Contudo, apesar da (in)definição relacionada à nova governança no campo educacional e escolar, alguns elementos comuns são observados. Nesse sentido, é importante destacar as contribuições de Sahlberg (2016). O autor retoma escritos anteriores e destaca cinco características e elementos comuns das políticas associadas ao GERM: 1) criação de mecanismos de competição entre as escolas pela matrícula dos estudantes; 2) padronização/standardização do Ensino e da Aprendizagem nas escolas; 3) incremento de um *core curriculum*, com ênfase em português, matemática e ciências; 4) adoção de modelos de mudanças provenientes do mundo corporativo; e 5) adoção de políticas de responsabilização baseadas em testes (Sahlberg, 2016). Muitos desses elementos também foram observados nos artigos e teses que fundamentaram a matriz de análise, que é detalhada na sequência.

Ao evidenciar as transformações na educação, em especial o deslocamento decorrente “*Do controle estatal à governança*”, Dale (1997, p. 274, tradução nossa, grifo nosso) enfatiza que:

²¹⁰Podemos dizer, portanto, que, embora a educação continue sendo uma questão pública, assim como muitas outras atividades estatais, *sua coordenação deixou de ser (pelo menos formalmente) exclusiva do Estado ou do governo. Em vez disso, ela passou a ser coordenada por meio de uma variedade de mecanismos de governança, nos quais a descentralização e a privatização desempenham papéis proeminentes.*

Texto original: ²¹⁰*We might therefore say that while education remains a public issue, in common with many other state activities its co-ordination has ceased to be (at least formally) the sole preserve of the state or government. Instead, it has become co-ordinated through a range of forms of governance, among which decentralization and privatization figure prominently*” (Dale, 1997, p. 274).

Dale (1997) identifica transformações significativas nos sistemas educacionais, dentre elas a introdução de mecanismos de governança, com ênfase especial na descentralização e na privatização, amplamente adotados em diversos países europeus, em especial na Inglaterra. Reforça-se o argumento de que a mudança/deslocamento de governo para governança implica a adoção de novas estratégias, instrumentos e na inclusão de novos atores — para além do Estado —, por meio de diferentes arranjos e configurações.

Alguns desses fundamentos, que inicialmente adentraram o Estado e suas instituições por meio de reformas, também chegam ao campo educativo. Osborne e Gaebler (1995) — em seção do livro *Reinventando o Governo*, intitulada *Reinventando o ensino público* — enfatizam o endossamento dos princípios do “governo empreendedor” no campo da educação pública, tais como:

[...] “maior *escolha* para os pais e alunos”; “um sistema de *avaliação focalizando os resultados*, no lugar de cumprimento de regras e regulamentos”; “*descentralização da autoridade e da responsabilidade* pelas decisões em favor da escola local”; um sistema de pessoal que “*premie efetivamente o sucesso dos estudantes* e cada com que o insucesso tenha consequências efetivas”; além da “*participação* ativa e sustentada dos pais e da comunidade empresarial” (Osborne; Gaebler, 1995, p. 343, grifo nosso).

Nessa lógica, os autores defendem que “Os governos estaduais e o conselho das escolas fariam a ‘navegação’, mas deixariam, para outros, o trabalho de ‘remar’” (Osborne; Gaebler, 1995, p. 343). Portanto, para os reformadores não basta *reinventar o governo*, é preciso também *reinventar o ensino*, bem como o governo da educação e das escolas públicas, de forma que esses espaços sejam operados por uma “[...] variedade de organizações, associações de professores, colégios, grupos comunitários — mediante contratos ou sistemas de vales” (Osborne; Gaebler, 1995, p. 343). Atores externos ao Estado e, em muitos casos, também externos à educação, ficariam encarregados da tarefa de remar, uma vez que seriam os responsáveis pela tradução das políticas educacionais em práticas. Nesse viés, até mesmo as escolas ficariam sob responsabilidade desses sujeitos que compõem frações específicas da sociedade civil. Assim, com o deslocamento de governo para governança, esses sujeitos adentraram a sociedade política (Gramsci, 2007) e passam a direcionar as políticas educacionais.

Na racionalidade neoliberal propagada pela nova governança, os(as) professores(as) “seriam empregados diretamente pelas escolas e não pelos distritos escolares. A função de imprimir o rumo ficaria separada da função de remar” (Osborne; Gaebler, 1995, p. 343). Ainda em relação aos(às) professores(as), cada escola “Decidiria quanto pagar aos professores e se

deveria haver suplementos salariais em função do rendimento dos alunos; contrataria e dispensaria à vontade” (Osborne; Gaebler, 1995, p. 344). Muitas dessas medidas foram materializadas no sistema educacional norte-americano e, conforme destacou Ravitch (2011), as reformas empresariais — que à primeira vista pareciam promissoras — fracassaram e produziram resultados nefastos para a educação pública e para a formação dos sujeitos que utilizam esses espaços.

Nos anos 2000, é possível identificar a disseminação e a intensificação de reformas de cariz gerencialista, associadas à NGP, reinvenção do governo e nova governança (Lima, 2018b; 2018c). Em que pesem as similitudes observadas nos países do Norte, evidenciados pelos referenciais teóricos desta seção, não se podem negligenciar a força e a importância dos contextos e como esses elementos podem conformar distintas formas de nova governança educacional e escolar. Isso é especialmente evidente no Brasil, um país extenso, diverso e com distintas realidades, cada qual com suas singularidades.

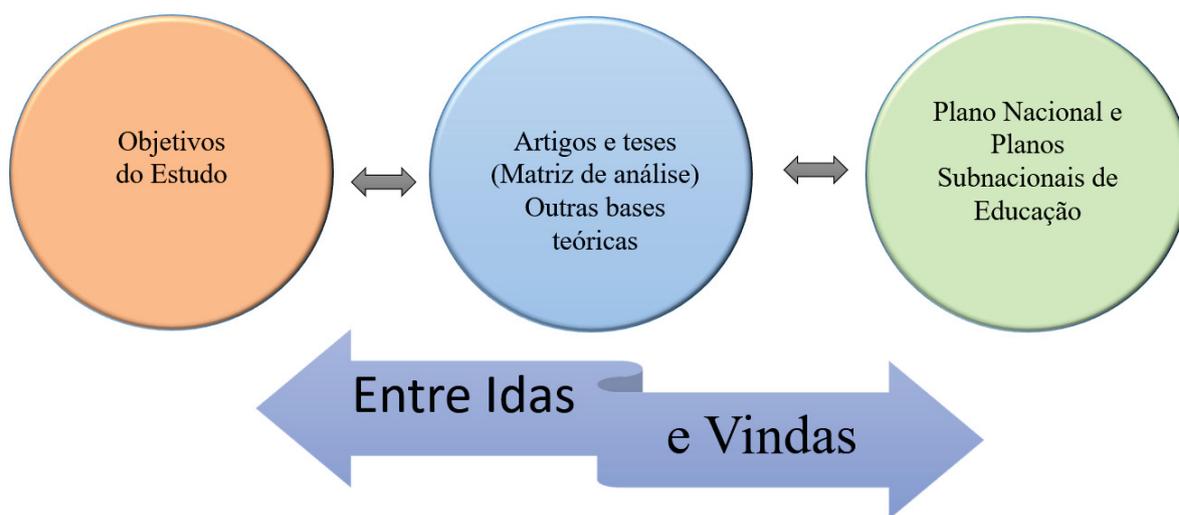
Em resumo, a partir do contexto global, no qual a nova governança foi forjada, foram observados os elementos e os instrumentos associados a essa perspectiva. Posteriormente, buscou-se identificar quais desses elementos são presentes no campo educacional brasileiro, utilizando como parâmetro para esse recorte as produções do contexto acadêmico-científico nacional confrontadas com os documentos analisados no presente estudo (Plano Nacional, Planos Estaduais e Distrital de Educação), sem deixar de considerar a diversidade, as particularidades e as singularidades desse contexto.

8.2 EM BUSCA DE ELEMENTOS E INSTRUMENTOS QUE PERMITAM IDENTIFICAR AS EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: A MATRIZ TEÓRICO-CONCEITUAL

A nova governança, como já observado no Capítulo 2, é um termo polissêmico e multifacetado, o qual tem sido utilizado por diferentes comunidades acadêmico-científicas, atores hegemônicos globais e locais, políticos e, até mesmo, no senso comum, de forma ambígua e controversa. Com o objetivo de compreender mais sobre a materialidade desse fenômeno no campo educacional e escolar, foi realizada uma revisão bibliográfica a partir do resumo de 249 de artigos e teses, publicados/defendidos nos contextos acadêmico-científicos português e brasileiro, entre os anos de 2008 e 2022, os quais foram cotejados com os objetivos da investigação e os fundamentos teóricos desta tese.

A Figura 9 procura ilustrar os movimentos de *idas e vindas*, os entrelaçamentos entre os objetivos da investigação, a componente teórica e empírica utilizadas neste estudo. Esses movimentos não se limitam apenas ao processo de conformação e refinamento da matriz de análise, a ser detalhado na sequência, mas também perpassaram e permearam a própria análise em si. Tomando como base o estudo de Souza (2023), ressalta-se que os artigos e teses não forneceram apenas a base teórica da matriz de análise, pois, juntamente com os Planos Nacional e Subnacionais de Educação (documentos analisados), aprovacionaram dados empíricos para a análise das expressões da nova governança na educação, na escola pública e suas formas de gestão, apontando para potenciais implicações desses processos para a GD. Pelo fato de terem fornecido dados experienciados na realidade investigada, que poderiam não ter sido capturados pelos normativos em análise, possibilitaram trazer à luz ao que foi evidenciado nas pesquisas que tratam da temática e problematizar questões importantes.

FIGURA 9 – TEORIA E EMPÍRIA EM MOVIMENTO



FONTE: A autora (2024).

A compreensão desse processo será aprofundada e detalhada durante a operacionalização da matriz da nova governança educacional e escolar, tarefa que cabe ao próximo capítulo. Além disso, neste e no próximo capítulo, foram incorporadas algumas

reportagens de jornais que evidenciam a materialidade da nova governança educacional e escolar nos estados brasileiros e no DF²¹¹.

Para a construção da matriz teórico-conceitual/analítico-operacional utilizada na análise do PNE/PEEs/PDE, foi realizado um recorte da matriz inicialmente elaborada, a qual abrange apenas as categorias, os conceitos e os referentes identificados com mais frequência nos documentos examinados. O processo de refinamento incluiu a comparação entre a matriz inicial e o material empírico, bem como a retomada dos objetivos do estudo, o que resultou em uma matriz simplificada²¹², composta por cinco categorias de análise, pelos conceitos que as sustentam e os referentes construídos a partir deles. Assim, são apresentados e operacionalizados na análise (Capítulo 9), de forma que sua identificação é estabelecida por um código formado por letras e números, conforme exposição e organização apresentada por intermédio do Quadro 34.

QUADRO 34 – MATRIZ TEÓRICO-CONCEITUAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR

(continua)

CATEGORIA A – INFLUÊNCIAS E ATUAÇÃO DE TERCEIROS E DE ATORES EXTERNOS À EDUCAÇÃO E À ESCOLA PÚBLICA	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS/CONCEITOS
Amos (2010) – RBRA13 ^{1*} ; Antunes (2008); Antunes e Peroni (2017) – RPTA35 ^{1*} ; Araújo; Nascimento (2020) – RBRA134 ^{1*} ; Ball (2020); Brito Neto (2018) – BRT18 ^{1*} ; Carvalho (2019) – RBRA100; Cássio <i>et al.</i> (2020) – RBRA130; Dale (2010) – RBRA10 ^{1*} ; Dardot e Laval (2016); D’Avila, (2020) – BRT21 ^{1*} ; Jessop (2018); Martins e Krawczyk (2018) – RPTA38 ^{1*} ; Miranda, Cunha e Pereira (2020) – RBRA135; Newman e Clarke (2012) – RBRA45 ^{1*} ; Osborne e Gaebler (1995); Robertson (2013) – RBRA50 ^{1*} ; Robertson e Dale (2017) – RBRA89 ^{1*} ; Robertson e Verger (2012) – RBRA39 ^{1*} ; Shiroma (2011).	A.1 Atores hegemônicos globais (Governança Supranacional)
	A.2 Atores externos da governança nacional (Brasil) e subnacional (entes federados)
	A.3 Parcerias Público-Privadas em Educação (PPPE) como estruturas da nova governança
	^{2*} A.4 Parcerias Público-Público.
	^{3*} A.5 Arranjos de Desenvolvimentos Educacionais (ADE) e Consórcios

²¹¹ Durante o período da investigação selecionou-se um total de 643 notícias publicadas em jornais brasileiros e websites, oriundas de jornais de circulação nacional (3) e jornais/websites dos 26 estados da federação e do DF, cujas reportagens destacam a gestão da educação e da escola pública e a GD no período de 2015 a 2020. A análise desse material não foi incorporada na versão final desta tese, contudo algumas reportagens emblemáticas serão utilizadas para ilustrar a materialidade das expressões das novas formas de governança na educação e na escola pública.

²¹² A construção da matriz analítico-operacional – suas categorias e referentes – teve como referência o artigo de Silva, R. (2018), bem como outros trabalhos do autor, acessados a partir da participação desse investigador nas aulas do ECA (UMinho-Braga-Portugal). Na condução de sua investigação, Silva, R. (2018) também realizou uma pesquisa bibliográfica inicial, seguida de análise documental permeada pelas técnicas da AC.

QUADRO 34 – MATRIZ TEÓRICO-CONCEITUAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR

(conclusão)

CATEGORIA B – GOVERNANÇA EDUCACIONAL: FOCO NOS RESULTADOS MENSURÁVEIS	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS/CONCEITOS
Afonso (2009) – RPTA7; Ball (2005); Carvalho, L. M. (2017) – RPTA37; Guisbond, Neill e Schaeffer (2012) – RBRA42; Hypolito (2010) – RBRA12 ^{1*} ; Hypolito e Jorge (2020); Lima (1997); Lima (2014) – RBRA54 ^{1*} ; Pereira (2016); Ravitch (2011); Silva e Hypolito (2022); Tripodi <i>et al.</i> (2022) – RBRA165	B.1. Padrões de qualidade, aprendizagem e desempenho (avaliações externas)
	B.2 Avaliações em larga de abrangência supranacional (Pisa), nacional e seus elementos
	B.3 Sistemas estaduais ou municipais de avaliação, índices e indicadores de qualidade
	<i>B.3.1. Sistema estaduais ou municipais de avaliação</i>
	B.4 Atingir, melhorar, superar, elevar os índices/indicadores mensuráveis estabelecidos
	B.5 Competição e concorrência
	B.6 Monitoramento dos resultados
CATEGORIA C – GOVERNANÇA EDUCACIONAL: CONTROLE E PADRONIZAÇÃO DO CONHECIMENTO ESCOLAR	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS/CONCEITOS
Amos (2010) – RBRA13 ^{1*} ; Catalão e Pires (2020); Faria (2022); Hypolito (2010) – RBRA12 ^{1*} ; Laval (2019a); Lima, L. C. (2021b) – RBRA152; Meira (2017); Meira (2019) – RBRA117; Ravitch (2011); Silva e Hypolito (2022); Zuboff (2020).	C.1 Plataformas, sistemas informatizados e portais eletrônicos
	C.2 Reforma/reorganização/revisão curricular.
	C.3 Currículo Comum (<i>Common Core</i>).
	C.4 Competências (socioemocionais) e habilidades
	C.5 Redefinição do currículo e práticas pedagógicas
CATEGORIA D – GOVERNANÇA ESCOLAR: CARACTERÍSTICAS INSTRUMENTOS E VALORES	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS/CONCEITOS
Amos (2010) – RBRA13 ^{1*} ; Duarte (2020) – RPTA46; Freitas (2018); Guisbond; Neill e Schaeffer (2012) – RBRA42; Grimaldi; Serpieri e Taglietti, (2015) – RBRA61 ^{1*} ; Hypolito (2010) – RBRA12 ^{1*} ; Lima (2019); Meira (2019) – RBRA117; Newman e Clarke (2012) – RBRA45 ^{1*} ; Palú e Petry (2022b) – RBRA159 ^{1*} ; Garcia (2019) – RBRA106; Lemos (2022); Robertson (2013) – RBRA50 ^{1*} ; Tripodi <i>et al.</i> (2022) – RBRA165;	D.1 Mecanismos de vigilância e de controle
	D.2 Planos e contratos de gestão escolar.
	D.3 Concorrência e competição
	D.4 Os resultados mensuráveis determinam as ações da escola
	D.5 Avaliação e responsabilização (<i>accountability</i>).
CATEGORIA E – DIRETOR(A)/GESTOR(A): O NÚCLEO DA AÇÃO DA GOVERNANÇA ESCOLAR	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS/CONCEITOS
Antunes e Peroni (2017) – RPTA35 ^{1*} ; Brito (2018) – BRT20 ^{1*} ; Drabach (2018); Duarte (2020) – RPTA46; Gewirtz e Ball (2011); Laval (2019a); Lemos (2022); Lima (2013a); Lima, M. F. M. – (2021) RBRA158; Lima; Sá e Torres (2020); Newman e Clarke (2012) – RBRA45 ^{1*} ; Palú e Souza (2021); Paro (2015; 2016); Peroni e Caetano (2016) – RBRA75; Silva e Teixeira (2022) – RBRA162	E.1 Escolha dos(as) diretores(as)
	E.2. Formação dos(as) diretores(as)
	E.3. Avaliação e responsabilização do(a) diretor(a)

FONTE: A autora (2024), a partir dos artigos e teses examinados, documentos e fundamentação teórica.

NOTAS: ^{1*} Os artigos e teses que auxiliaram na elaboração da matriz inicial são identificados pelo asterisco que é antecedido pelo código de identificação correspondente a cada um dos trabalhos (conforme detalhamento no capítulo metodológico). Esse código também é destacado nos demais artigos e teses que compõem o inventário realizado no ECA; ^{2*} Embora a literatura aponte as Parcerias-Públicas Públicas (Osborne; Gaebler., 1995) como elemento da Reinvenção do Governo, que também estão associadas à nova governança, no âmbito dos documentos, não foi evidenciada a existência dessas estruturas na gestão da educação e da escola pública ^{3*} O PNE e oito Planos Subnacionais fazem menção aos ADEs; já os consórcios são destacados pelo PNE e por 11 Planos Subnacionais,

mas sem evidenciar como essas estruturas seriam operacionalizadas; por isso, esse referente não foi operacionalizado, embora evidenciado no material empírico como elemento da nova governança.

Nas próximas subseções são fundamentadas teoricamente cada uma das categorias, bem como as subcategorias e os referentes que integram a matriz teórico-conceitual supracitada.

8.2.1 Influências e atuação de terceiros e de atores externos à educação e à escola pública

A Categoria A — *Influências e atuação de terceiros e de atores externos à educação e à escola pública* — tem como foco a identificação dos novos atores políticos, dos sujeitos individuais e coletivos que têm influenciado o campo da educação, da escola pública e suas formas de gestão, bem como analisar as formas de atuação desses sujeitos. É notável que, no período anterior à transição/deslocamento de governo para governança (Dale, 2010; Dardot; Laval, 2016; Jessop, 2018), a educação, a escola pública e suas formas de gestão não estavam tão suscetíveis às influências de atores políticos externos ao Estado e seus agentes como na atualidade, embora o Estado também, por vezes, recorresse a outros atores para operar nesse campo.

Isso evidencia que, com a ascensão e a intensificação da nova governança, a pressão exercida pelos novos atores políticos externos ao Estado e, conseqüentemente, à educação e à escola pública, têm desempenhado um papel significativo no direcionamento das políticas educacionais. Dessa maneira, é preciso atentar-se à nova governança educacional e suas configurações, que, na escala supranacional, pode ser traduzida como:

[...] uma forma de englobar as atividades de governo daquelas organizações e empresas multilaterais, transnacionais e internacionais que cada vez mais operam acima e através das fronteiras territoriais nacionais. *Aplicada à educação, ela nos alerta para o governar como sendo mais que uma atividade do Estado* (Robertson, 2013, p. 685-686, grifo nosso).

Em relação aos atores políticos externos que se destacam nessa escala da nova governança no Brasil, as pesquisas utilizadas na elaboração da matriz de análise apontam para a influência significativa e atuação da OCDE, BM, Unesco, Unicef, FMI e, de instituições como *Bill & Melinda Gates Foundation*, *Google.org* e *Intel Foundation*, que atuam no ramo tecnológico (Brito Neto, 2018). Em escala nacional, ressalta-se a influência do TPE, do Gife, Instituto Ayrton Senna (IAS) e outras entidades associadas ao setor privado-mercantil, em especial empresários e industriais (Sistema S), os quais têm se articulado em rede com os atores hegemônicos supranacionais.

Em relação à nova governança em rede, uma das primeiras investigações a abordar a temática no Brasil foi realizada por Shiroma (2011), por meio de seu trabalho intitulado *Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional*. Nessa investigação, a autora analisa os projetos de educação para o Século XXI da Unesco e do BM no âmbito da América Latina e Caribe. A autora afirma que “Estudos dos projetos internacionais de educação para esta década fazem referências às redes sociais articuladas à noção de governança” (Shiroma, 2011, p. 11). Na perspectiva da nova governança, a educação não é mais tarefa exclusiva do Estado e, portanto, passa a ser partilhada com outros atores políticos, com terceiros e atores externos à esfera estatal. Diante dessas transformações, as pesquisas fundamentadas nesse campo, em um contexto de avanço neoliberal e reformas do/no Estado, são relevantes e necessárias (Shiroma, 2011).

Entre os pontos que carecem atenção da comunidade acadêmico-científica, destacam-se: 1) a expansão de organizações não-governamentais ligadas ao terceiro setor e 2) a criação de organizações sociais (Shiroma, 2011). A autora argumenta que: “Ações como o Todos pela Educação, as redes de responsabilidade social, como o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), expressam a reconfiguração institucional promovida pela reforma do aparelho do Estado e merecem ser investigadas” (Shiroma, 2011, p. 35). Ou seja, já na primeira década do Século XXI, a intervenção de atores políticos externos à educação e à escola pública no campo da educação era evidente, o que suscitava preocupações na comunidade acadêmico-científica que passa a tematizar a problemática com maior intensidade.

Em relação ao TPE, o *site* da entidade destaca sua fundação em 2006, em São Paulo, e em sua apresentação, intitulada *Somos o Todos*, ressalta que:

Somos uma organização da sociedade civil com um único objetivo: mudar para valer a qualidade da Educação Básica no Brasil. Sem fins lucrativos, não governamental e sem ligação com partidos políticos, *somos financiados por recursos privados, não recebendo nenhum tipo de verba pública*. Isso nos garante a independência necessária para desafiar o que precisa ser desafiado, mudar o que precisa ser mudado (TPE, 2023, grifo nosso).

Observa-se um certo destaque para o fato de que a instituição recebe apenas recursos privados, como uma espécie de condição para se mudar a educação. Diante essa afirmação, cabe indagar: *quais interesses são representados por essa entidade?* Conforme demonstrou a investigação de Araújo e Nascimento (2020), o TPE está articulado por meio de uma densa e complexa rede de relações, com capilaridade nacional e internacional. Seu objetivo central é

“[...] a construção de um consentimento político para legitimar posições privatistas na definição das reformas educacionais, particularmente quanto à organização da educação nacional sob a forma federativa no Brasil e à instituição do SNE” (Araújo; Nascimento, 2020, p. 4). Para tanto, tem se utilizado de sua rede de influências para se fortalecer e produzir consenso em torno das mudanças na educação.

No que diz respeito ao PNE (Brasil, 2014a), o TPE foi um dos atores que influenciou a elaboração de seu texto (Martins, 2014). A entidade tem defendido propostas de colaboração entre os entes federados e a articulação de um SNE que atenda aos propósitos de seus integrantes. Uma dessas propostas é a adoção de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), que está presente no PNE (2014-2024), e foi reverberada para alguns PEEs. Ademais, o TPE é o responsável pelo “*Observatório do PNE*”²¹³, uma plataforma eletrônica que tem como objetivo monitorar as metas do PNE (Brasil, 2014a).

Em 2018, o TPE lançou o programa *Educação Já*²¹⁴ que, segundo Araújo e Nascimento (2020, p. 17-18), revela a concepção da entidade em relação à educação, à escola pública e suas formas de gestão.

O desenho desta proposta representa o modo como os empresários têm buscado afirmar um modelo de sociedade em um viés neoliberal, o que evidencia o projeto de privatização da educação por meio da articulação entre base, ensino, avaliação e responsabilização a partir de uma normativa do SNE que incorpore a racionalidade do mundo corporativo.

Portanto, de acordo com a visão do TPE, a educação deve estar alinhada às necessidades do mundo produtivo e, conseqüentemente, tem como propósito formar o capital humano, ou seja, a mão-de-obra que atenda às demandas dos integrantes desse movimento. Para tanto, o TPE tem influenciado as políticas educacionais, com foco especial na gestão dos sistemas de ensino e escolas públicas, com um propósito muito claro.

O enfoque dado à governança federativa no documento “Educação Já!” deriva da premissa de que *institutos, fundações e variadas organizações de interesses empresariais sejam mais capazes de “gerenciar” os sistemas e redes de ensino no*

²¹³ Disponível em: <https://observatoriopne.org.br/observatorio/>. Acesso em: 11 set. 2023.

²¹⁴ Em 2022, ano em que ocorreram eleições em âmbito federal e estadual, o TPE lançou um documento chamado *Educação Já 2022: contribuições para a construção de uma agenda sistêmica na educação básica brasileira*, que pretende contribuir para a elaboração da agenda de políticas educacionais na gestão federal e estadual (TPE, 2022). O Eixo 1 das proposições e recomendações que integram o documento de 2022 versa sobre a governança e o Eixo 2 – Gestão dos Sistemas Educacionais. Portanto, o documento é mais um indício da influência desse sujeito coletivo nas políticas públicas educacionais, em especial na disseminação e no fortalecimento da lógica da governança.

território nacional, ou seja, esses atores seriam capazes de dar respostas pragmáticas a questões estratégicas em cada território, por meio de uma teoria geral da administração que deva ser aceita de forma universal, como é o caso da transposição acrítica do modelo dos arranjos produtivos locais para os ADE (Araújo; Nascimento, 2020, p. 17-18, grifo nosso).

Na concepção do TPE, sistemas de ensino e escolas podem ser administradas da mesma forma que qualquer outra empresa capitalista. Portanto, o TPE advoga que a gestão educacional e escolar deve ser entregue a institutos e fundações, posto que essas instituições possuem a *expertise* técnica necessária para essa administração e, portanto, professores(as) ou profissionais da educação não são considerados administradores potenciais. Essa proposta tem sido propagada e implementada em alguns estados nos quais membros do TPE ocupam funções estratégicas²¹⁵.

Em um levantamento sobre os(as) Secretários(as) Estaduais de Educação que estiveram à frente da pasta entre os anos de 2019 e 2022, Palú e Arbigaus (2022b) constataram que, pelo menos, nove deles(as) mantinham relações com o TPE, IAS, Fundação Lemann, Sistema S, UNICEF, setores ligados ao Empreendedorismo e Ensino Híbrido. Esses indícios sugerem que alguns desses sujeitos estariam atuando como “*boundary spanners*”, conectando os setores públicos e privados (Williams, 2002; Cássio *et al.*, 2020). Os “*boundary spanners*”, que desempenham funções estratégicas nas novas formas e modos de governança, uma vez que,

[...] mobilizam a sua posição específica de acesso às esferas pública e privada e empregam seus recursos em práticas corporativas de networking. Movimentam pessoas e ideias, proporcionando viagens e organizando eventos e reuniões, além de utilizarem tecnologias da informação e da comunicação. [...]. Ao multiplicarem as conexões entre os setores público e privado, os *boundary spanners* desafiam as estruturas do governo hierárquico e implementam novas formas de governança, catalisando processos de neoliberalização e de heterarquização. Eles conectam grupos que não estariam conectados de outra forma em uma determinada rede social (Cássio *et al.*, 2020, p. 5).

²¹⁵ Um exemplo concreto, que ilustra essa questão, e já citado no capítulo anterior, ocorreu no estado de Goiás, durante a gestão de Raquel Teixeira na Secretaria Estadual de Educação (2015-2018). Em 2015, houve tentativas de terceirização da gestão das escolas públicas estaduais, que, conforme reportagem publicada na época, quando se iniciaram as tentativas de contratação de OSs para administrar as escolas, Raquel Teixeira afirmou que “[...] ideia é melhorar a gestão dos colégios e deixar os diretores concentrados em questões pedagógicas. “*Eles [empresários] estudaram economia, administração de empresas. Entendem mais de administração do que nós, educadores*” (Takahashi, 2015, p. 1, grifo nosso). Convém ressaltar que Raquel Teixeira assumiu a Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul em 2021. Na época o Site da Secretaria de Educação ao apresentar a nova secretária enfatizou a seguinte informação: “Raquel Teixeira também é membro fundadora e integrante do Comitê Técnico do *Todos pela Educação*” (Peixoto, 2021, grifo nosso).

As Secretarias Estaduais de Educação²¹⁶, e por extensão o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), constituem-se em espaços importantes para a atuação de “*boundary spanners*”, permitindo, por meio de suas conexões, a ampliação da atuação de grupos associados ao setor privado, que compreendem esses espaços como estratégicos para a expansão de seus negócios, o acesso ao fundo público e a concretização de seus interesses. Os gestores educacionais atuam como atores político-estratégicos na nova governança (Robertson; Dale, 2017), conectando os setores estatal e privado lucrativo e não lucrativo (Tripodi; Sousa, 2016). Nesse sentido, a educação e a escola pública são concebidas como “[...] um nicho de mercado importante, recriado e estimulado constantemente pelo setor privado, que atua em áreas como a produção e venda de material didático, a formação de professores, a prestação de consultorias, etc.” (Martins; Krawczyk, 2018, p. 6).

O mencionado cenário reforça o argumento apresentado por Martins e Krawczyk (2018, p. 4), de que o TPE “age como uma ampla coalizão, [e] organiza-se em uma densa rede e atua como um *Think Tank* da educação”. No que diz respeito às políticas educacionais, e em especial no tocante ao PNE (2014-2024), o TPE assumiu um papel de monitoramento e fiscalização:

Para se tornar referência nesse serviço, o movimento fomentou junto à população a ideia de que deveria integrar as ações governamentais, enquanto corresponsável pelo controle social, devendo, inclusive, compor os conselhos – escolares, municipais de educação etc. –, comportando-se como “clientes” na cobrança da prestação de serviços (Aureliano; Queiroz, 2023, p. 276).

Para alcançar seus objetivos, o TPE, juntamente com outras entidades ligadas ao setor privado, “[...] tem produzido uma narrativa baseada na ineficiência da gestão pública e, na falta de regras quanto às responsabilidades dos entes federados, o que justificaria a construção de

²¹⁶ Outro alerta importante realizado por Palú e Arbigaus (2022a) está relacionado ao fato de alguns secretários(as) se movimentaram de um estado a outro da federação, o que no mínimo levanta questionamentos sobre a motivação dessas indicações. Pode-se citar como exemplo a nomeação de Renato Feder (paulista) para a Secretaria de Estado de Educação do Paraná (2019-2022), o qual, após finalizar a sua gestão, assumiu a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. Outro exemplo é Rossieli Soares da Silva, que já desempenhou a função de Secretário Estadual de Educação do Amazonas (2012-2016); Ministro da Educação (2018-2019); Secretário Estadual de Educação de São Paulo (2019-2022) e, em 2023, assumiu a Secretaria Estadual de Educação do Pará. Vale ressaltar que ele também foi Conselheiro da Câmara de Educação Básica do CNE. Além desses, ressalta-se o emblemático caso de Raquel Teixeira, que também já foi deputada federal. Portanto, observa-se que, outros espaços, como o CNE, Consed, e espaços políticos como Câmara dos Deputados e Senado Federal também têm sido ocupados por sujeitos associados ao TPE e com o setor privado mercantil, que utiliza esses espaços como braços estratégicos para a consecução de seus interesses.

outros modelos de cooperação mais institucionalizados” (Araújo; Nascimento, 2020, p. 9). Observa-se que tanto os ADEs quanto os consórcios de educação têm sido utilizados como mecanismos e estratégias de expansão da atuação do setor privado em busca do fundo público (Miranda; Cunha; Pereira, 2020).

A atuação de instituições que possuem relação com grupos empresariais na educação é muito comum em países centrais e, no Brasil, o fenômeno ganha força a partir de 2007 (D’Avila, 2020). Dentre essas instituições, destaca-se o Gife, fundado em 1989, e que se autodefine como uma “[...] associação de investidores sociais privados do Brasil, sejam eles institutos, fundações ou fundos familiares, corporativos independentes ou empresas (Gife, 2023). Essas entidades passaram a fomentar e a realizar parcerias entre as Secretarias Estaduais de Educação (SEEs) e as organizações sem fins lucrativos. Em levantamento realizado em 2017 por D’Avila (2020), evidenciou-se que 26 instituições filantrópicas atuavam junto às Secretarias Estaduais de Educação. No ano em questão, somente os estados do Amazonas, Rio Grande do Sul, Paraná e o Distrito Federal não haviam realizado parcerias com essas entidades. A aprovação da resolução que trata dos ADEs e do Programa Mais Educação contribuiu para a expansão das parcerias entre as instituições filantrópicas e os governos estaduais.

Por meio das PPPEs, “[...] cada vez mais atores privados são envolvidos nas atividades do setor público, dentre elas: definição de políticas, oferta da educação, fiscalização e gestão escola” (Robertson; Verger, 2012, p. 134). No Brasil, observa-se uma expansão das PPPEs em todas as dimensões supracitadas, tendo em vista que alterações nos marcos legais possibilitaram esse avanço, bem como a instituição de ADEs e de consórcios de educação. É preciso, então, estar atento às PPPEs e às diversas configurações que essas estruturas da nova governança têm assumido.

A origem das PPPs remonta aos anos 1990, tidas “[...] como um promissor mecanismo para minimizar os danos causados por formas anteriores de privatização, ainda que sem abandoná-las” (Robertson; Verger, 2012, p. 1139). Ao investigar a origem das parcerias público-privadas na governança global da educação, Robertson e Verger observaram que, embora se tratasse de uma prática bastante antiga, ela poderia apresentar várias faces, de forma que “[...] elas continuam a ser um enigma e seu status, como uma prática de governança contemporânea na educação, continua a ser controverso” (Robertson; Verger, 2012, p. 1135). Ou seja, a afirmação apresenta um importante elemento para a investigação proposta nesta tese, uma vez que as PPPs podem se constituir em um dos vários enigmas anunciados pela esfinge

neoliberal contemporânea, que integram o *modus operandi* das novas formas e modos de governança. Os autores destacam que:

No centro deste debate estão questões em torno do que sejam as PPP e do por que se tornaram uma ferramenta de gestão favorecida por governos, empresas e agências de desenvolvimento internacional. Sob a égide da PPP, nos é claro que tem havido uma expansão muito rápida da atividade do setor privado no âmbito da esfera da educação pública; muito maior do que o imaginado no âmbito das políticas anteriores de liberalização do mercado que foram lançadas na década de 1980. Apesar de essas novas atividades privadas serem controversas, elas não são as únicas dimensões das PPP em questão. *Governar a educação por meio das PPP é mais que uma questão de coordenar os serviços de educação, envolvendo agentes públicos e privados* (Robertson; Verger, 2012, p. 1135, grifo nosso).

Uma das obras que apresentou ideias influentes para a promoção das PPPs foi *Reinventando o Governo* (Osborne; Gaebler, 1995), publicada nos EUA, em 1992, e na qual os autores defendem que “Não necessitamos de mais governo ou menos governo, precisamos de *melhor governo*. Para sermos mais precisos, precisamos de uma *melhor atividade governamental*” (Osborne; Gaebler, 1995, p. 25, grifo dos autores). O livro em questão ofereceu importantes alternativas às privatizações em sua forma restrita e influenciou reformas estatais em diferentes latitudes, de forma que, nos EUA, o presidente Clinton transformara a ideia em um programa de governo (Bresser Pereira, 1998a). Notadamente, as ideias de reinventar o governo também influenciaram Bresser Pereira e estão presentes no PDRAE (Brasil, 1995), influenciando as reformas brasileiras.

Dentre as 36 alternativas identificadas por Osborne e Gaebler (1995), para a prestação de serviços à comunidade pelo melhor governo, estão as Parcerias-Públicas Públicas, realizadas com outras entidades da esfera pública, e as “Parcerias públicas-privadas”²¹⁷, anunciadas como inovadoras. As PPPs seriam as encarregadas da *atividade de remar* (execução), enquanto o governo “empreendedor” poderia melhor se dedicar à *tarefa de navegar*. Os autores defendem que é imperativo separar o *navegar* do *remar*, haja vista que se constitui em “[...] separar o remo da orientação, a força do rumo, de forma que os responsáveis pela condução geral possam definir uma estratégia abrangente, usando muitos remadores diferentes para implementá-la” (Osborne; Gaebler, 1995, p. 39).

No Brasil, como demonstrado no Capítulo 2, uma série de mudanças no arcabouço jurídico normativo possibilitou que o Estado, em muitas áreas, deixasse de ser o responsável

²¹⁷ No Brasil, geralmente a literatura as tem designado como Parcerias Público-Privadas; todavia, na tradução da obra de Osborne e Gaebler, utilizou-se a expressão “Parcerias públicas-privadas”.

direto pela prestação de serviços. Na analogia proposta por Osborne e Gaebler (1995), a atividade de remar foi transferida a terceiros ou a atores políticos externos ao governo, por meio de PPPs. No PNE (Brasil, 2014a), bem como nos Planos Subnacionais, conforme é evidenciado na análise, esta “inovação” tem presença significativa.

Em *Reinventando o Governo*, Osborne e Gaebler (1995) recorrem às palavras de Lester Salamon, especialista em nova governança, para destacar que as PPPEs já eram bastante empregadas nos EUA: “[...] essa utilização ampla de terceiros para executar tarefas públicas tornou-se, normalmente, o padrão de funcionamento do governo federal na esfera nacional” (Osborne; Gaebler, 1995, p. 31). Salamon teria enfatizado que o governo terceirizado permite ao governo fazer “[...] *o que ele faz melhor* – levantar recursos e estabelecer prioridades sociais mediante o processo político democrático – reservando para o setor privado aquilo que é sua *especialidade* – organizar a produção de bens e serviços” (Osborne; Gaebler, 1995, p. 31). Para os defensores da nova governança, os direitos sociais são convertidos em bens e serviços, os quais devem ser administrados e ofertados por terceiros, ou seja, pelo setor privado, que é especialista nessa tarefa, ou pelo terceiro setor, e não pelo governo de forma direta. Entre esses direitos, está o direito à educação.

A educação é entendida como um direito na dimensão do discurso, mas cada vez mais é assumida como uma mercadoria ou um serviço na lógica da nova governança. A última concepção tem ganhado força e a educação passa a ser mercantilizada e sujeita às regras e princípios do mercado. Na esteira desse pensamento, Antunes e Peroni (2017, p. 186) afirmam que

[...] a mercantilização da educação pública não é uma abstração, mas ocorre via sujeitos e processos. Trata-se de sujeitos individuais e coletivos que estão cada vez mais organizados, em redes do âmbito local ao global, com diferentes graus de influência e que falam de diferentes lugares: setor financeiro, organismos internacionais, setor governamental.

Nesse contexto, a educação pública e suas formas de gestão estão sendo reconfiguradas, uma vez que se observa a influência de terceiros e de atores políticos externos à educação e à escola pública, tanto em âmbito supranacional quanto nacional. Para essa nova conformação, diversos e distintos elementos articulam-se: a proposição de parcerias, sobretudo PPPEs; a adoção de diferentes arranjos e combinações, que envolvem a atuação do setor privado e do terceiro setor no campo da educação; e a atuação de sujeitos individuais e coletivos de forma estratégica, conectando, muitas vezes, o setor público e o privado. Nessas circunstâncias, “Fronteiras borradas, formas organizacionais hibridizadas, arranjos de governança inovadores

e novos aparelhos de responsabilização e avaliação são articulados pelas promessas de maior liberdade e autoridade gerencial” (Newman; Clarke, 2012, p. 353).

Na nova governança educacional, como destacou Amos (2010, p. 33), há presença significativa de novos atores “[...] inserindo suas atividades e o domínio no qual exercem influência em uma estrutura analítica coerente: a escola e sua administração, os atores políticos, mas também os ‘novos’ atores, incluindo os internacionais”. Governar, dentro dessa nova configuração, “[...] requer a construção de um conjunto de concepções, novas tecnologias políticas, e aparelhos destinados a funcionar em contextos de rede complexas” (Olmedo, 2013, p. 475). Essa gama de terceiros e parceiros que se relacionam com o Estado nas novas formas e modos de governança “[...] implica uma concepção da política que deve ser vista como a soma dos esforços coletivos de um conjunto de jogadores que competem e formam alianças numa arena política cada vez mais conectada” (Olmedo, 2013, p. 484). Na educação, um dos elementos associados à nova governança é o foco nos resultados mensuráveis, nas diferentes formas de avaliação dos serviços ofertados, o que é abordado na próxima subseção.

8.2.2 Governança educacional: foco nos resultados mensuráveis

“Do mesmo modo que não é por pesar o porco mais vezes que ele engorda, também não é por avaliar mais vezes as escolas que elas melhoram” (Sá, 2022, não p.).

Na comunidade acadêmico-científica, há entendimentos diversos e plurais em relação à nova governança e suas expressões na educação, na escola pública e suas formas de gestão. No entanto, alguns elementos têm sido objeto de maior preocupação e tematização por parte dos(as) investigadores(as) do campo. Entre esses elementos, destaca-se a “*Governança educacional com foco nos resultados*”, caracterizada pela obsessão pela mensuração da atividade educativa e pela gestão por resultados. Essa tendência tem se configurado como hegemônica, conferindo importância ímpar aos dispositivos e instrumentos de avaliação, com vistas à obtenção desses *resultados* que, pretensamente, possibilitariam medir, por meio de diferentes meios e instrumentos, a *qualidade da educação*, a *aprendizagem dos estudantes* e, por meio deles, o *desempenho dos(as) profissionais da educação*. Hypolito e Jorge (2020, p. 13) destacam que “As avaliações nacionais em larga escala têm sido utilizadas [...] como forma de monitorar currículos padronizados, a fim de reforçar a responsabilização de escolas, diretores e professores”.

Sem sombra de dúvidas, a avaliação é uma etapa importante do processo ensino/aprendizagem e das políticas públicas de uma forma mais ampla. No entanto, as formas como as políticas educacionais, os sistemas de ensino e as escolas são avaliadas carecem de atenção e investigação. Como afirma Afonso (2009, p. 14), “A avaliação pode ser utilizada, entre muitos outros objectivos e funções, como condição *sine qua non* para o desenvolvimento de processos de prestação de contas e de responsabilização (*accountability*)”. Dessa forma, “[...] algumas formas de *accountability* em educação têm sido estruturadas tendo como fundamento, exclusivo ou predominante, os resultados dos testes estandardizados no âmbito de avaliações externas” (Afonso, 2009, p. 18). Em outras palavras, se a mensuração da atividade educativa e a excessiva focalização nesses resultados têm sido um pilar das novas formas e modos de governança, os testes estandardizados se constituem em instrumentos para reforçar e fornecer as *evidências* utilizadas nesses processos. Portanto, *accountability* é mais um termo que sofre transformações e redução no seu significado com a emergência da governança no campo educacional e escolar.

Afonso (2009, p. 18) alerta para o fato de que:

Apesar disto, nenhum sistema de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) bem fundamentado em termos políticos, culturais, éticos, técnico-científicos e educacionais, pode esgotar-se na mera recolha e publicitação de informações baseadas em testes, mesmo que estandardizados. Esta situação é ainda mais questionável quando os resultados académicos dos alunos acabam por ser também um critério fundamental para a avaliação das escolas e para a avaliação dos próprios professores. Mas é precisamente esta a tendência que tem vindo a verificar-se há anos, e em diferentes sistemas educativos – e que tem sido muito discutida, por distintas razões, quer por defensores, quer por críticos contundentes dos testes estandardizados (Afonso, 2009, p. 18).

Entre os responsáveis pela disseminação dessa tendência estão os atores hegemônicos globais, com destaque para o protagonismo da OCDE, responsável pela aplicação de um dos testes estandardizados mais conhecidos, o Pisa (*Programme for International Student Assessment*), traduzido para o português como Programa Internacional de Avaliação de Estudantes. Em âmbito internacional, essa tendência ganha terreno a partir da aplicação do Pisa, pela OCDE, e a disseminação de outras avaliações externas, as quais integram as políticas de testagem em larga escala, e que produzem uma série de desdobramentos e efeitos.

Criado pela OCDE, o Pisa parte do princípio de que a qualidade da educação poderá ser aferida por meio de um teste, limitado a algumas áreas do conhecimento²¹⁸. Entretanto, estudos apontam que o Pisa, para além de um teste, se configura como “[...] um instrumento de conhecimento – política, que combina métodos e procedimentos sofisticados de recolha, tratamento e análise de dados com interpretações e regras sobre – e para – a orientação dos sistemas escolares” (Carvalho, L. M., 2017, p. 101). Por outro lado, “Como instrumento de regulação, o PISA acaba por direcionar as expectativas sobre que tipo de força de trabalho deve existir e para que realidades do mercado de trabalho deve ser preparada” (Hypolito; Jorge, 2020, p. 18).

O Pisa produz desdobramentos múltiplos, “[...] seja por meio de difusão de dados/informações/conhecimento, seja por via da criação de novas conexões entre esses produtos e outros dispositivos e práticas da governança transnacional exercida pela OCDE” (Carvalho, L. M., 2017, p. 99). De acordo com Hypolito e Jorge (2020, p. 18), com a consagração do Pisa em âmbito internacional, “É possível dizer que se trata de um objeto a que políticos, investigadores, especialistas e altos quadros da administração recorrem com frequência para problematizar ou apontar soluções para o setor da educação”. No contexto educacional e escolar, o Pisa tem incidência no currículo e na autonomia dos profissionais da educação. Em muitas latitudes e contextos, a ênfase passa a ser dada ao conhecimento válido para a prova, traduzido nos conhecimentos a serem trabalhados pelos(as) professores(as), e não em um conhecimento universal e emancipatório.

Cabe destacar que, além do Pisa, há outras avaliações em larga escala em âmbito supranacional, tais como: o Estudo Internacional de Progresso em Leitura (*Progress in International Reading Literacy Study - PIRLS*)²¹⁹ e o Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências (*Trends in International Mathematics and Science Study – TIMSS*)²²⁰.

²¹⁸ “Desde sua primeira edição, em 2000, o número de países e economias participantes tem aumentado a cada ciclo. Em 2018, 79 países participaram do Pisa, sendo 37 deles membros da OCDE e 42 países/economias parceiras. O Brasil participa do Pisa desde o início da pesquisa” (INEP, 2023a). O Pisa, realizado a cada três anos, tem como público-alvo adolescentes de 15 anos — idade que corresponde ao fim da escolaridade obrigatória na maioria dos países. São avaliados os conhecimentos nos domínios da leitura, matemática e ciência. A cada edição da prova um dos domínios é focalizado (INEP, 2023a).

²¹⁹ Realizado a cada 5 anos, avalia as habilidades de leitura dos(as) estudantes do 4º ano do Ensino Fundamental e considera fatores contextuais coletados a partir de questionários aplicados aos(as) estudantes, professores(as), diretores(as) e pais ou responsáveis. A edição do PIRLS 2021 foi a primeira em que o Brasil participou e ocorreu em uma amostra de escolas públicas e privadas, que abrangeu todo o território nacional (INEP, 2023a).

²²⁰ Realizado a cada 4 anos, avalia o desempenho dos(as) alunos(as) do 4º e 8º ano do Ensino Fundamental em matemática e ciências e contempla um questionário de contexto. Cerca de 70 países utilizam os dados do TIMSS. O Brasil aderiu ao teste em 2022, sendo que a primeira aplicação ocorreu em 2023 (INEP, 2023a).

Ainda, destaca-se a Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (*Teaching and Learning International Survey – Talis*)²²¹. No Brasil, o INEP é o órgão responsável pela operacionalização e aplicação dos testes supracitados e tem atuado como um interlocutor da OCDE (Hypolito; Jorge, 2020).

Um dos países pioneiros na adoção de políticas de mensuração da atividade educativa foram os EUA²²², por meio do programa *No Child Left Behind* (NCLB). A adoção de testes padronizados, ao contrário do que prometiam, não resultou em melhorias educacionais. Pelo contrário, levou a um empobrecimento do currículo, tendo em vista a focalização nas disciplinas testadas e à preparação/treinamento para as provas (Guisbond; Neill; Schaeffer, 2012).

Tomando por base o fracasso da política de testagem nos EUA, Guisbond Neill e Schaeffer (2012) advertem para o fato de que: “É hora de reconhecer essa falha e adotar um curso mais eficaz para o papel do governo federal na educação. Os formuladores de políticas devem abandonar estratégias baseadas na fé em *testar e punir*” (Guisbond; Neill; Schaeffer, 2012, p. 405, grifo nosso). Nessa mesma linha argumentativa, Antunes e Peroni (2023, p. 21) afirmam que: “A evocação de ‘rigor’ ou das ‘evidências’, implicitamente promete que tais ‘seguranças’ participam da essência de investigações quantitativas (dos números), como se a sua insustentável leveza não decorresse exatamente da sua fabricação, parcialidade e incompletude”. Portanto, diante das políticas baseadas em evidências, do rigor dos números, tão utilizados nas novas formas e modos de governança, cabe indagar até que ponto é preciso

²²¹ Coordenada pela OCDE, a pesquisa Talis é destinada a professores(as) e diretores(as), que visa avaliar o ambiente de ensino e aprendizagem e as condições de trabalho desses sujeitos. Em 2018, a pesquisa contou com a participação de 48 países e agregou um novo tema: a diversidade cultural. Conforme o INEP (2023a), na edição 2018, “O Brasil retorna para uma amostra nacional, mas expande o seu campo de análise, incluindo professores e diretores do ensino médio no público-alvo da pesquisa. Os questionários são, pela primeira vez, aplicados de forma on-line. O Inep aproveita sua articulação com as secretarias de Educação para aplicar os instrumentos em formato de colaboração”.

²²² Diane Ravitch, em seu livro *Vida e Morte do Grande Sistema Escolar Norte-Americano: Como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*, (2011) apresenta uma análise aprofundada dos impactos da política de testagem implementada nos EUA. Convém ressaltar que, além de pesquisadora reconhecida no campo da educação, Ravitch integrou o governo George W. Bush por 18 meses, na função de secretária-assistente e conselheira do secretário do Departamento de Educação dos EUA. A autora revela que também foi entusiasta em relação às reformas, influenciada pela mentalidade empresarial; contudo, passou a combatê-las e explica o porquê dessa mudança de posicionamento: “[...] as minhas concepções mudaram conforme eu vi como essas ideias estavam funcionando na realidade” (Ravitch, 2011, p. 16). Em relação à política de testagem, afirma que “A testagem, eu percebi com desgosto, havia se tornado uma preocupação central nas escolas e não era apenas uma mensuração, mas um fim em si mesma. Eu comecei a acreditar que a responsabilização, conforme estava escrito na lei federal, não estava elevando os padrões, mas imbecilizando as escolas conforme os Estados e distritos lutavam para atingir metas irrealistas” (Ravitch, 2011, p. 27-28, grifo nosso). Portanto, as evidências apresentadas por Ravitch (2011) ajudam a refletir e apontam que a política de testagem pode representar um retrocesso na aprendizagem e um empobrecimento do currículo, sobretudo quando ela se torna um fim em si mesma, e não um instrumento, um meio com objetivo de melhorar o processo ensino/aprendizagem.

reproduzir o fracasso e as desigualdades resultantes da focalização excessiva nas políticas de testagem. Entretanto, apesar dos resultados observados em países pioneiros na adoção dessas políticas de testagem, mensuração e foco nos resultados, bem como os alertas feitos por pesquisadores (Afonso, 2009; Ravitch, 2011; Guisbond; Neill; Schaeffer, 2012), essa tendência continua a ganhar terreno.

Hypolito e Jorge (2020) destacam que, ao longo do tempo, é possível observar uma mudança na influência exercida pelos organismos internacionais nas políticas educacionais na América Latina. A Unesco desempenhou um papel central nas décadas de 1960 a 1980, mas gradualmente perdeu espaço para o BM, especialmente nos anos 1980 e 1990. Atualmente, observa-se uma forte influência e atuação da OCDE (Pereira, 2016), que opera por meio do Pisa e da pesquisa Talis.

No Brasil, além das avaliações supranacionais já mencionadas, foram criadas, ao longo dos anos 1990 e 2000, avaliações nacionais, índices e indicadores que servem como parâmetro para as políticas educacionais, sob a influência dos atores hegemônicos globais. Uma das avaliações mais conhecidas e aplicada em âmbito nacional era a Prova Brasil, que, a partir de 2018, foi unificada com a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), o que deu origem ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Convém ressaltar que o SAEB foi criado em 1990, com forte ingerência do BM, cujas aferições abrangem a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio e, ao longo de sua trajetória, o sistema passou por uma série de reformulações (Pereira, 2016).

Em 2019, o SAEB foi novamente reestruturado a partir da BNCC. As provas têm como público-alvo os seguintes estudantes: creche e pré-escola da Educação Infantil (amostral e estudo-piloto, implementada a partir de 2021); 2º ano do EF; 5º e 9º anos do EF; 3ª e 4ª séries do EM, de forma que em todas essas etapas são avaliados os conhecimentos em Língua Portuguesa e Matemática. Já os estudantes do 9º ano do EF também foram avaliados em Ciências da Natureza e Ciências Humanas, na edição do SAEB de 2021 (INEP, 2023b).

Em 2007, a partir do Decreto N.º 6.094, o Brasil criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), composto pelos resultados das avaliações do SAEB e das taxas de aprovação, reprovação e abandono obtidos por meio do Censo Escolar (Pereira, 2016). A partir do Pisa, o Brasil definiu metas no PNE (Brasil, 2014a), as quais propõem que, até 2022, o país deveria atingir o nível 6, o que equivale à média dos países da OCDE no Pisa. Para tanto, “[...] o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) criou

parâmetros de comparabilidade entre o SAEB e o Pisa para comparar o desempenho dos estudantes nessas verificações” (Pereira, 2016, p. 21).

A relação entre o Pisa, o IDEB e as metas do PNE (Brasil, 2014a) também são evidenciadas por Hypolito e Jorge (2020, p. 19), quando afirmam que “Tais mecanismos de regulação passam a ter respaldo na legislação”, em especial no Plano Nacional, importante normativo. Observa-se, portanto, que as metas do PNE estão associadas aos parâmetros de qualidade educacional ditados pelas métricas impostas pelo Pisa e, por conseguinte, estão sujeitas aos ditames da OCDE, que, em alguma medida, foram reverberados para os Planos Subnacionais, como é apontado na análise.

Outra avaliação nacional de destaque no Brasil é o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), instituído em 1998, que, desde então, passou por uma série de reformulações. A exemplo das demais avaliações, o ENEM impacta no currículo, muitas vezes reduzido aos conhecimentos necessários para a prova (Hypolito, Jorge, 2020).

Não obstante, a obsessão pela mensuração e resultados expressos pelas políticas de testagem e evidências tem induzido o surgimento e a disseminação de sistemas próprios de avaliação no âmbito dos sistemas estaduais e municipais de ensino. Em alguns casos, o desempenho dos estudantes nas avaliações em larga escala, tanto internacionais quanto nacionais, têm implicado a criação de sistemas de bonificação. O “bônus” é destinado tanto a diretores(as) quanto a professores(as) que atuam em escolas que atingirem as metas educacionais pré-estabelecidas.

Na senda desse debate, Hypolito e Jorge (2020, p. 15, grifo nosso) observam que:

O desenvolvimento das políticas públicas de educação com grande ênfase nos sistemas de avaliação, principalmente *a avaliação de desempenho dos alunos como critério de avaliação das escolas e docentes*, além de introduzir fatores de mercado no sistema educativo por meio da criação de rankings de escolas e utilização dos resultados dos testes padronizados como critério para a alocação diferenciada de recursos, traz em seu bojo um alto grau de *responsabilização dos professores pelos resultados alcançados nos sistemas escolares*.

É interessante salientar que os resultados das avaliações também têm sido amplamente divulgados pela mídia, pelos sistemas de ensino e até mesmo pelas escolas, geralmente em forma de *rankings*, o que, em alguma medida, influencia no reconhecimento do trabalho dos(as) docentes e induz a uma cultura performativa, competitiva e de responsabilização. Essas técnicas e instrumentos estão associados à performatividade, que, conforme Ball (2005, p. 544),

[...] é alcançada mediante a construção e publicação de informações e de indicadores,

além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional, como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados: a tendência para nomear, diferenciar e classificar.

Essa tendência para nomear, diferenciar e classificar, apontada por Ball (2005), é muito presente nas avaliações em larga escala e sua disseminação ocorre em âmbito mundial. Ademais, “As avaliações também avaliam os professores com base nos resultados dos alunos. Os professores são responsabilizados pelo sucesso dos estudantes, quando não alcançam com êxito o esperado nas avaliações e passam a ser humilhados como desqualificados” (Silva; Hypolito, 2022, p. 93).

Ressalta-se que, além das avaliações supracitadas, alguns sistemas de ensino também anunciaram a participação no Pisa para Escolas, cuja primeira edição foi aplicada em 2019 no Brasil, em 13 escolas particulares e em 33 escolas públicas, com financiamento da Fundação Lemann. A Secretaria Estadual de Educação de São Paulo anunciou a adesão e a realização da prova em 300 escolas da rede, destacando que o estado já tinha um sistema próprio de avaliação (Salas, 2019).

Diante da disseminação das avaliações em larga escala, Hypolito e Jorge (2020, p. 24) notam que a adoção desses instrumentos “Suscitam várias polêmicas científicas e acadêmicas e se constituem de modo geral em provas e exames padronizados, chamados de externos, uma vez que são concebidos e gerenciados fora do contexto onde se processa a escolarização”. No contexto dos sistemas de ensino e escolas públicas, a focalização nos testes também produz implicações, as quais, como exemplo, podemos citar a BNCC, na qual se observa o alinhamento dos conhecimentos aos conteúdos cobrados pelos testes (Hypolito; Jorge, 2020) já mencionado.

Por fim, é preciso lembrar que a educação, a escola pública e suas formas de gestão têm por objeto a formação de seres humanos, que muito difere da produção em série de simples produtos, cuja qualidade é mensurada no final da linha de montagem. A formação e o processo de ensino/aprendizagem perpassam uma trajetória, um caminhar que não pode ser reduzido a um único ponto de chegada, expresso por meio de números ou de uma posição a ser observada em uma fita métrica, elaborada por atores externos à educação pública e à escola.

A educação e a escola têm singularidades e particularidades que precisam ser preservadas e analisadas quando da avaliação da atividade educativa. Nesse sentido, Ravitch (2011, p. 17), ao tecer críticas às políticas de testagem, destaca que “[...] na educação, não há atalhos, não há utopias, e não há balas de prata”. Por mais que reformadores, atores hegemônicos globais e locais, políticos e gestores educacionais insistam na “[...] procura

incessante dos ‘meios ótimos’ e do ‘*one best way*’” (Lima, 1997, p. 52), é preciso lembrar que em educação essa “forma ótima” não existe (Lima, 2023).

Nesse quadro de obsessão pela eficácia, cálculos, previsibilidade e controle, “[...] o domínio público e os setores sociais e educativos são objeto de um processo de despolitização, subjugados a uma agenda tecnocrática e gerencialista de tipo hiper-racional” (Lima, 1997, p. 52). No reino onde impera a mensuração, o tecnicismo e a focalização nos resultados, “[...] dificilmente resta lugar para a democracia e para o exercício da cidadania” (Lima, 1997, p. 52). É preciso recuperar esses espaços de debate, para que as avaliações, os testes e as formas de mensuração possam subsidiar as práticas democráticas, instrumentos que são importantes e que devem ser tidos como meios para auxiliar na atividade educativa, e não como um fim em si mesmos, que desconsideram, inclusive, as especificidades da educação, seus objetivos e os contextos diversos e singulares nos quais ocorrem os processos educativos.

8.2.3 Governança educacional: controle e padronização do conhecimento escolar

Dentre as expressões da governança da/na educação, da/na escola pública e suas formas de gestão, observa-se que “*controle e padronização do conhecimento escolar*” é muito enfatizado pelas produções que deram origem à matriz analítica. Em um contexto de transformações no Estado e suas instituições, é necessário criar instrumentos para acompanhar a execução das tarefas delegadas a outros autores, aos terceiros, para além do Estado no sentido restrito.

No que diz respeito ao controle, esse mecanismo tem assumido novas dimensões com o uso de dispositivos digitais, em especial Plataformas Informatizadas (PIs), Sistemas Informatizados (SIs) e portais eletrônicos, cuja utilização, já bastante proeminente em outros setores, é intensificada no âmbito da gestão da educação e da escola pública. Esses instrumentos tecnológicos adentraram o campo educativo, no Brasil, nos anos 1980 e 1990. Além disso, seu uso pelos sistemas de ensino se disseminaram e se intensificaram nos anos 2000, sobretudo após a pandemia de covid-19.

Lima, L. C. (2021b, p. 1-2, grifo nosso) ressalta as transformações na sociedade, na educação e, sobretudo, na gestão/administração das organizações educativas decorrentes da utilização das tecnologias digitais de informação e comunicação (TDICs):

A quarta Revolução Industrial está em curso e incide sobre todas as atividades humanas e suas instituições, desde o Estado digital e o governo eletrônico, à

ciberadministração, garantindo a modernização e a desmaterialização do fenômeno administrativo e prometendo a sua desburocratização, maior abertura democrática aos cidadãos, transparência, alta eficiência e qualidade, mais fácil acesso, descentralização e participação dos administrados. Os usos da Inteligência Artificial e da robótica, do 5G, da computação em nuvem, da Internet das coisas, entre outras maravilhas tecnológicas, mudarão, *e já estão a mudar, as instituições e as relações sociais, as organizações e os modos de governança, o exercício do poder e, certamente, também as organizações educativas*. Manuais escolares; cadernetas dos alunos; relatórios dos professores; provas e processos de avaliação; materiais didáticos individualizados; comunicação com as famílias dos estudantes; cursos e disciplinas tecnologicamente mediados; gestão financeira e de pessoas; carreiras e promoções; formação contínua são alguns dos mais visíveis exemplos do presente, que, no futuro, serão generalizados a todas as áreas – em muitos casos, para além da nossa imaginação.

Observa-se que a plataformização e a utilização de SIs na gestão da educação e da escola pública está relacionada a um processo de plataformização mais amplo da sociedade, como enfatizado por Lima, L. C. (2021b). Essas transformações decorrem da reconfiguração do capitalismo no Século XXI, que passa a ser adjetivado como “Capitalismo de Plataforma” (Srnicek, 2017), “Capitalismo Digital” (De Rivera, 2018) ou “Capitalismo de Vigilância” (Zuboff, 2020). Essas formas assumidas pelo capitalismo têm como características o uso, coleta, supervisão e exploração dos dados dos usuários das PIs e SIs, os quais se transformaram em uma espécie de matéria-prima fundamental para o sistema capitalista (Zuboff, 2020). Ao analisar as transformações em curso, Saura (2023) recorre ao termo *Capitalismo na Era Digital*. O autor justifica o uso dessa terminologia destacando que não há um novo capitalismo, como podem sugerir os vários adjetivos atribuídos a esse modo de produção. Mesmo diante de processos de intensificação do digital e seus instrumentos, a essência do capitalismo é mantida (Saura, 2023).

Uma das plataformas mais conhecidas em âmbito mundial pertence ao *Google*[®], que oferece uma ampla gama de produtos e serviços aos seus usuários. A corporação foi pioneira no capitalismo de vigilância, responsável pela sua criação e aperfeiçoamento (Zuboff, 2020). O *Google*[®], que também atua no campo educacional, teve, a partir da pandemia de covid-19, uma janela de oportunidades (*policy window*) para a sua expansão vertiginosa nos sistemas de ensino e escolas. De acordo com Catalão e Pires (2020, p. 90), o uso de PIs e SIs na educação “[...] proliferam todos os dias e abrangem todas as áreas dentro dos estabelecimentos escolares, desde a sala de aula, passando pela escrita de sumários e marcação de faltas, até à gestão de recursos humanos, financeiros e outros”.

O uso das TDICs tem sido incentivado pelos atores hegemônicos globais, os quais, por meio de publicações e recomendações, destacam o papel da educação na promoção das

competências e das habilidades digitais necessárias para o desenvolvimento econômico e social na era da revolução digital. Essas entidades chamam a atenção para a necessidade de incorporação de tecnologias, plataformas e *softwares* educacionais pelos sistemas e organizações educativas, invocados como sinônimos de modernização, desburocratização, eficiência e eficácia (Lima, L. C., 2021b).

Entretanto, pesquisas têm apontado que a materialidade desses fenômenos nos sistemas de ensino e escolas resulta no aumento da burocracia (hiperburocracia), na perda da autonomia e na responsabilização dos atores escolares, bem como na intensificação da vigilância e do controle (Catalão; Pires, 2021; Lima, 2021b; Meira, 2017). Diretores(as) e professores(as) têm suas práticas cerceadas e seu trabalho intensificado para atender as demandas cada vez mais imperativas desses dispositivos (Catalão; Pires, 2020; Lima, L. C., 2021b; Meira, 2019).

Para Lima, L. C. (2021b, p. 11), a burocracia não teve sua morte decretada; muito pelo contrário, foi aumentada e transformada em hiperburocracia “[...] a partir do momento em que se desmaterializou e adotou a velocidade, a certeza e a capacidade de armazenamento, tratamento e gestão de grandes massas de dados, produzindo decisões automatizadas e vigiando o seu cumprimento”. De acordo com Meira (2017), adoção de PIs favoreceu o surgimento de uma burocracia eletrônica, compatível com o conceito de hiperburocracia. A utilização de PIs e SIs como instrumentos da nova governança educacional poderá conformar formas renovadas de racionalização, controle e dominação de tipo digital, com capacidade de escrutínio e análise nunca antes evidenciada, o que foi caracterizado por Lima L. C. (2021b) como “racionalidade olímpica”. Ademais, esses dispositivos funcionam de maneira análoga a um “controle remoto”, que direciona as ações de administradores e administrados, permitindo a recentralização do poder. A partir do órgão central de educação, ou da empresa de tecnologia responsável pela criação do dispositivo em uso, é possível controlar, vigiar, supervisionar e acompanhar o trabalho desenvolvido pelas escolas, diretores(as), turmas e professores(as), geralmente em tempo real (Lima, L. C., 2021b; Meira, 2017). Em muitos casos, as PIs e as SIs se converteram em verdadeiros panópticos²²³ virtuais do século XXI, uma vez que desempenham o papel de modernos mecanismos de vigilância, controle e influência de comportamentos e condutas.

²²³ O Panóptico, enquanto prisão do tipo ideal, foi concebido no século XVIII pelo filósofo e jurista inglês Jeremy Bentham. Possuía forma circular e, nele, os prisioneiros eram alocados em celas individuais com janelas. Supostamente, são vigiados o tempo todo pelo agente que se encontra na torre central, o que condiciona o comportamento desses sujeitos. Bentham (2008) destacou a utilidade desse dispositivo para monitorar pessoas em diferentes espaços, tais como prisões, hospitais e escolas.

Além disso, é relevante considerar a natureza e a propriedade dessas ferramentas. Em relação às PIs e às SIs, observa-se que algumas são desenvolvidas por entidades públicas, enquanto outras são de natureza privada e, portanto, adquiridas pelos sistemas públicos. Em muitos casos, essa aquisição está relacionada às PPPs e à compra ou à adoção de “sistemas privados de ensino” pelas redes públicas. Esses sistemas integram uma espécie de cesta, que contém uma ampla variedade de produtos e serviços (Adrião, 2018), que inclui material didático-pedagógico, geralmente em formato de apostilas, bem como programas de formação pedagógica, tecnologias educacionais e plataformas informatizadas. Essas ferramentas são destinadas tanto à gestão educacional e escolar quanto aos(as) profissionais da educação, estudantes, pais e responsáveis.

Por outro lado, é preciso reconhecer que as PIs, SIs e portais eletrônicos também permitem maior transparência dos dados, processos e acesso à informação, de forma que o problema central não pode ser reduzido, todavia, à presença desses dispositivos e seu uso na gestão educacional e escolar, mas nos modos e objetivo com que esses instrumentos têm sido utilizados pelos sistemas de ensino e pelas organizações responsáveis pelo seu desenvolvimento e disseminação.

Pesquisas que abordam a educação no contexto da pandemia de covid-19 ressaltam a parceria realizada entre o *Google*[®] e as redes estaduais de ensino brasileiras. Conforme investigação conduzida por Adrião e Domiciano (2020), no período de 2005 a 2018, a corporação estava atuando em seis estados brasileiros no campo da educação pública. Em 2020, já no contexto pandêmico, a sua presença foi evidenciada em 20 estados e em suas respectivas redes de ensino e escolas públicas.

Relatos de integrantes da SED/SC apontam que, ainda no ano de 2019, o *Google*[®] havia assinado um Termo de Cooperação Técnica com os estados no âmbito do Consed, visando formalizar parceria com as redes estaduais de ensino. A mencionada corporação forneceria, então, uma plataforma gratuita a ser utilizada pela SED e pelas escolas que a integram, bem como contas para profissionais da educação e estudantes (Silva; Petry; Uggioni, 2020). Ou seja, a expansão vertiginosa do *Google*[®] nas redes estaduais de ensino pode estar relacionada ao termo supracitado, de forma que, ao se ativarem as contas, seus usuários (técnicos, escolas, diretores(as), profissionais da educação e estudantes) tiveram que autorizar o acesso aos seus dados, os quais, como já destacado, são a matéria-prima do capitalismo de vigilância (Zuboff, 2020).

Além da adoção de PIs e SIs como instrumentos de controle, é possível observar, em âmbito mundial, a emergência de movimentos de padronização e de controle do conhecimento escolar, mediante reformas e reformulação do currículo, anunciadas como necessárias, visando adequar o conhecimento escolar às necessidades da sociedade da informação e do conhecimento. Nos discursos, as reformas curriculares são apresentadas como inevitáveis e urgentes, que se traduz em “[...] parte inevitável da globalização e do mercado internacional e de uma economia cada vez mais baseada no conhecimento e que, portanto, exige mudanças radicais na forma de organizar, conceber e desenvolver a educação” (Hypolito, 2010, p. 1340). No Brasil, desde os anos 1980, é possível identificar a interferência das políticas de cariz neoliberal no (re)desenho curricular (Hypolito, 2010).

Na visão dos reformistas, cabe às instituições educativas desenvolverem conhecimentos úteis na formação do capital humano adequado ao mundo produtivo e às necessidades do estágio atual do capitalismo. Nessa lógica, observa-se “[...] uma sujeição mais direta da escola à razão econômica” (Laval, 2019a, p. 29). Ademais, o próprio conhecimento escolar, materializado no currículo, é convertido em um ativo econômico, e, portanto, a educação não apenas contribui com a economia, já que “[...] ela não é somente um *input* em uma função de produção, mas ela é entendida como um fator cujas condições de produção devem se submeter plenamente à lógica econômica” (Laval, 2019a, p. 30).

Em decorrência disso, identifica-se o envolvimento do setor privado — empresários e industriais — na definição da agenda e de políticas educacionais, em especial nas que incidem sobre o currículo escolar. Afinal, como evidenciou Derouet (2010, p. 1006), “Se o intuito da escola é o de disponibilizar as competências necessárias ao desempenho econômico, é preciso que as empresas sejam envolvidas [...]”. Nessa lógica, atores privados passam a definir o conteúdo, os rumos e os objetivos da educação (currículo em sentido *lato sensu*) conforme seus interesses. Por meio da mídia e de outros meios, esses sujeitos, que na lógica da governança têm atuado em rede, procuram fabricar o consenso em torno do argumento de que “[...] o povo necessita de conhecimentos ligados à prática. Os demais, inúteis para ele, não são valorizados” (Laval, 2019a, p. 33).

Nesse viés, Hypolito (2010, p. 1346) enfatiza que as definições sobre currículo e programas — sobre o que e como ensinar — têm sido, cada vez mais, transferidas dos(as) professores(as) para o “controle dos gestores, dos políticos e dos interesses econômicos mais amplos”. Os supostos conhecimentos necessários são ditados por reformistas, pelo setor privado empresarial e passam a orientar os sistemas de ensino, as escolas e o processo formativo de

milhares de estudantes. Há uma submissão da educação e da escola, que tem um fim em si mesmas, aos fins externos (Dewey, 1979) relacionados aos interesses de determinadas frações da sociedade civil.

Para tanto, os currículos, no sentido *lato sensu*, têm sido reformados e centralizados em âmbito mundial. No Brasil, nos anos 2000, destacam-se a elaboração e a publicação da BNCC, que, em seu texto, revela influências neoliberais, neoconservadoras e empresariais, de sujeitos individuais e coletivos organizados em rede na conformação do conhecimento necessário e útil aos seus interesses, como evidenciou a investigação conduzida por Faria (2022)²²⁴. A pesquisa destacou o papel do Movimento Pela Base na definição da atual BNCC, conformado a partir do *Common Core* norte-americano, pautado na padronização do conhecimento por meio de competências gerais, específicas e habilidades sistematicamente codificadas em letras e números, os quais favorecem o estabelecimento de mecanismos de vigilância e controle sobre o que é ensinado nas escolas, intensificado com o uso de plataformas e SIs.

Na esteira desse debate, Laval (2019a, p. 76, grifo nosso) alerta para “[...] o uso estratégico das *competências*”. Segundo o autor, “As palavras nunca são neutras, nem mesmo quando querem ser apenas técnicas, operatórias, descritivas. Substituir a palavra *conhecimento* pela palavra *competência* não é sem importância” (Laval, 2019a, p. 76). Essa substituição é visível na BNCC e nos referenciais curriculares elaborados a partir desse normativo, portanto, é preciso atentar para essa substituição, que traz em si uma intencionalidade, de forma que “[...] competência é aquilo que o indivíduo é útil na organização produtiva” (Laval, 2019a, p. 77), o que reforça a relação entre a padronização do conhecimento e os propósitos econômicos.

Sem embargo, denota-se que as reformas curriculares apresentam relações com as avaliações externas, especialmente ao Pisa e, por extensão, com as recomendações da OCDE no campo educacional. Essas se traduzem na simplificação do currículo, reduzido aos conteúdos avaliados por esses testes. Já a formação e as práticas dos(as) profissionais da educação são limitadas e condicionadas ao ensinar para os testes (*teach to the test*), de modo a implicar no empobrecimento do conhecimento escolar e na construção de uma docência específica (Silva; Hypolito, 2022). Tal abordagem é problemática, como nos alertou Ravitch (2011, p. 217), já que “Ensinar para o teste previsivelmente estreita o currículo e inflaciona os escores nos testes, então não é uma boa ideia”.

²²⁴ Tese de Doutorado, que tem como título *A privatização da política educacional brasileira: o papel do Movimento pela Base Nacional Comum na ampliação do modelo de governança de Estado* (Faria, 2022).

Para a materialização dessa padronização, é necessária uma forte intervenção do Estado, tanto na (re)formulação curricular quanto na sua operacionalização. Conforme Derouet (2010, p. 1012), compete ao Estado a garantia de uma “[...] ‘base comum de conhecimentos e competências’ ao cabo da escolaridade obrigatória. Essa medida consagra, além disso, o princípio de uma regulação das políticas de educação pelos resultados, com a maquinaria das avaliações que a acompanha”. Nesse sentido, o Currículo Comum (*Common Core*) é definido pelos órgãos centrais (governo federal, estadual ou municipal) e apresenta caráter prescritivo e normativo.

A BNCC é um exemplo do estabelecimento desse núcleo comum nacional, a ser garantido pelo Estado, que foi reverberado por meio de séries de reformas curriculares para o âmbito dos estados e municípios brasileiros. Silva e Hypolito (2022, p. 84) ressaltam que esse processo de formulação, elaboração e implementação dos currículos subnacionais tem evidenciado a ação de outros atores já consagrados no campo, tais como “[...] o próprio Ministério da Educação (MEC), o Conselho dos Secretários de Educação (Consed), a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Unacme)”, bem como a participação e a atuação de sujeitos privados, tais como: “[...] fundações de caridade, fundações sem fins lucrativos, empresas, novas filantropias, setor midiático, ONGs, *think tanks*, consultores [...]”. Esses sujeitos, articulados em rede, influenciam e conformam o currículo escolar, tanto em âmbito nacional, quanto subnacional.

Outra consequência da padronização curricular evidenciada por meio da BNCC é a conversão do *direito à educação* em *expectativas e objetivos de aprendizagem*. Essa mudança semântica pode ser associada ao fato de que “[...] a aprendizagem pode ser mais facilmente mensurada em testes para fins de comparação, competição e responsabilização (tanto de instituições como de docentes) a partir dos resultados educacionais” (Faria, 2022, p. 315). Na verdade, o que pode ser mensurado é apenas o desempenho do(a) aluno(a), tarefa, essa, realizada por meio de testes padronizados geralmente reduzidos a algumas áreas do conhecimento.

Desse modo, a padronização do conhecimento não serve apenas aos interesses econômicos, mas também é conveniente à mensuração da aprendizagem reduzida ao desempenho dos(as) estudantes, utilizada como instrumento para responsabilizar as instituições educativas, direcionar as ações e responsabilizar os(as) profissionais da educação pelos resultados que são apresentados por esses testes. Conforme Derouet (2010), há um

entrelaçamento entre o estabelecimento de uma base comum de conhecimentos e competências e sua mensuração ao final da escolarização obrigatória e, pode-se acrescentar, ao final das diferentes etapas da Educação Básica no Brasil.

Os atores políticos externos, que não apenas influenciam a padronização do currículo e as políticas de avaliação, pretensamente conseguem evidenciar o aprendizado reduzido ao desempenho dos(as) estudantes nos testes, utilizados para avaliar o trabalho dos(as) professores(as) e demais profissionais da educação. Esses atores têm elaborado materiais pedagógicos alinhados à BNCC, simulados para os testes, formação pedagógica para que os sistemas de ensino e escolas tenham bom desempenho. Essa gama de soluções têm um preço alto e, muitas vezes, são adquiridas/compradas pelos sistemas de ensino, convencidos de que as notas dos testes expressam a qualidade de ensino de suas escolas e o nível de aprendizagem dos(as) estudantes. Os atores políticos externos e terceiros também oferecem consultorias para avaliar o desempenho das escolas e dos(as) alunos(as) nos testes padronizados e, a partir dessas avaliações, propõem soluções, também a serem adquiridas (compradas) pelos sistemas de ensino.

Portanto, na configuração da nova governança educacional, observa-se a atuação não apenas do Estado, das Secretarias de Educação (estaduais e municipais) e dos agentes estatais na agenda, na execução e na proposição de políticas públicas, uma vez que, cada vez mais, atores políticos privados — nacionais e supranacionais — buscam influenciar a educação, as escolas e suas formas de gestão, com vistas a atender a necessidade de formação de capital humano e os interesses econômicos mercantis. Nesse processo, estratégias como a intensificação do controle do trabalho realizado nas organizações educativas por meio de PIs e SIs, bem como a padronização do conhecimento via reformas curriculares, são empregadas por esses atores, associadas a outros instrumentos, como a mensuração da atividade educativa discutida na subseção anterior. Portanto, as categorias e os referentes da nova governança propostos na matriz de análise imbricam-se, formando uma engrenagem complexa e articulada na maquinaria da nova governança.

8.2.4 Nova Governança Escolar: características, instrumentos e valores

A lógica da nova governança adentrou o Estado, os sistemas de ensino e também passou a influenciar e a modificar a organização escolar e a gestão desses espaços. Cada vez mais, as características, instrumentos e valores associados a essa perspectiva podem ser

observados no âmbito das escolas públicas, de maneira a interpelar a ação dos(as) profissionais da educação que nelas atuam. Alguns desses dispositivos chegam às organizações educacionais via influências externas e deliberações dos sistemas de ensino, ou seja, podem ser compreendidos por meio de medidas *top-down*, impostas de cima para baixo e, portanto, metaforicamente entram “pelo teto” das escolas públicas.

No entanto, há também mecanismos da nova governança que batem diretamente à “porta da frente” dos estabelecimentos escolares, que são operacionalizados pelas organizações educativas ou até mesmo pelos(as) próprios(as) profissionais da educação. Portanto, a análise da nova governança escolar requer a observação desse duplo movimento, bem como dos contextos macro e meso e a influência desses contextos no microcontexto, na organização e na gestão das ações da escola pública, além da atuação dos sujeitos que operam nesses espaços.

Ademais, os sistemas de ensino públicos brasileiros e as escolas que os integram apresentam características muito distintas e singulares que não podem ser negligenciadas. A nova governança vai assumindo distintas formas, adaptando-se e mesclando elementos inerentes a sua estrutura e às características locais. Nesse sentido, cada sistema de ensino e, sobretudo, cada escola podem apresentar alguns elementos, instrumentos ou procedimentos de forma mais ou menos intensa, tendo em conta que as políticas não são simplesmente reproduzidas nas realidades locais elas são traduzidas, (re)interpretadas ou enfrentam processos de resistência nas realidades locais, dadas as especificidades, os contextos e os sujeitos que atuam nos diferentes espaços.

Nesse sentido, Lima (2011a, p. 69-70, grifo do autor) destaca que “[...] a escola não será apenas um *locus de reprodução*, mas também um *locus de produção*, admitindo-se que possa constituir-se também como uma organização (auto)organizada para a produção de regras (não formais e informais)”. Ou seja, nas diferentes escolas, os normativos podem assumir formas muito distintas daquelas propostas pelos órgãos centrais ou, no limite, podem ser confrontados com orientações distintas e processos de rupturas.

Como ressaltou Lima (2011a, p. 70): “Mesmo que seja aceito como dominante, o normativismo não tem uma vida fácil nas escolas — muitos fatores intrínsecos e extrínsecos poderão contribuir para que se verifiquem rupturas”. Ou seja, é possível identificar margens, espaços e tempos para resistências. Essa ruptura em relação ao normativo, e que se materializa nas escolas, foi designada por Lima (2011a, p. 70) como *infidelidade normativa*, que pode ser entendida como um “contraponto ao normativismo burocrático”, o qual pode se desenhar de formas distintas.

Uma das formas assumidas pela *infidelidade normativa* é quanto ao *motivo* (Lima 2011a), que está relacionado aos seguintes fatores:

Desconhecimento dos normativos, falta de clareza dos normativos, reprodução deficiente dos conteúdos normativos, erro não intencional de interpretação ou de aplicação, erro intencional de interpretação ou de aplicação [...]. Os motivos são passíveis de relacionamento com o caráter voluntário ou involuntário da infidelidade. Em qualquer dos casos, ela pode ser explícita ou manifesta, sendo facilmente detectada, ou implícita ou escondida, tornando-se mais difícil identificá-la ou eventualmente impossível [...] (Lima, 2011a, p. 70-71).

Outra forma de *infidelidade normativa* observada nas organizações educativas é quanto ao seu conteúdo (Lima 2011a). Essa configuração é bastante diversificada e assume três tipos principais: “(1) em relação à letra mas não ao espírito; (2) em relação ao espírito mas não à letra; (3) em relação à letra e ao espírito” (Lima, 2011a, p. 71). A combinação dessas formas pode “[...] prefigurar uma fuga deliberada ao normativismo” (Lima, 2011a, p. 71). O autor português destaca que, em muitos casos, regras transitórias podem ser produzidas no espaço escolar como normas próprias, as quais podem se sobrepor às normas legais instituídas.

Portanto, fica evidente que as escolas não apenas reproduzem os normativos legais, as leis e as diretrizes emanadas dos órgãos centrais, haja vista as instituições educativas e os profissionais que atuam nesses espaços (re)interpretarem esses documentos e, muitas vezes, cometerem infidelidades normativas (Lima, 2011a). Há, além disso, resistências mais deliberadas às imposições externas, as quais demonstram que a escola também pode se constituir em um importante espaço de produção da política. Nesse sentido, a nova governança pode assumir formas distintas no espaço escolar, decorrentes desses processos e, por outro lado, enfrentar resistências.

Dentre os instrumentos e procedimentos associados à nova governança escolar, identificados na matriz construída para a análise desse fenômeno, e no exame dos normativos aqui analisados (PNE/PEEs/PDE), focalizam-se os seguintes: 1) introdução de mecanismos de vigilância (geralmente tecnológicos) e de controle (plataformas, sistemas informatizados, portais eletrônicos) no espaço escolar; 2) elaboração/adoção/exigência de Planos e Contratos de Gestão Escolar; 3) instituição de mecanismos de concorrência e competição entre escolas, turmas, alunos e profissionais da educação; 4) os resultados mensuráveis determinam as ações da escola pública e os processos de ensino/aprendizagem; e 5) previsão/existência de formas de avaliação e responsabilização excessiva dos profissionais da educação (*accountability*).

Em relação ao primeiro referente — *Introdução de mecanismos de vigilância (geralmente tecnológicos) e de controle no espaço escolar* —, ele geralmente está associado ao

sistema de ensino. Convém lembrar que as escolas públicas integram a rede federal, estadual ou municipal de ensino. Os sistemas de ensino e os atores da gestão educacional, visando a um maior controle sobre as escolas, determinam normas, regras e instrumentos de vigilância, a exemplo das PIs, SIs e portais eletrônicos destacados na seção anterior. É relevante ressaltar que esses instrumentos também oferecem potencialidades que poderiam ser exploradas sob outra perspectiva, mais democrática, favorecendo a transparência dos processos bem como a troca de experiências.

Na última década, observou-se uma expansão considerável desses dispositivos, geralmente utilizados como verdadeiras torres de comando, panópticos virtuais, por meio dos quais as Secretarias de Educação conseguem supervisionar as escolas sob sua responsabilidade. Nesse cenário, as relações entre as escolas e a administração central são mediadas por dispositivos eletrônicos, que permitem uma vigilância invisível e centralizada. Além do órgão central, as próprias escolas, por meio da equipe de direção, passam a ter acesso às áreas e aos espaços da instituição muitas vezes não acessadas por meios físicos (Meira, 2017, 2019).

A adoção desses instrumentos também facilita o controle dos atores externos à escola em relação ao trabalho realizado e à vida escolar do(a) estudante. Como exemplo, poder-se-ia citar o controle dos pais sobre os conteúdos, atividades e rotinas escolares visualizadas por meio de diários eletrônicos ou o acesso às notas. Nesse viés, PIs e SIs podem ser instrumentos de maior transparência e controle social, como já mencionado. Ressalta-se que o problema não está na presença, mas na forma e no objetivo com que esses instrumentos têm sido utilizados. No tocante a essa questão, destacam-se iniciativas de pais ligados a movimentos neoconservadores, que tentam cercear o trabalho dos professores ou até mesmo questionam judicialmente profissionais da educação a partir das evidências coletadas em PIs, SIs, filmagens e gravações realizadas por meio de dispositivos eletrônicos.

No Brasil, essa tendência se tornou proeminente com as ações e as publicações do Movimento Escola Sem Partido. Ainda, no governo Bolsonaro (2018-2022), declarações de vários ministros propunham a filmagem e denúncias de professores(as). Reportagem publicada no jornal *O Estadão* destaca que “A ministra dos Direitos Humanos, Damares Alves, afirmou [...] que o governo federal vai criar um canal para que pais de alunos possam reclamar de professores que, durante as aulas, atentem ‘contra a moral, a religião e a ética da família’” (Augusto, 2019). A reportagem também enfatiza que “[...] o ministro da Educação, Abraham Weintraub, chegou a incentivar que fossem denunciados professores, funcionários, pais e alunos que incentivassem protestos durante o horário escolar” (Augusto, 2019).

Além do controle sobre as atividades realizadas, destaca-se o controle sobre o tempo. Como já mencionado, diretores(as) e professores(as) consomem parte significativa de seu tempo atendendo às demandas de PIs, SIs, portais eletrônicos, e-mails, redes sociais e/ou fiscalizando o preenchimento desses mecanismos. As demandas desses dispositivos são imperativas e geralmente não permitem discussões coletivas, conforme apontou a pesquisa realizada por Meira (2017, p. 290).

[...] a crescente pressão exercida através das plataformas electrónicas sobre a gestão das escolas em termos de velocidade de execução e rapidez na resposta precipita uma acção de tipo gestor impossível o exercício de processos democráticos e participativos, despolitizando as decisões e reduzindo-as a meros procedimentos técnico-rationais executados de forma individual ou restrita e não discutida

Além dos recursos supracitados, no campo da gestão escolar se observa a adoção de outros instrumentos típicos da nova governança, a exemplo de Planos e Contratos de Gestão Escolar. Esses dispositivos, que também apresentam potencialidades quando utilizados em uma perspectiva democrática, têm sido ressignificados e recebem outras denominações conforme o contexto em que são materializados. Contudo, seu objetivo é semelhante à adoção de técnicas da gestão empresarial, do mundo privado, no âmbito da gestão das escolas públicas, conforme propõem as teorias gestonárias que passam, também, a direcionar e modificar a gestão escolar:

A antinomia público/privado foi substituída por um *continuum* de articulações e de parcerias comandadas segundo o chamado *espírito empreendedor*, anunciado como capaz de combater a burocracia, de *reinventar o governo* da coisa pública através da introdução de lógicas de mercado, da contratação, da competição entre fornecedores, da medição da *performance*, da escolha do consumidor, entre outras dimensões do chamado *governo indireto*.

A tónica tem sido colocada na eficiência, em mais resultados com menos recursos e com menos regras e em novos processos de regulação, induzindo uma competição público-público e não apenas entre o setor público e o setor privado, embora seja este último a fonte de inspiração doutrinária e reformadora (Lima, 2018c, p. 130, grifo do autor).

Portanto, o objetivo da transposição desses instrumentos do setor privado para o setor público seria a garantia da eficiência, da eficácia e dos resultados, além da incorporação de valores da gestão privada para a gestão pública. Nas organizações educativas, os PGEs geralmente são associados ao(a) diretor(a) e, em alguns contextos, constituem-se em mecanismos vinculados à política de escolha do(a) dirigente escolar (Palú; Petry, 2022b; Lima, M. F. M., 2021). Os PGEs, como é destacado na análise, são apresentados no PNE (2014-2024) nas estratégias associadas à GD, uma meta contraditória, como já mencionado.

Convém ressaltar que, no Brasil, as escolas públicas possuem um importante documento norteador das suas ações: o Projeto Político-Pedagógico (PPP), reconhecido pela LDBEN como um dos ingredientes que compõe os mínimos democráticos (Lima, 2018b). Em alguns estados que adotaram o PGE como documento orientador da ação da gestão escolar, o PPP foi secundarizado (Palú; Petry, 2022b).

Não obstante, geralmente há uma relação entre o PGE e os outros contratos assinados pelo(a) diretor(a) no momento de sua posse, associados ao cumprimento de metas, índices ou indicadores de desempenho. De acordo com um levantamento realizado por Garcia (2019, p. 89), foi evidenciado que em 11 estados brasileiros e no DF “[...] os gestores assinam os termos do contrato, responsabilizando-se pelo alcance das metas firmadas frente ao governo do estado”. A autora também destacou que, “Em outros estados, as medidas e sanções se referem muito mais à perda das autonomias e não pagamento da bonificação para as equipes, ou seja, perda da premiação” (Garcia, 2019, p. 89).

Conforme Lemos (2022, p. 129, grifo da autora), a adoção de contratos no âmbito da administração pública tem propósitos análogos a sua função no setor empresarial “[...] o governo confia aos seus Diretores Executivos (*Chief Executive Officers* ou CEOs) a assinatura de contratos, imputando-lhes responsabilidades e assegurando-se da concretização das mudanças transformadoras que garantam a tão almejada eficiência”. Nesse viés, Garcia (2019) aponta a contratualização como uma tendência na administração pública que foi reverberada para o âmbito educacional e escolar, o que representa uma forma de aproximação entre o setor público e o privado. Sua emergência está associada às mudanças no arcabouço jurídico brasileiro, em especial à EC N.º 19 (Brasil, 1998). Quando aplicados à gestão escolar, esses dispositivos²²⁵ têm recebido a denominação de “Acordo de Resultados”, “Termos de Compromisso”, “Contrato de Gestão”, entre outros termos análogos. O estudo reforça a argumentação de que os instrumentos de contratualização se configuram em “medidas específicas na introdução de reformas com foco em resultados” (Garcia, 2019, p. 83), uma das

²²⁵ Documentos semelhantes aos PGEs são evidenciados em outros contextos, a exemplo do sistema educacional francês, que implantou o “Plano de Desenvolvimento Escolar” (Derouet, 2017). Em Portugal, identificou-se um documento análogo chamado “Projeto de Intervenção do Diretor” (Sá; Silva, 2021). Em relação ao Projeto de Intervenção, Lima (2013a) afirma que esse instrumento apresenta uma potencial tensão em relação ao Projeto Educativo, documento que o precede no âmbito escolar. Situação análoga foi evidenciada no Brasil, na rede estadual de ensino de Santa Catarina, dado que a adoção do PGE tensiona e secundariza o PPP (Palú, 2019). A adoção de instrumentos semelhantes aos Planos de Gestão Escolar está relacionada às reformas educacionais de orientação neoliberal e suas implicações para o âmbito escolar, sobretudo à incorporação de dispositivos típicos da administração empresarial.

expressões nas novas formas e modos de governança, que adentram os espaços da escola pública.

Na nova governança escolar, o contratualismo, elemento típico da gestão privada, desempenha um papel crucial para que os diferentes atores cumpram as responsabilidades(metas) inerentes a cada um, sejam eles agentes públicos ou privados. Nesse último caso, “Efetivamente, na gestão escolar por contrato pressupõe-se o estabelecimento de parcerias com entidades externas, numa lógica de espírito empreendedor, constituindo a escola o empreendimento do seu gestor” (Lemos, 2022, p. 220).

De acordo com Tripodi *et al.* (2022, p. 15), a introdução de contratos no âmbito da gestão pública, nomeadamente na gestão da educação e da escola pública, tem como base uma visão econômica e, em termos teórico-analíticos, sugere “[...] que a relação entre o Executivo e profissionais da área da educação é estruturada sob uma desconfiança inicial, por parte do governo, na capacidade de o servidor público cumprir suas atribuições, especialmente as relativas ao ensino e aprendizagem dos alunos” (Tripodi *et al.*, 2022, p. 15).

Com base em uma análise ancorada na Teoria da Agência, argumenta-se que:

[...] o problema da agência estaria, então, no fato de o órgão central da educação não ter capilaridade suficiente para alcançar as unidades escolares e, particularmente, seu corpo docente, de modo a acompanhar e/ou controlar o seu comportamento, em termos do que estaria acontecendo nas unidades escolares e sendo ensinado em salas de aula. Trabalhando, assim, com a hipótese de que as escolas não estariam, por exemplo, implementando os currículos instituídos pela administração central, o que teria sido, hipoteticamente, observado com o resultado das avaliações em larga escala, o principal, que nesse caso é a administração central, estrutura um sistema de metas que são contratualizadas com as escolas para que, dessa forma, os *agents* (sobretudo professores) trabalhem de forma alinhada aos interesses do principal. *Ou seja, espera-se que os professores passem a ensinar os conteúdos curriculares pré-estabelecidos, estipulados em forma de metas de resultados e formalizados pela assinatura do contrato de gestão* (Tripodi *et al.*, 2022, p. 15, grifo nosso).

Como a instituição desse instrumento de regulação é fundamentada em uma perspectiva econômica, “[...] o contrato passa a ser alicerçado sob uma estrutura de incentivos, que prevê premiação e sanções, de modo a alterar comportamentos conflitantes” (Tripodi *et al.*, 2022, p. 15). Além da estrutura de incentivos, essa perspectiva demanda a publicização dos resultados contratualizados e, assim, “[...] a escolha do formato de divulgação dos resultados de alunos em avaliações em larga escala e dos índices educacionais como o IDEB, majoritariamente feita por meio de comparações e ranqueamento, tem cumprido um papel estratégico para o chamado problema da agência” (Tripodi *et al.*, 2022, p. 15).

Esses contratos podem ser formais, casos em que se identifica a existência de um “Acordo de Resultados”, “Termos de Compromisso” e “Contrato de Gestão” (Garcia, 2019), ou podem estar apenas implícitos nas diretrizes emanadas das Secretarias de Educação para as escolas. Ao analisar essa lógica, Tripodi *et al.* (2022, p. 16) destacam que a contratualização indica que “[...] a ‘desconfiança’ relativa à área educacional está circunscrita não somente à hipótese de que os profissionais não fazem aquilo que deveriam fazer, mas, também, que não sabem fazer o que precisaria ser feito”. Portanto, o não cumprimento das metas contratualizadas podem servir de pretexto para a transferência da gestão das escolas públicas para Organizações da Sociedade Civil Organizada (OSC’s), a exemplo do que ocorreu no estado de Goiás.

Conforme Tripodi *et al.* (2022, p. 18), “[...] o uso de resultados de avaliações de rendimento de alunos, em larga escala, tornou-se um instrumento de ação pública privilegiado por meio do qual o contratualismo tem se constituído, com a finalidade de alinhamento de comportamentos supostamente divergentes”. Quando esses contratos são materializados em instrumentos formais, geralmente o(a) diretor(a) é o(a) signatário(a) (Duarte, 2020), o(a) profissional responsável por assinar contratos com os órgãos superiores de gestão, com os atores internos e externos, geralmente caracterizados como parceiros (*stakeholders*), públicos ou privados. Além de firmar contratos, ao(a) dirigente escolar são imputadas as responsabilidades pelo cumprimento das metas contratualizadas e, portanto, nessa lógica, esse sujeito assume um papel central e controverso, como é destacado na próxima subseção.

A pesquisa realizada por Garcia (2019) também indica que os contratos contribuem para a *instituição de mecanismos de concorrência e competição entre escolas, turmas, alunos e profissionais da educação (Referente D3)*. Tripodi *et al.* (2022), ao corroborarem esse argumento, destacam que as práticas de contratualização geralmente estão associadas a outros mecanismos de concorrência e de competição, a exemplo de políticas de bonificação, cujo pagamento comumente está atrelado ao cumprimento das metas contratualizadas.

Conforme Freitas (2018, p. 114), “O problema com a competição é que ela gera ganhadores e perdedores – um paradigma inadequado para a educação”. Assim, as lógicas competitivas no campo da educação têm se intensificado e estão associadas à concepção neoliberal de educação e de escola, segundo a qual “a finalidade educativa da escola é vista como uma ‘oportunidade’ que o aluno tem para ‘competir’ – independentemente das suas condições de vida. Ele deve ser ‘resiliente’ na adversidade, pois daí advém o mérito” (Freitas, 2018, p. 114).

Na perspectiva da nova governança, a concorrência e a competição são mecanismos capazes de gerar instituições eficientes e eficazes (Robertson, 2013), elementos que forneceriam insumos capazes de fomentar as políticas de escolhas individuais, sobretudo a escolha dos pais pela melhor escola. “Neste modelo, a concorrência – entre crianças, escolas, empregadores, pais e fornecedores (principalmente particulares) da educação – também se torna o principal motivador do sistema, a fim de entregar eficiências” (Robertson, 2013, p. 690).

Dessa forma, a introdução de lógicas competitivas, típicas do mundo empresarial no universo educacional, “[...] implicaram a abertura de novas arenas de delegação em que as escolas se tornaram cada vez mais empresariais e começaram a competir por alunos, tentando forjar uma ‘boa reputação’ para si” (Grimaldi; Serpieri; Taglietti, 2015, p. 767). As escolas passaram a competir “[...] por financiamento, por alunos e por boa reputação (a ideia de que determinada escola é uma boa escola, o que define, em si, vantagem competitiva)” (Newman; Clarke; 2012, p. 365). Dentre os mecanismos que fomentam a concorrência e a competição está a divulgação de índices e de indicadores que promova o ranqueamento de escolas, sobretudo realizada a partir de avaliações em larga escala, de destinação de recursos a partir do número de alunos, de introdução de sistemas de recompensas e de sanções para profissionais da educação e alunos(as) e de divulgação de boas práticas (Grimaldi; Serpieri; Taglietti, 2015; Robertson, 2013).

Na visão dos reformistas, a competitividade e a concorrência devem também orientar a educação e a escola pública, afinal a escola é concebida como uma empresa, a partir dessa racionalidade:

[...] as escolas de menor qualidade devem sucumbir às de maior qualidade, sendo fechadas; os estudantes de menor desempenho devem sucumbir aos de maior qualidade, sendo barrados em sucessivos testes; os professores de menor qualidade devem sucumbir aos de maior qualidade, sendo demitidos. Tal como na “empresa”, os processos educativos têm que ser “padronizados” e submetidos ao “controle” (Freitas, 2018, p. 28-29).

A concorrência fundamenta algumas políticas que materializaram essa perspectiva, em especial a política de *vouchers* e as Escolas *Charter* (Freitas, 2018). Conforme já mencionado, na lógica da política de *vouchers*, defendida por Friedman e Friedman (2015), somente as escolas que atraíssem clientes sobreviveriam, bem como aquelas que atraíssem os melhores clientes apresentariam maior qualidade, de forma que as demais seriam fechadas. Tanto no Chile, conhecido pelos sistemas de *vouchers*, quanto nos EUA, contexto no qual as Escolas *Charter* foram materializadas, estudos apontam que as promessas de qualidade não se

cumpriram; pelo contrário, essas políticas produziram segregação e aumentaram as desigualdades (Freitas, 2018).

No tocante às implicações da competitividade à gestão da educação e da escola, Lima (2019, p. 9) destaca que seus efeitos não se limitam aos sistemas de ensino e escolas, pois afetam diretamente os sujeitos que atuam e são formados nesses espaços:

[...] a introdução da competitividade como princípio de organização e gestão, de produção de resultados de excelência, de uma pedagogia empreendedora, de uma avaliação estandardizada, de fabricação da distinção institucional, nunca se abate apenas sobre as unidades escolares nem sobre os sistemas de ensino que são objeto de comparação e de hierarquização. Incide, forçosamente, sobre os alunos, os professores e as famílias, sobre as concepções de educação e de cultura escolar, sobre a gestão do currículo, as práticas pedagógicas, os sistemas de regras dentro e fora da sala de aula, as modalidades de avaliação pedagógica, as relações de poder, os processos de socialização e de convivialidade. E a competitividade degenerada, sobretudo entre desiguais, cedo tende para a lei do mais forte, para a alienação dos sujeitos, para a perpetuação e legitimação das desigualdades, para as práticas de segregação interescolar e intraescolar dos alunos, para a rivalidade entre professores, podendo transformar-se numa pedagogia contra o outro.

Portanto, a competitividade produz “[...] consequências para a sustentabilidade de noções de educação como um bem público mais amplo” (Newman; Clarke; 2012, p. 366). Os sistemas educacionais e as escolas gerenciadas a partir dessa perspectiva tendem a explorar de forma mais intensa os(as) profissionais da educação, os(as) quais apresentam baixos de níveis de satisfação em relação ao seu trabalho. As instituições também passam a selecionar os(as) alunos(as) “clientes”, o que gera exclusão e segregação em relação àqueles(as) que não se enquadram no perfil pretendido. Os valores da eficiência e da eficácia são colocados acima dos valores públicos (Newman; Clarke, 2012), elementos que produzem implicações para a GD, já bastante fragilizada no âmbito escolar.

Na contramão de uma escola democrática, a concorrência e a competitividade fundamentam uma pedagogia contra o(a) outro(a) e, por consequência, uma educação utilitarista e desumanizadora que, nas palavras de Lima (2019, p. 14), traduz-se em uma

[...] pedagogia empreendedorista, potencialmente contra o outro, [que] é muito mais do que um sistema pedagógico alicerçado em opções didáticas e em rigorosas formas de avaliação externa, padronizada e universal. É, antes de tudo, uma nova concepção utilitarista de educação e aprendizagem, um princípio reformador das escolas e dos professores, dos alunos, da vida nas escolas e da sua organização e gestão, procurando forte articulação subordinada e funcional relativamente à competitividade econômica, ao empreendedorismo e a uma cultura de rivalidade que se espera seja emulada e ampliada, produzindo personalidades assertivas e resilientes, seres humanos ajustáveis, dotados de grande mobilidade e capacidade de prontidão. Os correspondentes riscos de desumanização dessa educação e formação serão,

eventualmente, considerados meros efeitos colaterais, riscos inerentes a todo o processo de reforma e modernização.

A lógica da competitividade é pautada na rivalidade, já que, para vencer, é preciso derrotar o(a) outro(a). Em relação às escolas, isso implica competir e derrotar a outra escola, o(a) outro(a) professor(a), o(a) outro(a) aluno(a). São valores individualistas que confrontam com uma lógica coletiva, com a solidariedade que fundamentam uma educação e uma escola democráticas.

Ademais, tanto a contratualização quanto a concorrência e a competitividade, quando assumidas pelos sistemas de ensino e escolas, acabam por alimentar outras lógicas subjacentes que são disseminadas para o espaço escolar. Uma delas é a excessiva focalização nos resultados mensuráveis, que *determinam as ações da escola pública e os processos de ensino/aprendizagem*. Na subseção 9.2.2, detalha-se como o foco nos resultados tem direcionado a gestão educacional. Essas dinâmicas são direcionadas para o âmbito das escolas, espaço no qual esses resultados são produzidos, afinal é no espaço das salas de aula que os testes e as avaliações em larga escala são operacionalizados, a fim de gerar os índices e os indicadores que, pretensamente, permitem mensurar a qualidade da educação ofertada.

Todavia, quando os resultados mensuráveis passam a determinar as ações da escola e seus valores, há uma inversão das práticas pedagógicas, dado que os resultados apresentados são considerados o “produto” do processo de ensino/aprendizagem e passam a orientar esse processo, o qual, muitas vezes, é reduzido a treinamentos e a simulados. Há uma focalização nos componentes curriculares contemplados pelos testes em detrimento dos demais componentes e das atividades de formação humana e socialização de forma mais ampla. Nos contextos em que a política de testagem foi amplamente difundida, muitos estabelecimentos, “em particular os que atendem alunos de baixa renda, transformaram-se em pouco mais do que programas preparatórios para testes” (Guisbond; Neill; Schaeffer, 2012, p. 406). Os autores apontam que casos de fraudes, corrupção e trapaças foram evidenciados, em especial naqueles em que as notas estavam associadas ao pagamento de bônus ou sanções (Guisbond; Neill; Schaeffer, 2012).

Na lógica da nova governança escolar, outro aspecto a ser destacado é a *introdução de políticas de avaliação e responsabilização excessiva dos profissionais da educação*, uma vez que a avaliação é comumente vinculada aos resultados mensuráveis (*accountability*). Nesse sentido, Guisbond, Neill e Schaeffer (2012, p. 414) afirmam que o que se observa é “Muita responsabilização e pouco apoio para melhoras”. Dificilmente são implantadas políticas

públicas de melhorias nas estruturas físicas e pedagógicas das escolas com baixo desempenho, ou ações articuladas com outros setores, como a assistência social. Pelo contrário, a tendência é culpabilizar as escolas e seus(uas) profissionais quando os resultados não atingem as cifras esperadas. Observa-se uma “[...]descentralização da culpa, que recai em última instância na responsabilização das escolas, do corpo docente, dos estudantes e pais” (Hypolito, 2010, p. 1343).

Em relação aos(às) profissionais da educação, que há décadas são atacados(as) pelas políticas neoliberais, a responsabilização excessiva tem contribuído para a disseminação de políticas de avaliação vinculadas ao desempenho dos(as) alunos(as) nos testes, em que há quem defenda a demissão ou a substituição dos(as) profissionais que não apresentem bons resultados (Guisbond; Neill; Schaeffer, 2012): “A lógica esperada é que, definindo o que se deve ensinar, a escola saberá o que ensinar, os testes verificarão se ela ensinou ou não, e a responsabilização premiará quem ensinou e punirá quem não ensinou. A isso a reforma chama de ‘alinhamento’” (Freitas, 2018, p. 78). Assim, o efeito dessas medidas na gestão das escolas públicas pode ser perverso, além de contribuírem para o avanço da terceirização da gestão escolar, anunciada pelos reformadores como mais eficiente e eficaz, a precarização e a terceirização dos(as) profissionais da educação que atuam nesses espaços e o desmantelamento dos poucos espaços de autonomia e de exercício democrático que ainda existem e resistem no âmbito das escolas.

8.2.5 Diretor(a)/Gestor(a): o núcleo da ação da governança escolar

A gestão escolar e a formação/atuação do(a) diretor(a) são elementos centrais nas reformas educacionais globais. A gestão escolar é considerada um espaço estratégico para a disseminação do ideário neoliberal associado à nova governança. Nessa racionalidade, o(a) diretor(a) desempenha a função de mediação, uma espécie de articulador(a) entre os diferentes setores/atores que integram a gestão da educação/escola pública com as diferentes escalas e instâncias de poder da nova governança, de modo a performar o papel de veículo e filtro, um ator essencial para conectar e viabilizar as ações demandadas por essa lógica no âmbito educacional/escolar.

Nessa perspectiva, o(a) diretor(a)/gestor(a) representa a engrenagem-mestra da nova governança que articula as diferentes esferas/instâncias de poder e, conecta os atores estatais e não-estatais (*non-state actors*) de modo a movimentar as ações demandadas pela

operacionalização da nova governança na organização educativa. Implica na “[...] responsabilização dos diretores escolares por um amplo rol de atribuições que conectem as escolas às reformas educacionais” (Brito, 2018, p. 154-155). Sob a perspectiva da racionalidade reformista, a identidade, o papel e a atuação desse sujeito passam por transformações, assemelhando-se, cada vez mais, a um(a) gestor(a), um(a) gerente, uma espécie de *CEO* da organização educativa (Lemos, 2022).

As pesquisas que fundamentaram a elaboração da matriz teórico-conceitual e analítico-operacional desta investigação destacam *o(a) diretor(a) agora convertido em gestor(a) como núcleo da ação da governança escolar*. Já no confronto entre a matriz inicialmente construída e os documentos analisados, são focalizadas as seguintes dimensões: 1) *a escolha do(a) diretor(a)/gestor(a) ideal*: são propostas mudanças nas formas clássicas de escolha desses profissionais; 2) *formação e conformação de uma nova identidade do dirigente escolar*, iniciativa que tem por objetivo formar um(a) profissional cujo perfil se aproxima a de um gerente (em oposição ao político, ao profissional ou administrador), um executivo empresarial ou CEO, um empreendedor, gestor, um líder eficiente e eficaz; 3) *avaliação da atuação do(a) diretor(a)/gestor(a)*, a qual tem sido instituída nas instâncias públicas, com tendências à responsabilização desse sujeito pelos resultados escolares.

Com a ascensão do gerencialismo em suas várias vertentes, observa-se a centralidade da figura e do protagonismo do(a) diretor(a)/gestor(a) nas políticas educacionais. A materialização dessas tendências indica o recuo e o enfraquecimento das formas e órgãos colegiais de gestão, em face ao fortalecimento da gestão unipessoal. Os argumentos de feição gerencial estão fundamentados nos “[...] direitos ao poder, especialmente ao direito de gerir, construídos como necessários para alcançar maior eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais” (Newman; Clarke, 2012, p. 359). No ideário reformista de cânone gerencial, o papel do(a) diretor(a) é reconfigurado e reposicionado, de modo que cabe ao(à) agora “gestor(a) escolar” responsabilidades “[...] não pela condução dos processos rigorosamente dentro dos ditames das leis e das normas, mas sim, pelos resultados previamente acordados” (Duarte, 2020, p. 34).

Nesse cenário de transformações, os reformadores concebem o(a) diretor(a):

[...] com um *pivot* de uma visão que se baseia no elogio do setor privado e empresarial, de um estilo empreendedor semelhante ao de um ‘diretor geral’ ou de um ‘*chief executive officer*’ numa empresa, agente de um processo de re-hierarquização das relações de poder, profissionais e pedagógicas, em prejuízo da ampliação da agência e autonomia dos professores, em boa parte resultante da introdução de mecanismos de controle inspirados pela educação baseada na evidência (Lima, 2013a, p. 69).

A partir das questões ressaltadas por Lima (2013a), observa-se que a centralidade do(a) diretor(a) no âmbito das políticas educacionais e no espaço escolar está fortemente relacionada às demais expressões da nova governança, conforme discutido nas subseções anteriores, especialmente com a intensificação do controle e a ênfase na educação voltada para os resultados ou evidências. Ademais, esses argumentos não se constituem em novidade, “Mas o cânone gerencialista insiste no protagonismo do líder executivo eficaz, de acordo com a teoria organizacional, desde a Escola das Relações Humanas, a partir da década de 1930” (Lima, 2013a, p. 76). Talvez a inovação resida na intensidade e na ampliação desses fenômenos, em suas formas indefinidas e na abrangência que assumem no século XXI.

Na realidade educacional brasileira, é possível evidenciar uma valorização histórica, por vezes exacerbada, do(a) diretor(a) escolar e da administração do Ensino Básico (Paro, 2016), questões que são latentes na literatura que aborda a temática. Como assevera Paro (2016, p. 15), “O que temos hoje é um sistema hierárquico que pretensamente coloca todo o poder nas mãos do diretor”. Embora as pesquisas que se acercam da gestão escolar e da GD também tenham como um dos temas de suas preocupações a forma de escolha e o(a) papel/atuação do(a) diretor(a) (Souza, 2023), não havia, no âmbito dos normativos nacionais, elementos tão específicos em relação à centralidade desse sujeito até a publicação do PNE (2014-2024), reverberados para os Planos Subnacionais.

Convém ressaltar que, no plano da ação, essa centralidade atribuída aos(as) diretoras(as)/gestor(a) pelas reformas pautadas no cânone gerencial é relativa e contraditória. Nesse sentido, Lima (2013a) ressalta que o(a) novo(a) líder tem sua imagem reforçada pelo discurso político, em que é considerado(a) um(a) interlocutor(a) importante, legítimo(a) e privilegiado(a), que, no âmbito do sistema de ensino, é tratado(a) tão somente como um sujeito subordinado administrativamente, cuja ação é despolitizada. Ao analisar o contexto português, Lima (2013a, p. 73) destaca a nova condição do(a) diretor(a), enquanto “Um diretor potencialmente mais forte para dentro (espaço sempre representado como significando para baixo), mas mais fraco para fora ou para cima”²²⁶.

²²⁶ Ao retratar a figura do(a) diretor(a) no sistema educativo português, seu papel e centralidade, Lima (2023) faz uma observação: “O diretor fala fininho pra cima e, fala grosso para baixo” (Lima, 2023). Ou seja, esse sujeito ao mesmo tempo que é empoderado no espaço escolar, tem voz de autoridade, é subestimado no âmbito do sistema educativo, no qual, muitas vezes, nem mesmo tem voz ativa, apenas lhe cabe executar decisões já tomadas por atores externos à escola. Apesar das diferenças existentes entre a realidade portuguesa e brasileira, sobretudo as diferentes realidades brasileiras, algumas aproximações são observadas.

No contexto brasileiro, Paro (2015) também observa as contradições e as dualidades vivenciadas pelos(as) diretores(as): de um lado, esse sujeito é considerado a maior autoridade no interior da escola, condição que lhe confere supostamente poder e autonomia. Por outro lado, observa-se que, na realidade, ele(a) se converte em um preposto do Estado, responsável pelo cumprimento da lei e da ordem no ambiente escolar. Ao(À) diretor(a) é atribuída centralidade e, em contrapartida, responsabilizações, tido(a) “como ‘*responsável último[a]* pela escola’ e diante das inadequadas condições de realização de seus objetivos, o diretor acaba sendo o *culpado primeiro* pela ineficiência da mesma [...]” (Paro, 2016, p. 134, grifo do autor). Portanto, a centralidade da figura do(a) diretor(a) é uma das características históricas do sistema educacional brasileiro, reforçada pelas concepções gestionárias. Não obstante, na lógica da nova governança, o(a) diretor(a)/gestor(a) é responsabilizado(a) perante os órgãos superiores, aos atores estatais e atores não estatais (*non-state actors*) e à comunidade pelos resultados, geralmente mensurados pela fita métrica das avaliações em larga escala.

Para construir a nova identidade do(a) gestor(a) escolar, do(a) gerente, é essencial não apenas (re)definir os requisitos para assunção à função e à forma de escolha desses profissionais, é preciso moldar/performar esse novo perfil por meio de uma formação específica, além de instituir métodos para direcionar e avaliar sua atuação.

No que diz respeito à forma de escolha do(a) diretor(a)/gestor(a), na perspectiva das teorias gestionárias, dentre elas a da nova governança, devem prevalecer os critérios técnicos, elementos associados ao mérito e ao desempenho, os quais contribuiriam para a seleção de profissionais com uma identidade que se aproxima das exigências demandadas por essas propostas. Conforme o Banco Mundial (2013), a forma de seleção dos(as) diretores(as) escolares é um fator que impacta na qualidade desses profissionais e, ao tratar do seu recrutamento, a entidade ressalta que os requisitos podem abranger experiência em ensino ou em administração. Em situações em que a ênfase recai sobre o ensino, espera-se que os(as) diretores(as) liderem aspectos curriculares e forneçam orientação aos(as) professores(as). Por outro lado, se a ênfase é na experiência administrativa, é provável que esses sujeitos desempenhem um papel mais amplo de gestão, sem envolvimento direto na orientação do ensino (Banco Mundial, 2013). Em vários contextos, a exemplo do Reino Unido, cada vez mais o recrutamento desses profissionais é orientado por critérios técnico-administrativos, em que se observa uma mudança na identidade desses sujeitos, de “líder-profissional” para um “profissional-gerente-executivo” (Gewirtz; Ball, 2011). Nessa perspectiva, o(a) gestor(a) pode

ser recrutado(a) até mesmo em outras áreas, visto que não é estritamente necessário que seja um(a) profissional da educação a assumir essa função.

Essa nova identidade delegada ao(à) dirigente escolar e suas implicações para a organização escolar é descrita por Laval (2019a, p. 252, grifo nosso):

Graças a sua nova identidade profissional, os administradores se converterão em gestores capazes de encarnar a escola neoliberal, *gestores* que “fazem prevalecer em todos os domínios a utilidade e a eficácia em todos os seus domínios como valores preeminentes”. Na realidade, porém, todo o corpo dirigente deve se unir em torno dessa estratégia modernizadora sob as ordens do alto escalão (gabinetes ministeriais, diretores de ensino e dirigentes). Isso pressupõem uma linha de comando mais eficiente, a consolidação de uma “cultura comum” do corpo dirigente, graças a uma *formação similar e a referências idênticas, e, por último, a um maior poder concedido ao responsável* para impor as “inovações” à base.

No Brasil, o acesso à/ao função/cargo de dirigente escolar ocorre por meio de três formas clássicas: a indicação/nomeação; o concurso público ou a aferição de competência técnica; e a eleição (Paro, 2003; Drabach; Souza, 2014). De acordo com Lima, M. F. M., (2021, p. 1), “Nas redes públicas de ensino do Brasil tem se estabelecido crescentemente mecanismos mistos de seleção de diretores escolares, no sentido de aferir a competência técnica e política dos candidatos para gerir as escolas”, que congregam critérios técnicos, de mérito e desempenho com a participação da comunidade na escolha do(a) diretor(a), conforme demandado pelo PNE 2014-2024 (Brasil, 2014a). Contudo, há diferentes entendimentos das redes de ensino em relação às capacidades técnicas a serem aferidas, geralmente associadas aos seguintes instrumentos: “[...] certificação, currículo, prova, apresentação de plano/projeto de gestão previamente ou posteriormente à eleição, associados à participação da comunidade escolar, etapa integrante desse processo” (Lima, M. F. M., 2021, p. 10).

Conforme Drabach (2018, p. 137), “[...] os contextos educacionais nos quais se adotam políticas de Nova Gestão Pública tendem a alterar a forma de provimento dos seus dirigentes com o objetivo de adequá-la às configurações do novo modelo de gestão”. A pesquisa conduzida pela autora evidenciou a “[...] redução das formas mais democráticas de escolha de diretores como a eleição, há uma tendência no período à valorização de critérios meritocráticos” (Drabach, 2018, p. 138), em especial nas redes estaduais de ensino brasileiras. É preciso observar, contudo, que a indicação, uma forma de escolha que se aproxima de concepções patrimonialistas de gestão, ainda ocupa um papel de destaque na seleção dos(as) dirigentes escolares brasileiros, como é apontado na análise.

Em relação à participação da comunidade nas formas mistas de seleção, é importante verificar em que medida a comunidade, de fato, participa dessa escolha, bem como a forma e o grau que a participação assume nesses processos. Muitas vezes, o desígnio, como forma de participação da comunidade, é somente um instrumento para referendar uma decisão já tomada anteriormente, balizada pelos critérios técnicos de mérito e de desempenho ou até mesmo na adoção de um PGE como forma de escolha, conforme supracitado. Frequentemente, esses critérios definem *a priori* quem está apto(a) a ocupar a função de dirigente escolar, de modo que cabe à comunidade, portanto, somente avaliar uma decisão já adotada.

Há casos, ainda, em que apenas uma candidatura é validada pelos critérios previamente estabelecidos; em outros, a participação é condicionada apenas ao momento da escolha do(a) do(a) diretor(a). A escolha pode até mesmo figurar, então, como um elemento utilizado para revestir, como um “verniz democrático”, as políticas que têm como cerne as lógicas gerenciais, como apontou Drabach (2018, p. 244): “Baseadas nos valores da racionalidade econômica, da competitividade e da inovação, essas políticas ao mesmo tempo em que rejeitam soluções não democráticas garantem apenas uma aparente democracia, agregando-a a lógica da racionalidade técnica”. Esse mencionado “verniz democrático” tem a função de criar/falsificar o consenso em torno da nova forma de seleção, geralmente anunciada como promotora da democracia.

Outra tendência diz respeito à *formação desses sujeitos*, de forma que muitas delas são organizadas e financiadas “[...] por pessoas e instituições afinadas com interesses da empresa capitalista e por ideias e soluções transplantadas acriticamente da lógica da realidade do mercado” (Paro, 2015, p. 104). Inúmeras PPPEs firmadas no âmbito dos estados e municípios brasileiros materializam essa tendência em relação aos cursos de formação “[...] preocupados em dotar o ‘gestor’ escolar de conhecimentos e habilidades importados da gestão empresarial capitalista” (Paro, 2015, p. 114). Nesse cenário, diversos institutos e fundações têm atuado junto aos estados brasileiros, ofertando programas de formação para diretores(as)/gestores(as) escolares, com destaque para o Instituto Unibanco, a Fundação Lemann e o IAS (Antunes; Peroni, 2017).

Uma das iniciativas, investigada por Peroni e Caetano (2016), foi a do Projeto Jovem de Futuro (PJF), que “[...] utiliza o conceito de Gestão Escolar para Resultados (GEpR), cuja ideia básica busca apresentar para os gestores escolares estratégias e instrumentos que tornam seu trabalho mais eficiente e mais produtivo”. A proposta formativa e suas ações naturalizam a administração empresarial no campo da gestão escolar, modificando até mesmo o conteúdo da

proposta educacional nos contextos em que o Instituto Unibanco, responsável pelo projeto, tem atuado em rede, em conjunto com outras instituições nacionais e internacionais. As autoras questionam em que medida o direito à educação e os processos de construção democrática podem ser efetivados quando os parâmetros mercadológicos fundamentam as políticas públicas, nesse caso as políticas de formação de gestores(as) escolares (Peroni; Caetano, 2016).

Em relação às políticas que preveem *formas de avaliação do(a) diretor(a)/gestor(a)*, a literatura aponta para tendências de responsabilização desse sujeito pelos resultados escolares. O desempenho dos(as) alunos(as) nas avaliações em larga escala, bem como nas avaliações que integram os sistemas estaduais de avaliação, tem sido utilizado como instrumento para avaliação individual dos(as) diretores(as)/gestores(as) escolares (Duarte, 2020) e, em muitos casos, a adoção desses critérios está associada a políticas de bonificação e/ou punição desses(as) profissionais. Silva e Teixeira (2022, p. 1185) corroboram essa tendência ao destacarem que “A meritocracia se materializa nas práticas de gestão ao orientar uma política que se desenvolve com base na aplicação de testes em larga escala, divulgação de resultados e recompensa por meio de bonificações”.

Observa-se que, até mesmo nas redes em que os(as) diretores(as) são escolhidos por meio de formas democráticas, cada vez mais as suas ações passam a ser orientadas por PGEs, metas e resultados escolares mensuráveis, considerados indicadores-chave do desempenho da organização escolar e do(a) diretor(a), geralmente contratualizadas (Garcia, 2019) e assumidas pelo(a) diretor(a) como uma das exigências do “fazer cumprir” (Drabach, 2018) presente nos termos de compromisso que esse sujeito é compelido a assinar no momento da sua posse.

Um dos estados pioneiros na adoção desses mecanismos foi Minas Gerais, que “[...] tem se destacado no país nas últimas décadas com reformas que buscaram imprimir um modelo de gestão por resultados e serviu de espelho para outras unidades subnacionais” (Duarte, 2020, p. 48). Em 2008, o estado mineiro estabeleceu a Avaliação de Desempenho do Gestor Público, composta por uma dimensão qualitativa e outra quantitativa. “No caso da gestão escolar, esta dimensão [quantitativa] atrela-se intimamente à proficiência dos alunos de suas instituições, medida no SIMAVE e na Prova Brasil [...]” (Duarte, 2020, p. 44).

Portanto, esses casos ilustram a mudança na forma de escolha, na formação e na avaliação dos(as) dirigentes escolares apregoada pelas teorias gestionárias, dentre elas a nova governança, que reforça o papel desse sujeito como núcleo da governança escolar, uma vez que “Signatário dos contratos estabelecidos entre a unidade educacional e o Estado, do diretor é

exigida a capacidade de integrar os diversos atores da organização escolar com vistas ao cumprimento dos compromissos fixados nos acordos” (Duarte, 2020, p. 49).

As transformações observadas nos referentes que compõem a categoria convergem para a concentração de poder e de responsabilidades nas mãos do(a) diretor(a) de escola, os quais conformam um sujeito diretor(a) “[...] cada vez mais gestor e cada vez menos professor —, cuja ação faz admitir o desenvolvimento de uma (nova) identidade profissional no interior do sistema escolar” (Lima; Sá; Torres, 2020, p. 16). Esse(a) profissional se depara com políticas que, por um lado, (re)definem seu papel e, por outro, limitam a sua ação, centralizando sua função no interior da escola, ao mesmo tempo em que o(a) subordinam ao sistema educacional e aos novos atores e instrumentos associados às novas formas e modos de governança. É notável que o(a) diretor(a) se encontra encurralado(a) entre a centralidade e a periferia (Lima, 2013b), ambos *locus* de forte responsabilização. Portanto, o(a) diretor(a) está posicionado(a) no “olho do furacão” (Palú; Souza, 2021), em meio a tensões e a dilemas que permeiam sua função e atuação.

9 A MATRIZ ANALÍTICO-OPERACIONAL DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR EM AÇÃO

Este capítulo, cujo objetivo foi identificar as expressões da nova governança educacional e escolar na gestão da educação e da escola pública por meio da análise dos textos do PNE (Brasil, 2014a), bem como dos textos dos 25 PEEs e do PDE selecionados para o aprofundamento do estudo, evidencia as potenciais implicações de tais processos para a GD. Para tanto, as categorias e os/as conceitos/subcategorias, já apresentados(as) e fundamentados(as) no capítulo anterior, foram transformados(as) em referentes, os quais foram empregados na análise dos documentos. Esse exercício, que permitiu a testagem e a operacionalização da matriz proposta neste estudo, agora assume a forma de um instrumento analítico-operacional, cujos referentes são utilizados como lupas, uma espécie de lentes de análise que possibilitam a leitura, a identificação e a problematização das expressões da nova governança nessas importantes peças normativas da política educacional.

As cinco categorias e seus respectivos referentes — que representam um recorte aplicado, neste estudo, da matriz, elaborada a partir da produção da comunidade acadêmico-científica que pesquisara essa problemática entre os anos de 2008 e 2022 — foram transpostas para o *Software* Nvivo^{®227} (Apêndice A²²⁸), conformando categorias *a priori*, elaboradas a partir dessas investigações e complementadas ao longo da investigação, por meio das quais foi conduzida a análise do *corpus* documental.

Cabe ressaltar que, no momento anterior à utilização do *software*, foram realizadas leituras exaustivas dos documentos, observando-se em que medida as categorias e os referentes que integram a matriz ampliada estavam presentes nos documentos analisados. A partir desse exercício analítico, foi organizado um quadro com as categorias e os referentes (subcategorias) identificados, no qual os trechos dos documentos associados aos temas e aos subtemas foram destacados. A partir desse material, a matriz de análise inicialmente proposta foi refinada, de

²²⁷ A utilização de computadores e *softwares* associados à AC foi apontada por Bardin (2016[1970]) como uma tendência. De acordo com as informações fornecidas pelo desenvolvedor do *software*, o NVivo[®] permite organizar e analisar documentos em qualquer formato. Ele foi desenvolvido com o intuito de ajudar pesquisadores, permitindo a importação e a classificação de arquivos, a consulta de dados presentes nesses documentos e a organização gráfica das informações (QSR *International*, 2014). Ao final deste capítulo, são apontadas algumas potencialidades e limitações observadas na utilização do NVivo[®].

²²⁸ O detalhamento da elaboração da *Matriz teórico-conceitual e analítico-operacional* foi apresentado na seção 5.4.3.2, intitulada *A nova governança educacional e escolar e a elaboração de um instrumento teórico-metodológico para análise desse fenômeno*.

modo a apresentar, no presente estudo, apenas as categorias e os referentes mais recorrentes no material empírico.

A organização desse quadro auxiliou no processo de codificação e identificação dos referentes no material empírico organizado a partir do *software*. Ademais, é importante enfatizar que, durante esse processo, uma série de novas (re)leituras dos documentos foi realizada. O resultado desse exercício analítico é apresentado no Quadro 35, o qual fornece um panorama geral da operacionalização da matriz analítico-operacional da nova governança. Nesse quadro, é possível identificar as expressões dessa lógica presentes no *corpus* documental, destacando tanto a quantidade de documentos (arquivos) quanto o número de frequências (referências) que cada categoria²²⁹ e seus respectivos referentes foram evidenciados.

QUADRO 35 – A MATRIZ ANALÍTICO-OPERACIONAL DAS EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR EM AÇÃO: TENDÊNCIAS E EVIDÊNCIAS IDENTIFICADAS NO PNE/PEES/PDE²³⁰

(continua)

Categoria	Referentes	N.º Arquivos	N.º Referências
CATEGORIA A – INFLUÊNCIA E ATUAÇÃO DE TERCEIROS E DE ATORES EXTERNOS À EDUCAÇÃO E À ESCOLA PÚBLICA	A.1 Influência e atuação de atores de natureza supranacional	6	21
	<i>A.1.1. Referência/menção ao Pisa</i>	13	22 ^{1*}
	A.2 Influência e atuação de atores externos em escala nacional (Brasil) e subnacional (entes federados)	22	52
	<i>A.2.1 Atores</i>	10	20 ^{2*}
	A.3 Proposição, incentivo, existência, evidências de Parcerias Público-Privadas em Educação (PPPEs)	27	311
Total		27	384
Categoria	Referentes	N.º Arquivos	N.º Referências
CATEGORIA B – GOVERNANÇA EDUCACIONAL: FOCO NOS RESULTADOS MENSURÁVEIS	B.1 Padrões de qualidade e concepções de aprendizagem reduzidas ao desempenho dos alunos (avaliações externas)	26	51
	B.2 Referências e evocação de avaliações em larga de abrangência supranacional (Pisa), de avaliações de larga escala de abrangência nacional ou seus elementos (SAEB, Prova Brasil, ENEM)	21	42

²²⁹ A lógica teórico-metodológica que orientou a sequência da ordenação e apresentação das categorias finais foram as escalas/contextos de observação inferidas a partir dos artigos e teses que deram origem à matriz. Nesse sentido, a ordenação inicia-se pelos contextos mais amplos, ou seja, as Categorias A, B e C, bem como seus referentes, abarcam as dimensões “mega” (transnacional), “macro” (nacional), “meso” (escolas em sentido mais amplo), para, enfim, dar conta da análise de fenômenos mais restritos, observados na dimensão “micro”, que aborda fenômenos circunscritos a espaços, geralmente escolares e de seus atores, os quais estão delimitados no tempo e no espaço. Todavia, convém ressaltar que essas dimensões coexistem e não podem ser analisadas de forma isolada posto que, até mesmo, no plano normativo, muitas vezes, estão articuladas.

²³⁰ A construção da matriz teórico-conceitual que deu origem à matriz analítico-operacional utilizada nesta investigação é detalhada na seção 5.4.3 Banco de Dados 3: A Matriz Analítico-Operacional da Nova Governança Educacional e Escolar e suas expressões nos textos do PNE/PEEs/PDE.

QUADRO 35 – A MATRIZ ANALÍTICO-OPERACIONAL DAS EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR EM AÇÃO: TENDÊNCIAS E EVIDÊNCIAS IDENTIFICADAS NO PNE/PEE/PDE

(continuação)			
Categoria	Referentes	N.º Arquivos	N.º Referências
CATEGORIA B – GOVERNANÇA EDUCACIONAL: FOCO NOS RESULTADOS MENSURÁVEIS	B.3 Existência, fortalecimento ou proposição de criação de sistemas estaduais ou municipais de avaliação, bem como de índices e indicadores de qualidade	27	114
	<i>B.3.1 Existência, fortalecimento ou proposição de criação de sistema estaduais ou municipais de avaliação^{3*}</i>	20	34
	B.4 Evocação da necessidade de atingir, melhorar, superar, elevar os índices/indicadores mensuráveis estabelecidos	23	48
	B.5 Referência ou instituição de mecanismos de competição e concorrência (divulgação de resultados, rankings escolares, concursos, certames, bonificação e ou punição de professores e alunos)	22	59
	B.6 Monitoramento dos resultados educacionais e escolares	13	25
Total		27	339
Categoria	Referentes	N.º Arquivos	N.º Referências
CATEGORIA C – GOVERNANÇA EDUCACIONAL, CONTROLE E PADRONIZAÇÃO DO CONHECIMENTO	C. 1 Adoção de plataformas, sistemas informatizados e portais eletrônicos na educação e suas formas de gestão	26	102
	C.2 Referências à necessidade de reforma/reorganização/revisão curricular	19	38
	C.3 Proposição pelos órgãos centrais de um Currículo Comum (<i>Common Core</i>) (BNCC e Currículos Subnacionais), com caráter normativo e padronizador, no qual o direito à educação é convertido em expectativas (direitos) de aprendizagem	27	136
	C.4 Menção/evocação a competências (socioemocionais) e habilidades	19	45
	C.5 (Re)Definição do Currículo pelas avaliações e testes standardizados	7	11
Total		27	332
Categoria	Referentes	N.º Arquivos	N.º Referências
CATEGORIA D – GOVERNANÇA ESCOLAR: CARACTERÍSTICAS, INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS	D.1 Introdução de mecanismos de vigilância (geralmente tecnológicos) e de controle (plataformas, sistemas informatizados, portais eletrônicos) no espaço escolar	23	58
	D.2 Elaboração/adoção de Planos e Contratos de Gestão Escolar	24	27
	D.3 Instituição de mecanismos de concorrência e competição entre escolas, turmas, alunos e profissionais da educação	-	-
	D.4 Os resultados mensuráveis determinam as ações da escola pública e os processos de ensino/aprendizagem	-	-
	D.5 Previsão/existência de formas de avaliação e de responsabilização excessiva dos profissionais da educação	17	22
Total		26	107

QUADRO 35 – A MATRIZ ANALÍTICO-OPERACIONAL DAS EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR EM AÇÃO: TENDÊNCIAS E EVIDÊNCIAS IDENTIFICADAS NO PNE/PEE/PDE

Categoria	Referentes	(conclusão)	
		N.º Arquivos	N.º Referências
CATEGORIA E – DIRETOR(A)/GESTOR(A): O NÚCLEO DA AÇÃO DA GOVERNANÇA ESCOLAR	E.1 A escolha dos(as) diretores(as) é pautada em critérios técnicos, mérito e desempenho.	21	32
	E.2 Ênfase nos processos de formação dos diretores(as) escolares voltados aos princípios da nova governança.	26	50
	E.3 Previsão/existência de formas de avaliação do(a) diretor(a) com tendências à responsabilização desse sujeito pelos resultados escolares	13	16
Total		26	98

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa.

NOTAS: ^{1*} O Número de documentos e frequências não foram contabilizados nesta categoria, pois já estão contabilizados na categoria B; assim, buscou-se preservar o critério da exclusividade (Bardin, 2016); ^{2*} O número de documentos e frequências relacionado aos atores está incluído no Referente A.2; ^{3*} Os documentos e referências do Referente B.3.1 já estão agrupados (contabilizados) no Referente B.3.

Os dados indicam que as Categorias A, B e C estão presentes em todos os documentos analisados (Plano Nacional, Planos Estaduais e Plano Distrital de Educação). Já as Categorias D e E foram identificadas no PNE e em 25 Planos Subnacionais. Assim, os documentos evidenciam uma maior incidência das expressões da nova governança nas políticas educacionais de forma mais abrangente, na dimensão dos sistemas de ensino. Por outro lado, há uma redução desses aspectos no âmbito da escola, o que é observado não somente pela quantidade de documentos que compõe as categorias, mas sobretudo pelo número de menções aos referentes, muito mais expressivo nas categorias que tratam da governança educacional e menos evidentes em nível escolar. Essa questão pode estar relacionada tanto à natureza dos documentos analisados quanto à resistência a esses processos no âmbito das escolas.

Em relação ao número de referências (frequências) relacionadas a cada um dos referentes que compõe as categorias de análise, destacam-se os cinco que apresentaram maior frequência: 1) A.3 – *Proposição, incentivo, existência ou evidência de Parcerias Público-Privadas em Educação (PPPE)* (311 menções); 2) C.3 – *Proposição pelos órgãos centrais de um Currículo Comum (Common Core) (BNCC e Currículos Subnacionais) com caráter normativo e padronizador, no qual o direito à educação é convertido em expectativas de aprendizagem* (136 referências); 3) B.3 – *Existência, fortalecimento ou proposição de criação de sistemas estaduais ou municipais de avaliação, bem como de índices e indicadores de qualidade* (114 menções); 4) C.1 – *Adoção de plataformas, sistemas informatizados e portais eletrônicos na educação e suas formas de gestão* (102 menções); e 5) D.1 – *Introdução de*

mecanismos de vigilância (geralmente tecnológicos) e de controle (plataformas, sistemas informatizados, portais eletrônicos) no espaço escolar (58 menções).

Apresentado de forma resumida, esse panorama inicial, na sequência, é detalhado a análise dos documentos a partir das cinco categorias e de seus respectivos referentes, os quais integram a matriz analítico-operacional proposta no presente estudo. O objetivo consistiu em identificar a incidência das expressões da nova governança educacional e escolar, a fim de observar como esses elementos modificam a gestão da educação e da escola pública. Também são ressaltadas as potenciais implicações desses processos para a GD nesses espaços, a partir dos principais elementos apontados pela teoria e pela empiria que sustentam a matriz proposta.

9.1 INFLUÊNCIAS E ATUAÇÃO DE TERCEIROS E DE ATORES EXTERNOS À EDUCAÇÃO E À ESCOLA PÚBLICA: EVIDÊNCIAS APONTADAS PELO PNE (2014-2024) E PELOS PLANOS SUBNACIONAIS

A Categoria A — *Influência e atuação de terceiros e de atores externos à educação e à escola pública* — foi identificada nos 27 planos analisados, ou seja, no PNE (2014-2024) e nos 26 Planos Subnacionais. No entanto, é possível observar diferentes nuances e graus de abrangência ao longo dos três referentes que a integram, como demonstrado no Quadro 36.

QUADRO 36 – CATEGORIA A E SEUS REFERENTES: EVIDÊNCIAS APRESENTADAS PELOS DOCUMENTOS ANALISADOS

CATEGORIA A – INFLUÊNCIA E ATUAÇÃO DE TERCEIROS E DE ATORES EXTERNOS À EDUCAÇÃO E À ESCOLA PÚBLICA		
Referentes	N.º Documentos	N.º Referências
A.1 Influência e atuação de atores de natureza supranacional	6	21
<i>A.1.1. Referência/menção ao Pisa</i>	13	22*
A.2 Influência e atuação de atores externos em escala nacional (Brasil) e subnacional (entes federados)	22	52
<i>A.2.1 Atores</i>	10	20*
A.3 Proposição, incentivo, existência, evidências de Parcerias Público-Privadas em Educação (PPPEs)	27	311
Total	27	384

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3). Com auxílio do NVivo®.

* As referências ao Pisa, embora identificadas nessa categoria, não foram contabilizadas, tendo em conta o critério da exclusividade inerente à AC (Bardin, 2016). Elas foram, então, contabilizadas na Categoria B, que trata dos resultados mensuráveis e das avaliações em larga escala, dentre elas o Pisa.

O referente A1, que trata da influência e da atuação de atores políticos de natureza supranacional, foi identificado em seis Planos Subnacionais (com um total de 21 referências).

Além disso, podem ser acrescentadas as 22 menções ao Pisa, um instrumento que indica a influência da OCDE, identificadas em 12 Planos Subnacionais e no PNE. Os atores hegemônicos globais mencionados pelos planos são os destacados no Quadro 37.

QUADRO 37 – ATORES HEGEMÔNICOS SUPRANACIONAIS REFERENDADOS PELOS DOCUMENTOS ANALISADOS

Ator Hegemônico Supranacional	Plano (s)
Banco Mundial (BM)	PEE/AC/2015
Organização das Nações Unidas (ONU)	PDE/DF/2015; PEE/MA/2014; PEE/PA/2015; PEE/PB/2015; PEE/RR/2015
Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)	PDE/DF/2015; PEE/MA/2014
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)	PDE/DF/2015; PEE/AC/2015; PEE/PA/2015; PEE/PB/2015
OCDE	PEE/AC/2015; PEE/PB/2015
Ator Hegemônico Supranacional	Plano (s)
Pisa (OCDE)	PEE/AC/2015; PEE/AM/2015; PEE/CE/2016; PEE/ES/2015; PEE/GO/2015; PEE/MA/2014; PEE/MG/2018; PEE/PB/2015; PEE/SC/2015; PEE/SE/2015; PEE/SP/2016; PEE/TO/2015; PNE/2014/2024.

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa.

Ao cotejar as referências aos atores hegemônicos globais e ao Pisa, observa-se que elas estão presentes em 15 Planos Subnacionais e no PNE (16 documentos), o que totaliza 57,69% do total de documentos analisados. Portanto, a análise das referências, da influência e/ou da presença desses atores políticos supranacionais nas peças normativas em análise evidenciou a relação entre as políticas educacionais nacionais/subnacionais e as tendências e as diretrizes globais, indicando a interferência de uma AGEE (Dale, 2004) na conformação desses diplomas legais.

Os documentos analisados recorrem às publicações e aos relatórios dos organismos internacionais supracitados para fundamentarem e validarem as políticas e as ações propostas nos planos, o que pode ser ilustrado pelo seguinte excerto: “De acordo com o Relatório de Monitoramento Global de EPT 2015 da Unesco, de 150 países apenas 41 gastaram 6% ou mais do PIB em educação em 2011 (PEE/AC/2015)”.

Além disso, há casos de atuação direta desses organismos, por meio de parcerias que envolvem financiamento, assistência técnica e projetos, a exemplo de parceria firmada com o BM, que é mencionada pelo PEE do Acre (2015). Relatórios e evidências elaboradas pela OCDE são, ainda, utilizados como fonte de informação nos Planos Subnacionais do Acre (2015) e da Paraíba (2015). Por sua vez, as referências à Unesco, à Unicef e a entidades que integram a ONU estão relacionadas à defesa dos direitos humanos, à não discriminação, aos

direitos da pessoa com deficiência e à utilização de dados relativos à infância, além de políticas destinadas à EJA, observadas em seis Planos Subnacionais.

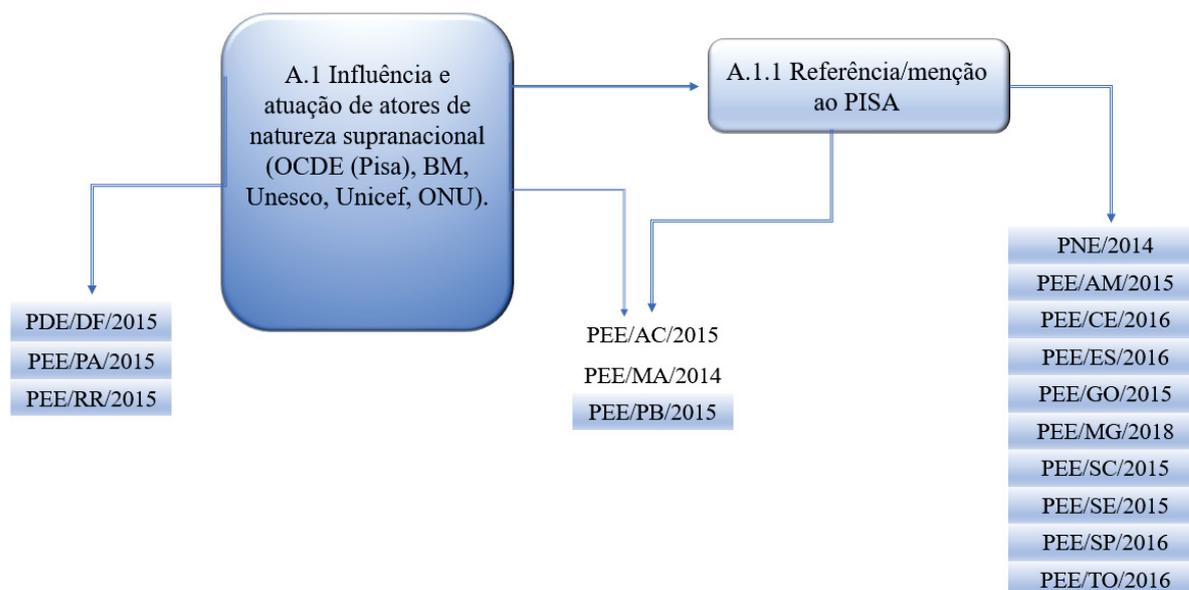
Embora, à primeira vista, as últimas menções supracitadas possam sugerir uma ampliação do direito à educação, a análise mais detalhada dessas referências indica, em alguns casos, uma inclinação das proposições ao viés economicista e que pode ser observado no trecho destacado: “A EJA, como enfatiza a Unesco, abarca o desafio da *aprendizagem contínua ao longo da vida*, incluindo também a *preparação para o mercado de trabalho*, que ganha relevância em tempos de crise” (PEE/AC/2015, p. 111, grifo nosso).

A aprendizagem ao longo da vida é uma concepção que responsabiliza o indivíduo pelo seu processo formativo, discurso que está muito presente nos documentos da Unesco e da OCDE e que tem sido utilizado em textos de origem governamental (Lima, 2012). Conforme o autor português, nessa perspectiva “[...] será imprescindível que sejamos mais performativos e mais competentes para responder aos imperativos da eficácia e da eficiência, da inovação e da competitividade, impostos por uma sociedade cada vez mais complexa” (Lima, 2012, p. 16). Ademais, o excerto torna evidente o propósito econômico dessa abordagem, que é a preparação dos indivíduos para o mercado de trabalho em tempos de crise. Essa referência exemplifica a atuação controversa e ambígua desses organismos no campo da educação, considerada simultaneamente como um direito humano e um ativo econômico importante, reforçando a relação entre a educação e o Estado capitalista em sua fase atual (Dale, 1989).

Na análise dos documentos, chama a atenção as menções ao Pisa, que, foi referendado no PNE (2014-2024), na Estratégia 7.11, como instrumento externo de referência internacionalmente reconhecido para melhorar o desempenho dos alunos nas avaliações — equivocadamente interpretadas como de aprendizagem e que foram reverberadas para 12 Planos Subnacionais, conforme demonstra o Quadro 37. No entanto, é importante notar que 14 planos não incluíram o Pisa como instrumento externo de referência em seus documentos, o que indica a existência de processos de resistência a essa abordagem em alguns contextos subnacionais, presente em importantes normativos da política educacional.

A Figura 10 sintetiza as referências alusivas aos atores supranacionais (06 documentos) e ao Pisa (13 documentos).

FIGURA 10 – PEES/PDE QUE FAZEM REFERÊNCIA AOS ATORES HEGEMÔNICOS GLOBAIS E AO PISA



FONTE: A autora (2024), a partir do NVivo®.

A análise dos dados e dos trechos codificados permite inferir que há influência, referência ou atuação desses atores hegemônicos globais em 15 Planos Subnacionais²³¹, o que equivale a 57,70% dos planos analisados, influência que também pode ser observada no PNE (Brasil, 2014a) por meio do Pisa, e, conseqüentemente, da OCDE.

Convém ressaltar que a influência da OCDE no campo educativo não é recente e tem se intensificado. O protagonismo da OCDE²³² e, em menor grau, do BM na elaboração das Políticas Educacionais Globais é abordado em recente artigo publicado por Teodoro (2022), em

²³¹ Essas são as referências explícitas/diretas aos atores hegemônicos e seus instrumentos observadas nos documentos analisados. Todavia, é importante destacar que essa influência pode transcender esses documentos, como apontou a pesquisa realizada no estado de Santa Catarina: “A OCDE, em 2009, a pedido do governo estadual e da SED/SC, realizou um estudo que, em 2010, resultou na publicação chamada Avaliações de Políticas Nacionais de Educação: Estado de Santa Catarina, Brasil. O documento trata da política e da oferta do ensino e da pesquisa no Estado, e faz recomendações sobre as políticas educacionais. O relatório foi objeto de análise do CEE/SC, tornou-se público e emitiu um estudo, em 2012, chamado Proposições de novos rumos para a qualidade da educação em Santa Catarina: visão do CEE sobre a avaliação da OCDE” (Palú, 2019, p. 54). Ambos os documentos são citados como referência, que contribuíram para a elaboração do PEE/SC/2015, no documento suplementar, que trata da “Fundamentação Legal, Histórico dos Planos e Análise Situacional” (Santa Catarina, 2015c), os documentos, tampouco a OCDE, são mencionados no texto da lei, que não incorporou o suplemento supracitado.

²³² Em trabalho pioneiro sobre a temática, Miranda (1981) analisa a influência dessa organização nas políticas educativas, cunhando, para tanto, o termo “ocedeísmo”, que, segundo a autora, pode ser designado como uma “[...] ideologia educativa ligada ao desenvolvimento capitalista e tendo como finalidade explícita elevar os países periféricos do sistema ao nível dos seus parceiros mais avançados - dentro do modo de produção capitalista - nasceu a partir do Plano Marshall depois da II Guerra Mundial - e fazia parte da superestrutura ideológica que acompanhou a internacionalização progressiva do capital e da produção” (Miranda, 1981, p. 31) Esse termo foi reapresentado por Teodoro (2022), com a denominação de novo ocdeísmo.

que o autor demonstra como a OCDE construiu uma posição hegemônica a partir das evidências apresentadas pelo Pisa e outros *surveys* sob responsabilidade da entidade. A OCDE foi determinante na conformação da Teoria do Capital Humano e, mais recentemente, na Teoria do Capital do Conhecimento, ao publicar documentos que relacionam o desempenho no Pisa e o crescimento econômico dos países submetidos ao exame e suas lógicas (Teodoro, 2022).

Na esteira desse pensamento, o objetivo da OCDE, ao instituir e disseminar a utilização do Pisa e outros *surveys* entre seus estados membros, é “[...] tornar estes instrumentos o principal ‘afinador’ das políticas educativas [...]” (Teodoro, 2022, p. 45). Esses instrumentos e estratégias denotam o “[...] papel desempenhado pela OCDE na tentativa de estabelecer formas duradouras de governação global da educação” (Teodoro, 2022, p. 47). Os demais países, como o Brasil, ao aderirem a parâmetros e inquéritos externos, legitimam essa lógica, uma vez que a utilização de instrumentos de mensuração externos, a exemplo do Pisa, como instrumento ou régua para mensurar a [qualidade] aprendizagem, sem ter em conta as especificidades locais, é no mínimo questionável.

A atuação de terceiros, de atores políticos externos ao Estado como expressão da nova governança educacional e escolar, não se restringe apenas à esfera supranacional, conforme ressalta a matriz de análise, em especial o Referente A.2, o qual indica *influência e atuação de atores externos em escala nacional (Brasil) e subnacional (entes federados)*. Tais evidências dessa atuação e sua respectiva influência foram identificadas em 22 documentos examinados, que são: PNE/2014/2024, PEE/AC/2015, PEE/AM/2015, PEE/AP/2015, PEE/BA/2016, PEE/CE/2016, PEE/ES/2015, PEE/GO/2015, PEE/MA/2014, PEE/MG/2018, PEE/MS/2014, PEE/PA/2015, PEE/PB/2015, PEE/PE/2015, PEE/PI/2015, PEE/RN/2016, PEE/RO/2015, PEE/RR/2015, PEE/RS/2015, PEE/SC/2015, PEE/SE/2015 e PEE/TO/2015.

No tocante a essa questão, os planos sinalizam a influência de entidades nacionais e subnacionais na formulação de algumas de suas metas e estratégias (PEE/AC/2015), assim como na definição de políticas educacionais que atendam aos seus interesses, sobretudo os de natureza econômica. Essas interferências são evidenciadas nas diferentes etapas da Educação Básica e nas modalidades de ensino, com ênfase na Educação Profissional, na qual é perceptível a forte atuação do empresariado e do setor produtivo, como pode ser observado nos seguintes excertos:

8.15 Criar um banco de dados, a ser gerenciado pela SEED, com informações concernentes à Educação Profissional no Estado do Amapá, retratando os Cursos em execução, o número de matrículas, as Instituições promotoras, *as demandas do mercado de trabalho e/ou das entidades empresariais e de trabalhadores*, dentre

outros (PEE/AP/2015, grifo nosso).

10.21 Promover a implantação de incubadoras de empresas (em suas diversas modalidades) nas unidades de EPT da Rede Estadual, de forma a *promover o desenvolvimento, crescimento e consolidação de negócios inovadores, fortalecendo o oferecimento de capacitação para a atuação empreendedora* (PEE/GO/2015, grifo nosso).

12.10 Estruturar sistema estadual de informação profissional, articulando a oferta de formação das instituições especializadas em educação profissional *com dados do mercado de trabalho* (PEE/MA/2014 grifo nosso).

6.9 Promover programa transversal sobre *empreendedorismo e outras atividades profissionalizantes à matriz curricular do Ensino Médio integral visando o desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho* (PEE/AM/2015, grifo nosso).

Visto no conjunto de políticas sociais voltadas para a melhoria da qualidade da educação, a educação integral *compõe um conjunto de ações articuladas entre o primeiro setor (Estado), segundo setor (Mercado), e terceiro setor (Sociedade Civil/ONG's)*, voltadas ao fortalecimento das relações sociais, em que a educação assume o papel central na construção de um novo referencial ético e político na sociedade pós-moderna (PEE/PA/2025, p. 16).

Observa-se que algumas estratégias tentam conciliar os interesses do setor privado com os dos trabalhadores, em que, historicamente, faz-se notável a força do capitalismo e do capital na definição dos rumos a serem tomados pelos sistemas de ensino e de escolas (Dale, 1989). A formação humana associada às necessidades do mercado de trabalho é expressão das influências dos atores nacionais, nomeadamente dos empresários e do setor produtivo no âmbito das políticas educacionais, articulados aos interesses do capital no sentido mais amplo. Não obstante, o conceito de nova governança é muito presente no último excerto acima apresentado, ao destacar a articulação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil na oferta da educação integral no estado do Pará (Pará, 2016).

A ênfase no empreendedorismo, presente em dois excertos supracitados, é outro elemento em evidência. Conforme Laval (2019a), o empreendedorismo na educação e na escola está vinculado à inovação, ambos os termos transpostos do setor privado para a educação e a escola pública. Na visão dos reformadores, “Por meio do aluno será possível formar o inovador permanente, que deverá gerir situações de incerteza cada vez mais frequentes” (Laval, 2019a, p. 219). Portanto, o empreendedorismo, característica do Estado Empreendedor (*Entrepreneurial State*), conformado no novo neoliberalismo (Puelo-Socarrás, 2010; 2021), pode ser tido como uma das expressões da governança neoliberal que adentra os sistemas de ensino e chega às escolas públicas, uma vez que é materializado na matriz curricular, com o objetivo de formar o sujeito empreendedor de si. “A instalação do indivíduo enquanto empreendedor, ‘empresário de si mesmo’, como protagonista social é uma via privilegiada para

a destruição (destituição e desinstitucionalização) dos processos de socialização coletiva não capitalista” (Puello-Socarrás, 2021, p. 54). Dessa forma, pretende-se aniquilar possíveis movimentos de resistência e de formas coletivas que ainda sobrevivem, as quais poderão representar uma ameaça à sociedade neoliberal.

Além das influências e interesses dos atores hegemônicos nacionais nos planos analisados, foi possível identificar que alguns desses sujeitos coletivos são citados de forma direta pelos documentos, com destaque para os integrantes do “Sistema S”, composto por diferentes entidades destacadas no PNE/PEEs: Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) e Serviço Social de Transporte (Sest).

Os documentos analisados fazem, ainda, menção à Fundação Roberto Marinho e ao TPE (PEE/AC/2015), bem como referências mais genéricas às entidades empresariais, entidades privadas, que possivelmente estão ligadas ao Gife e ao TPE, as quais, conforme mencionado na análise teórica desse componente na matriz, têm forte atuação no campo educacional brasileiro.

Não obstante, a capilaridade da rede do TPE possibilita que a entidade exerça influência significativa na política educacional. Para ilustrar essa atuação, recorreu-se à reportagem “Movimento lança plano para melhorar educação”, d’*O Estadão* (2018), que, segundo a matéria, expõe “Proposta com sete eixos principais [...] apresentada a candidatos à eleição e inclui ações para os cem primeiros dias de gestão” (O Estadão, 2018). Entre as proposições, o TPE indica ações em sete áreas, que, na visão do movimento, são consideradas estratégias: “[...] primeira infância, alfabetização, formação docente, implementação da Base Nacional Comum Curricular, reestruturação do ensino médio, *gestão de redes e escolas, governança do sistema* e financiamento” (O Estadão, 2018, grifo nosso). O TPE, a partir do exposto, possibilita apreender que se enfatizam a gestão de redes de ensino e de escolas e a governança dos sistemas como eixos relevantes de suas proposições.

Ainda no que diz respeito à influência de atores nacionais, verificou-se que o Estado do Rio Grande do Sul, no seu Plano Subnacional, não menciona diretamente o Sistema S, mas ressalta na Estratégia 11.7 a necessidade de realização de oferta formativa que relacione conhecimento e produção (PEE/RS/2015). Uma investigação conduzida por Estormovski

(2017) no contexto em análise destaca parceria estabelecida em 2017, com duração de 18 meses, entre a Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul e entidades integrantes do Sistema S (SESI, SENAI e SENAC). Essa parceria teve como objetivo oferecer cursos profissionalizantes aos alunos e profissionais da educação da rede estadual gaúcha. A autora infere que a atuação desses atores no campo da educação pública visa atender aos interesses do mercado de trabalho, especialmente em relação à formação de mão-de-obra. Foi observada, pois, uma concepção reduzida de educação, tida como um instrumento para desenvolver as habilidades técnicas que atendessem aos interesses do setor produtivo. Além disso, a atuação dessas entidades também introduziria a lógica gerencialista no campo da educação, da escola pública e suas formas de gestão (Estormovski, 2017), intensificando a presença de novas formas e modos de governança nesses espaços.

Na continuidade da análise, destaca-se o terceiro referente A.3 — *Proposição/incentivo ou existência de Parcerias Público-Privadas em Educação (PPPEs)*. As PPPEs — suas múltiplas faces e conformações — estão presentes nos textos de todos os planos analisados e correspondem ao referente que apresenta maior número de frequências (referências), o que reforça as evidências apontadas pela literatura de que as PPPEs podem ser interpretadas como uma das principais formas de materialização das novas formas e modos de governança (Robertson; Verger, 2012), as quais, de acordo com Robertson e Verger (2012), representam uma estrutura de governança em substituição à privatização no sentido mais restrito. Essa lógica pode ser compreendida como “[...] uma metanarrativa que está contribuindo para a transformação do setor da educação, particularmente no que diz respeito à gama de atores privados e o concomitante aumento da autoridade privada” (Robertson; Verger, 2012, p. 1146).

O Plano Nacional e os Planos Subnacionais recorrem às PPPEs, em suas metas e estratégias, para atender às diferentes demandas educacionais. A análise das referências permitiu classificar esses elementos de acordo com as finalidades, como pode ser observado no Quadro 38.

QUADRO 38 – FINALIDADES DAS PPPEs²³³ PROPOSTAS NO PNE/PEES/PDE

Finalidade central das PPPEs	N.º Planos	Referências	Documentos
A.3.1 PPPE: Educação Básica	15	39	PEE/AC-2015, PEE/AL-2016, PEE/AM-2015, PEE/CE-2016, PEE/MA-2014, PEE/MG-2018, PEE/MS-2014, PEE/PA-2015, PEE/PB/2015, PEE/PR/2015, PEE/RO/2015, PEE/RR/2015, PEE/SC/2015, PEE/TO/2015, PNE/2014/2024.
A.3.2 PPPE: Formação dos Profissionais da Educação (Inicial e Continuada)	17	40	PEE/AC/2015, PEE/AL/2016, PEE/AM/2015, PEE/AP/2015, PEE/GO/2015, PEE/MA/2014, PEE/MG/2018, PEE/MS/2014, PEE/PA/2015, PEE/PE/2015, PEE/PR/2015, PEE/RN/2016, PEE/RO/2015, PEE/RR/2015, PEE/RS/2015, PEE/SC/2015, PEE/TO/2015.
A.3.3 PPPE: Recursos Pedagógicos e Estrutura	6	6	PEE/AM/2015, PEE/AP/2015, PEE/ES/2015, PEE/RN/2016, PEE/RS/2015, PEE/TO/2015.
A.3.4 PPPE: Educação Profissional	17	31	PEE/AC/2015, PEE/AL/2016, PEE/CE/2016, PEE/DF/2015, PEE/ES/2015, PEE/GO/2015, PEE/MA/2014, PEE/PE/2015, PEE/PI/2015, PEE/RN/2016, PEE/RO/2015, PEE/RR/2015, PEE/RS/2015, PEE/SE/2015, PEE/SP/2016, PEE/TO/2015, PNE/2014-2024
A.3.5 PPPE: Educação no campo	4	4	PEE/AP/2015, PEE/PE/2015, PEE/RS/2015, PEE/TO/2015.
A.3.6 PPPE: Diversidade	3	7	PEE/MA/2014, PEE/RO/2015, PEE/TO/2015
A.3.7 PPPE: EJA	25	68	PEE/AC/2015, PEE/AL/2016, PEE/AM/2015, PEE/AP/2015, PEE/BA/2016, PEE/CE/2016, PEE/DF/2015, PEE/ES/2015, PEE/GO/2015, PEE/MA/2014, PEE/MG/2018, PEE/MS/2014, PEE/PA/2015, PEE/PB/2015, PEE/PE/2015, PEE/PI/2015, PEE/RN/2016, PEE/RO/2015, PEE/RR/2015, PEE/RS/2015, PEE/SC/2015, PEE/SE/2015, PEE/SP/2016, PEE/TO/2015, PNE/2014/2024
A.3.8 PPPE: Educação Especial	27	97	PDE/DF/2015, PEE/AC/2015, PEE/AL/2016, PEE/AM/2015, PEE/AP/2015, PEE/BA/2016, PEE/CE/2016, PEE/ES/2015, PEE/GO/2015, PEE/MA/2014, PEE/MG/2018, PEE/MS/2014, PEE/MT/2014, PEE/PA/2015, PEE/PB/2015, PEE/PE/2015, PEE/PI/2015, PEE/PR/2015, PEE/RN/2016, PEE/RO/2015, PEE/RR/2015, PEE/RS/2015, PEE/SC/2015, PEE/SE/2015, PEE/SP/2016, PEE/TO/2015, PNE/2014-2024
A.3.9 PPPE: Educação Infantil	14	19	PDE/DF/2015, PEE/AC-2015, PEE/CE/2016, PEE/MS/2014, PEE/PA/2015, PEE/RO/2015, PEE/RR/2015, PEE/RS/2015, PEE/SP/2016, PEE/TO/2015, PNE/2014-2024
Total	27	311	PNE e 26 Planos Subnacionais examinados.

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa.

A análise da literatura destacou as PPPEs como a principal expressão e *modus*

²³³ Para codificar as referências, observaram-se as menções às parcerias com entidades privadas, com e sem-fins lucrativos, conveniamento, regimes de colaboração. Quando as referências não deixam clara a tipologia da parceria, essas também foram classificadas como PPPEs, pois identificou-se que, em muitos planos, as parcerias-públicas públicas eram identificadas com expressões como “exclusivamente com entidades públicas” e, portanto, quando essa referência não era explícita, poderia indicar a realização de parcerias com entidades que não pertencessem à esfera pública.

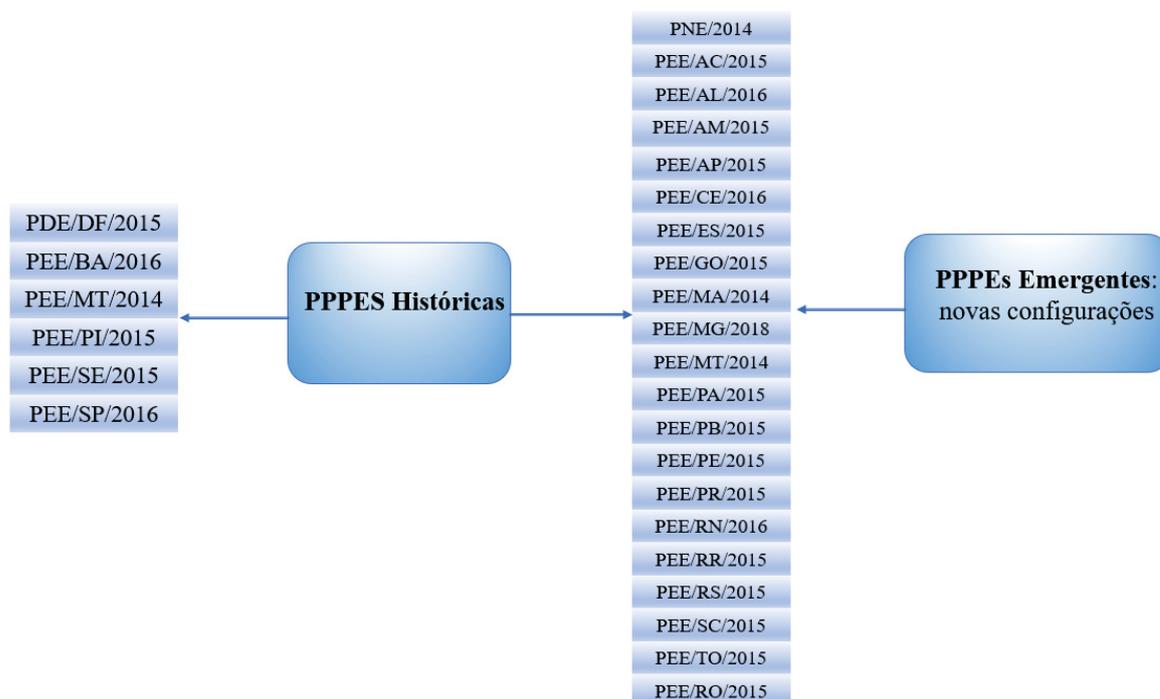
operandi da nova governança, o que evidenciou a expansão e a instituição dessas estruturas em vários campos, desde a formulação até a execução da política educacional (Antunes; Peroni; 2017; D'Avila, 2020; Tripodi; Sousa, 2016; Shiroma, 2011). Isso, sem dúvida, suscita inquietações e merece a atenção dos(as) pesquisadores(as) do campo.

Essa tendência, que é confirmada pelos documentos analisados, demonstra que a exigência de algumas dessas estruturas é bastante antiga no contexto educacional brasileiro. Essas PPPEs são denominadas, nesta tese, como *formas históricas*. Entre essas parcerias, destacam-se aquelas que abrangem a Educação Especial, a Educação Infantil, a EJA, a Educação Profissional, a Diversidade e a Educação no Campo. Algumas dessas modalidades e etapas foram historicamente negligenciadas pelo Estado e, somente a partir da CF de 1988, com o reconhecimento da educação como um direito público subjetivo, demandaram ações para sua efetivação. Entretanto, até mesmo nesses casos, em que historicamente se evidenciam a ação e a interferência de terceiros, de atores políticos não estatais, há novos elementos a serem examinados.

A análise dos documentos também revela a menção a PPPEs emergentes, as quais têm assumido *novas configurações*, uma vez que são firmadas em áreas que outrora eram de ação exclusiva do Estado, e alinhadas, portanto, à perspectiva da nova governança. Essas novas parcerias são identificadas no âmbito da Educação Básica convencional, na formação inicial e continuada dos(as) profissionais da educação e na busca de recursos pedagógicos e estruturais para os sistemas de ensino e escolas.

A Figura 11 procura ilustrar e comparar a totalidade dos documentos (27) que fazem referência às PPPEs históricas com os 21 documentos nos quais foram identificadas PPPEs emergentes e as novas configurações que essas estruturas têm assumido.

FIGURA 11 – PPPEs HISTÓRICAS *VERSUS* PPPEs EMERGENTES: INDÍCIOS APRESENTADOS PELO PNE E PLANOS SUBNACIONAIS



FONTE: A autora (2024), a partir do NVivo®.

Observa-se que apenas o PDE/DF/2015, o PEE/BA/2016, o PEE/MT/2014, o PEE/PI/2015, o PEE/SE/2015 e o PEE/SC/2016 não fazem referência às chamadas PPPEs emergentes.

O Quadro 39 procura detalhar as dimensões que as PPPEs em suas *formas históricas* ocupam nos planos, destacando o número de documentos e o quantitativo de referências associadas a cada uma delas.

QUADRO 39 – PPPEs: FORMAS HISTÓRICAS E REFERÊNCIAS IDENTIFICADAS NO PNE/PEES/PDE

Abrangência	N.º de Documentos	N.º Referências
Educação Especial	27	97
Abrangência	N.º de Documentos	N.º Referências
EJA	25	68
Educação Profissional	17	31
Educação Infantil	14	19
Educação do Campo	4	4
Diversidade	3	7
Total	27	226

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa.

Os dados indicam que as PPPEs históricas representam 72,66% do total de menções às parcerias evidenciadas nos documentos analisados e estão presentes em todos os planos

examinados. Dentre essas formas, merece destaque a Educação Especial, modalidade na qual as PPPEs têm ênfase expressiva, visto que é a mais citada e a de maior abrangência. Nesse quesito, observa-se que a Meta 4 do PNE (2014-2024) apresenta em seu texto uma referência explícita ao conveniamento²³⁴ (uma das formas assumidas pelas PPPEs), que foi replicada de forma idêntica ou semelhante em todos os Planos Estaduais e Distrital de Educação.

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou **conveniados** (PNE/2014/2024, grifo nosso).

De acordo com Celio Sobrinho, Pantaleão e Sá (2016), a redação da Meta 4 foi consensuada, apesar das disputas a ela associadas no processo de tramitação do PNE (Brasil, 2014a). Ressalta-se que “[...] a forte mobilização liderada pelas instituições não governamentais e de cunho privado, que prestam serviços aos estudantes com deficiência, produziu uma redação alternativa àquela em vias de aprovação” (Sobrinho; Pantaleão; Sá, 2016, p. 519). No projeto original, a Meta 4 possuía uma redação que conferia destaque à educação pública e contemplava apenas seis estratégias, que foram ampliadas para dezenove. Esse aumento no número de estratégias atendeu às reivindicações da comunidade acadêmica e também favoreceu “[...] o grupo que reivindicava a ampliação e a consolidação de parcerias e convênios entre o poder público e instituições privadas” (Celio Sobrinho; Pantaleão; Sá, 2016, p. 520).

Portanto, as disputas que culminaram na redação final da Meta 4 e suas estratégias indicam a influência e os interesses de entidades e de instituições especializadas no campo da Educação Especial, tanto na formulação da política, quanto na sua execução, com destaque para

²³⁴ Ainda em 2014 foi aprovado o Marco Regulatório do Terceiro Setor (Lei 13.019, Brasil 2014b). Conforme Tripodi e Sousa (2018, p. 246, nota de rodapé), “A Lei Federal N.º 13.019/2014 extingue a figura do convênio como instituto jurídico para se celebrar parcerias entre Estado e entidades e organizações sociais. De acordo com o marco legal, os convênios continuam a ser instrumentos de parceria, mas apenas entre entes federados, como dispõe o Art. 84, da referida lei”. Portanto, a nova legislação prevê a substituição dos convênios até então firmados entre o poder público e as entidades privadas sem fins lucrativos, termo que somente pode ser utilizado quando tratar de parcerias entre instituições públicas. Já as parcerias firmadas com o terceiro setor serão expressas por meio de termos de cooperação ou de fomento. Dado o tempo histórico em que o PNE e grande parte dos Planos Subnacionais foram aprovados, ainda há referências aos conveniamentos, o que, nesses casos, nem sempre diz respeito às parcerias restritas a entidades públicas, conforme prevê a nova legislação, aprovada em 2014. Ademais, como destacou Dolabella (2014), “[...] parece-nos que diversas disposições da lei 13.019/14 que tenham caráter específico (e não geral) não vinculariam Estados, Municípios e Distrito Federal, especialmente se estes tiverem editado regras próprias em sentido contrário”.

as entidades que integram a Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Fenapaes). Tais entidades, financiadas predominantemente com recursos públicos desde a década de 1950, prestam serviços à população-alvo da Educação Especial, por meio da filantropia (Celio Sobrinho; Pantaleão; Sá, 2016).

Diante do exposto, é possível que a quantidade expressiva de referentes (frequências) associadas às PPPEs na Educação Especial seja derivada dessas disputas que permearam a formulação da política nacional — em especial a da Meta 4 e suas estratégias —, além de poder ser interpretada como um indicativo dos tensionamentos vivenciados nesse campo. Essas disputas possivelmente também envolveram a elaboração dos Planos Estaduais e Distrital de Educação.

Nos documentos analisados, as PPPEs na Educação Especial têm como objetivo fornecer o atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, transtorno global do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, com transtorno do déficit de atenção e hiperatividade — dislexia, discalculia, disortografia, disgrafia, dislalia, transtorno de conduta, distúrbio do processamento auditivo central —, bem como qualquer outro transtorno de aprendizagem. Para se poder atender a essa população, são propostas PPPEs com organizações da sociedade civil, instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, associações de pessoas com deficiência e entidades privadas de formação profissional. O objetivo primordial dessas parcerias é o atendimento a esse público-alvo, ao mesmo tempo em que se almejam: a produção de material, a formação continuada dos profissionais que atuam no campo, os serviços de acessibilidade desenvolvimento de metodologias, os materiais didáticos, os equipamentos e os recursos de tecnologia assistiva, as salas de recursos multifuncionais, a criação de oportunidades profissionais, bem como a promoção à inserção e à permanência dessas pessoas no mercado de trabalho.

Na continuidade da análise, destacam-se as PPPEs propostas na EJA, as quais assumem um papel de relevo nos textos do PNE/PEEs/PDE, ao ocuparem a segunda posição em termos de menções, de modo a totalizar 68 referências em um montante de 25 documentos. Nesse caso, também se ressalta que as estratégias que correspondem às metas que possuem uma relação mais direta com a EJA (Meta 9 e 10) no normativo nacional foram reverberadas pelos textos dos Planos Subnacionais.

9.5) realizar chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, promovendo-se busca ativa em regime de colaboração entre entes federados e *em parceria com organizações da sociedade civil*;
[...]

10.8) fomentar a oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores e trabalhadoras articulada à educação de jovens e adultos, *em regime de colaboração e com apoio de entidades privadas de formação profissional* vinculadas ao sistema sindical e de entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade (PNE/2014/2024, grifo nosso).

Em relação à Estratégia 9.5, nota-se a proposição de parcerias com a sociedade civil para a realização das chamadas públicas regulares para a EJA. No tocante à concepção de sociedade civil, Coutinho (1999) destaca que, no contexto brasileiro, sobretudo no período de transição da ditadura cívico-militar para a redemocratização, houve uma valorização positiva do termo, pelo fato de “civil” se contrapor a “militar”. Todavia, nos anos 1980, a ascensão neoliberal se apropriou desse conceito, convertendo-o ao terceiro setor, para além do Estado e do Mercado. Coutinho (1999), então, recorre ao conceito gramsciano de sociedade civil para destacar que nem tudo que parte da sociedade civil é “bom”, assim como nem tudo que parte do Estado é “mau”. Ressalta que “Somente uma concreta análise histórica da correlação de forças presente em cada momento pode definir, do ângulo das classes subalternas, a função e as potencialidades positivas ou negativas, tanto da sociedade civil como do Estado” (Coutinho, 1999, p. 10). Chama-se atenção para as concepções e as formas que essa sociedade civil ou suas frações possam assumir, em especial na materialidade da EJA no Brasil, modalidade historicamente secundarizada nas políticas educacionais.

A Estratégia 10.8, por sua vez, indica a ação de entidades privadas na formação profissional na EJA. Conforme supracitado, essas entidades têm a capacidade de orientar a formação dessa população de acordo com seus interesses e as demandas do mercado de trabalho, além de disputarem o acesso ao fundo público. Os Planos Subnacionais que não mencionam essa forma de PPPE são o PEE do MT (2014) e o PEE do Paraná (2015). Os demais realizaram adaptações na reprodução da estratégia, como ilustra o seguinte excerto: “Sistematizar, integrar e ampliar os programas e políticas públicas de iniciação à qualificação profissional da EJA, através de convênios com o governo federal e o Sistema ‘S’”(PEE/PE/2015). Nesse caso, o fornecimento da Educação Profissional é associado ao “Sistema ‘S’”, o que indica a influência desse ator político coletivo na elaboração dos Planos Subnacionais.

Convém ressaltar que as entidades que integram o Sistema “S” são citadas nos textos dos Planos Subnacionais, nomeadamente quando tratam da Educação Profissional, modalidade na qual as PPPEs ocupam a terceira colocação no total de menções às parcerias. Novamente, as Metas e Estratégias que enfatizam a Educação Profissional, especificamente as Estratégias 8.4, 11.6 e 11.7 do PNE (2014-2024), configuram-se como indutoras dessa perspectiva, as quais

foram (re)interpretadas e adaptadas pelos Planos Subnacionais. Leia-se:

8.4) expandir a oferta gratuita de educação profissional técnica por parte das *entidades privadas de serviço social e de formação profissional* vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante ao ensino ofertado na rede escolar pública, para os segmentos populacionais considerados;

11.6) ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio *pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos* de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;

11.7) expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida *em instituições privadas de educação Superior* (PNE/2014/2024, grifo nosso).

11.22) *Democratizar a oferta, em parceria com o Sistema S*, de certificação profissional em nível de qualificação profissional e habilitação técnica de nível médio, como orienta o art. 41 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (PEE/PE/2015).

11.23) Atender à oferta da *educação profissional de qualidade, em parceria com o Sistema S* (PEE/PE/2015).

Observa-se que o PNE (2014-2024) não faz menção ao Sistema “S”, o que pode indicar menor interferência de suas entidades na formulação do documento nacional. Já nos Planos Subnacionais, no entanto, o Sistema “S” é referendado em dez documentos. No excerto destacado, a PPPE com o Sistema “S” é associada à democratização da oferta e à qualidade da Educação Profissional, caso que ilustra como as PPPEs podem ser (re)interpretadas, modificando o próprio sentido da GD.

De acordo com Lima, Silva e Silva (2023, p. 6), “[...] a educação profissional técnica ocorre via parcerias público-privadas, com repasse de recurso do setor público para o setor privado; por isso, esse tipo de educação é tão defendido nas políticas públicas, já que as relações sociais perpassam por correlações de forças”. Dentre as implicações decorrentes da consolidação das PPPEs na Educação Profissional, conforme propostas pelos Planos Nacional e Subnacionais, Lima, Silva e Silva (2023) ressaltam o fortalecimento dos princípios mercantis. As organizações sociais que atuam na nova governança influenciam os rumos da educação e das políticas, ao mesmo tempo em que as lutas coletivas são enfraquecidas. Por outro lado, há uma ênfase significativa na Educação Técnica, no mercado de trabalho e nas competências.

No que concerne à classificação das menções às PPPEs nos planos analisados, a Educação Infantil ocupa a quarta posição. A presença dessa forma tradicional de PPPE é identificada no PNE (2014-2024) e em 13 dos 26 Planos Subnacionais analisados, o que

corresponde aos seguintes documentos: PDE/DF/2015, PEE/AC/2015, PEE/AP/2015, PEE/CE/2016, PEE/MG/2018, PEE/MS/2014, PEE/MT/2014, PEE/PA/2015, PEE/RO/2015, PEE/RR/2015, PEE/RS/2015, PEE/SP/2016 e PEE/TO/2015.

Assim como as PPPEs já mencionadas nos parágrafos anteriores, o PNE desempenhou um papel fundamental, especialmente por meio da Meta 1 e da Estratégia 1.7, na promoção das PPPEs na Educação Infantil, o que se reflete nos Planos Subnacionais que fazem referência a esse recurso, como pode ser observado nos trechos dos documentos selecionados, a seguir:

1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas *como entidades beneficentes de assistência social* na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública (PNE/2014/2024, grifo nosso).

Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e *ampliar a oferta de educação infantil em creches públicas e conveniadas*, de forma a atender no mínimo 60% da população dessa faixa etária, sendo no mínimo 5% a cada ano até a final de vigência deste Plano Distrital de Educação – PDE, e ao menos 90% em período integral (PDE/DF/2015, grifo nosso).

1.2 – Admitir, até o fim deste PDE, o financiamento público das matrículas em creches e pré-escolas *comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público* (PDE/DF/2015, grifo nosso).

1.28 – Incentivar, por meio dos conselhos escolares, *as parcerias do setor público com ONGs e instituições sem fins lucrativos* para o atendimento à educação infantil (PDE/DF/2015, grifo nosso).

1.8. acompanhar e monitorar, em regime de colaboração, a articulação da oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas *como entidades beneficentes de assistência social na área da Educação*, com a expansão da oferta na rede escolar pública, gratuita, laica e de qualidade, não podendo a laicidade do Estado ser confundida com o laicismo, logo, com a intolerância religiosa (PEE/CE/2016, grifo nosso).

1.3) atuar de forma articulada com os Municípios para fiscalizar e acompanhar *as formas de convênios, com as instituições comunitárias, filantrópicas, confessionais e particulares* (PEE/PA/2015, grifo nosso).

1.3 orientar os municípios quanto à realização de *parcerias com creches de entidades beneficentes* com a finalidade de expandir a oferta gratuita para a população de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade (PEE/TO/2015, grifo nosso).

Tanto o PNE quanto os Planos Subnacionais propõem PPPEs com diversas entidades para ampliarem a oferta da Educação Infantil, especialmente na creche (crianças de 0 a 3 anos), a fim de garantir o acesso gratuito à educação às crianças dessa faixa etária. Entre as entidades parceiras, destacam-se: entidades beneficentes de assistência social na área de educação; organizações não governamentais (ONGs); instituições sem fins lucrativos; instituições comunitárias; entidades filantrópicas; entidades confessionais e instituições particulares.

Além disso, a análise dos excertos dos documentos permitiu evidenciar a existência de

parcerias com entidades religiosas, como é possível observar no PEE do Acre, o qual cita “[...] o convênio celebrado entre a SEE e as Obras Sociais da Diocese de Rio Branco, em 2007, através do qual foi possível ampliar a expansão do atendimento na pré-escola em 1.545 novas matrículas” (PEE/AC/2015). Em que pese o fato de o período temporal exceder o período de análise desta tese, e a referência à laicidade da educação pública evidenciada nos planos, questiona-se em que medida ela é preservada nos casos de parcerias com entidades religiosas.

Em relação à Educação Infantil, convém ressaltar uma iniciativa que estava em curso no DF, identificada por Tripodi e Sousa (2018, p. 248-249):

Desde 2016, o governador Rodrigo Rollemberg, do Partido Socialista Brasileiro – PSB –, anunciou a intenção de expansão da educação infantil via *voucher*. Em junho daquele ano, de iniciativa do Executivo, foi encaminhado à Câmara Legislativa o Projeto de Lei N. 1.177 (Distrito Federal, 2016), que instituiu o Programa Bolsa de Educação Infantil – Pré-escola, destinado ao atendimento de crianças na faixa etária de 4 a 5 anos, portanto, segunda etapa de educação infantil, de caráter obrigatório. O seu art. 5º, ao tratar da modalidade de auxílio, dispõe que a Bolsa de Educação Infantil – Pré-escola, prevista na lei, seja “paga diretamente à instituição educacional parceira”, sendo R\$ 456,57 o valor mensal da bolsa por beneficiário, conforme expresso no Parágrafo Único do art. 6o. No caso do Distrito Federal, entretanto, o padrão relacional efetiva-se no formato “Termo de Cooperação”, amparado, portanto, pela Lei n. 13.019 (Brasil, 2014), que prevê tal instituto em substituição à modalidade convênio, extinta na modalidade de parceria entre Estado e sociedade civil. Nesse formato, a interação entre esses atores se efetiva como atividade de fomento, continuando a regulação educacional, no plano legal, sob responsabilidade do Estado.

As autoras observam que o DF foi pioneiro nesse tipo de iniciativa, o qual assumiu a estratégia de oferta da Educação Infantil para a faixa etária de 4 a 5 anos, via terceiro setor, no texto do PDE. Elas ressaltam que é um dado que merece atenção, pois está presente em um importante documento da política educacional (PDE), “[...] com tendência a se manter ao longo dos tempos, independente[mente] das alternâncias de governos no poder. Nesse sentido, é plausível supor que a governança em rede tende a se tornar uma política permanente, pelo menos no âmbito da educação infantil” (Tripodi; Sousa, 2018, p. 249-250). Diante do exposto, torna-se relevante investigar quais as implicações da oferta da Educação Infantil, via terceiro setor, para o direito à educação e para a GD. Esta pesquisa não aprofunda essa questão específica, deixando-a como um potencial objeto de análise para futuras investigações no campo.

Além da ampliação da oferta de vagas, os planos evidenciam que as PPPEs na Educação Infantil também têm como objetivo a elaboração de currículos e de propostas pedagógicas, a existência de equipes multidisciplinares e de cursos de capacitação para os profissionais da educação que atuam nessa etapa da educação. Não obstante, em relação às

PPPEs na Educação Infantil, os trechos dos planos indicam a necessidade de fiscalização e acompanhamento dessas parcerias e “convênios”, bem como destacam a importância da expansão da oferta de vagas para essa população. Outrossim, há planos que ressaltam a urgência de rever esse tipo de parceria, ou até mesmo a substituição ou extinção desse recurso. A ampliação da oferta de vagas deve ser de responsabilidade da esfera pública, conforme propõem os PEEs dos estados de Rondônia e do Mato Grosso do Sul.

1.12 - Elaborar, em parceria com os municípios, plano de ampliação da rede pública municipal de Educação Infantil conforme determina a lei 9394/96, *visando construir escolas em substituição gradativa às escolas conveniadas*, a prédios alugados pelo poder público para o atendimento com padrões de qualidade à demanda por Educação Infantil, a partir da vigência deste plano (PEE/RO/2015, grifo nosso)

20.6. *destinar recursos com exclusividade para a educação infantil pública, congelando os convênios privados dessa modalidade de parceria até serem extintos*, sendo obrigatoriamente assegurado o atendimento da demanda diretamente na rede pública, na vigência do PEE-MS (PEE/MS/2014, grifo nosso)

Assim, essas estratégias indicam, por um lado, a existências de PPPEs na oferta da Educação Infantil nos contextos supracitados e a possibilidade dessa tendência direcionar as políticas educacionais. Por outro lado, elas demonstram resistência a esses processos, bem como a importância de se assegurar o acesso e o direito à Educação Infantil pela esfera pública de forma direta.

A ambiguidade da oferta do direito à Educação Infantil por meio de PPPEs, responsáveis pela expansão do atendimento nessa etapa da Educação Básica, é destacada por Tripodi e Sousa (2018, p. 245):

[...] o atendimento da infância, em creches, por exemplo, historicamente foi e vem sendo realizado por entidades comunitárias e/ou filantrópicas, autorizando a afirmar, inclusive, que, em larga medida, a expansão do atendimento dessa etapa educacional foi efetivada ao largo da esfera estatal, pelo menos enquanto instituição ofertante.

Embora as PPPEs na Educação Infantil existam há bastante tempo com características assistencialistas, há que se reconhecer que essas têm adquirido novos contornos, especialmente quando envolvem parcerias com entidades privadas com fins lucrativos, as quais seguem uma lógica mercantil e privatizante (Domiciano, 2011). Esses novos contornos podem implicar uma educação desigual e excludente.

Por fim, os documentos destacam, entre as formas tradicionais de PPPEs, aquelas que abrangem a Educação no Campo (quatro documentos) e ações relacionadas à diversidade (três documentos). Em relação à Educação do Campo, são propostas parcerias com Instituições de

Ensino Superior (IES) públicas e privadas, ONGs, organizações da sociedade civil e movimentos sociais, visando à implementação de projetos e ao atendimento dessa população. Já no que diz respeito às ações relacionadas à diversidade, são propostas parcerias com a sociedade civil organizada, IES, organizações não governamentais, movimentos sociais, instituições privadas, com vistas ao desenvolvimento de temas transversais, à sustentabilidade, à formação social e à educação não discriminatória. São de fato, parcerias que já têm uma trajetória histórica, que antecede a conformação da nova governança, mas que têm sido intensificadas.

As evidências encontradas nos documentos analisados reforçam o argumento de que “A governança em rede, entendida como a interação entre Estado e sociedade civil, no formato de parcerias, para entrega de serviços de natureza social à população, incluindo aí a educação, não é algo novo no Brasil” (Tripodi; Sousa, 2018, p. 245). Essa interação é histórica e é bastante presente na Educação Infantil, na EJA e na Educação Profissional, etapas e modalidades nas quais “[...] o poder público transfere a execução da oferta educacional para o setor privado com ou sem fins lucrativos, como forma de barateamento ou racionalização de recursos” (Antunes; Peroni, 2017, p. 190). Nos documentos analisados, observa-se que essas parcerias históricas têm ganhado novos contornos e configurações, ao mesmo tempo em que esse movimento adentra outras etapas e modalidades.

Na continuidade da análise, são analisadas as *PPPEs emergentes* e as novas configurações que elas vêm assumindo, em especial na Educação Básica pública, na formação dos(as) profissionais da educação e disponibilização de recursos pedagógicos e estruturais para as redes de ensino e escolas, conforme ilustra o Quadro 40.

QUADRO 40 – PPPEs EMERGENTES: NOVAS CONFIGURAÇÕES

Abrangência	N.º de Documentos	N.º Referências
Educação Básica	15	39
Formação Inicial e Continuada dos(as) Profissionais da Educação	17	40
Recursos Pedagógicos e Estruturais	6	6
Total	21	85

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa.

Em relação às PPPEs na Educação Básica, essas são citadas no PNE (2014-2024) e em 14 Planos Subnacionais, nomeadamente os seguintes: PEE/AC/2015, PEE/AL/2016, PEE/AM/2015, PEE/CE/2016, PEE/MA/2014, PEE/MG/2018, PEE/MS/2014, PEE/PA/2015, PEE/PB/2015, PEE/PR/2015, PEE/RO/2015, PEE/RR/2015, PEE/SC/2015, PEE/TO/2015, PNE/2014-2024. Portanto, as PPPEs também adentram o campo da educação obrigatória.

Os objetivos das parcerias, destacados pelos documentos incluem a ampliação da jornada escolar; o desenvolvimento de ações relacionadas à educação integral; a implementação de projetos, especialmente na área da pesquisa científica; a oferta educacional (Educação Indígena, Ensino Fundamental, Ensino Médio Noturno); a preparação para o Enem; a ampliação da oferta de cursos concomitantes ao Ensino Médio e de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC); a realização de atividades extracurriculares; a prevenção à evasão escolar e a elaboração de planos de alfabetização. Os trechos a seguir ilustram alguns desses objetivos:

[...] ampliação e fortalecimento de parcerias *com associações de produtores, associações de moradores, igrejas e ONG's* e, especialmente, uma melhor compreensão da importância da *Educação Integral* (PEE/AC/2015, p. 90-91, grifo nosso).

7.21. firmar parcerias com *empresas públicas, privadas e Organizações Não Governamentais*, para implementação de *cursos preparatórios para o Enem*, que contemplem os 3 (três) anos do Ensino Médio, a partir do início do ano letivo (PEE/CE/2016, grifo nosso).

8.5) estabelecer articulação com *entidades privadas de serviço social e de formação profissional para expandir, por meio de parcerias, a oferta gratuita da educação profissional na forma concomitante ao ensino cursado pelo estudante na rede escolar pública*, a partir do segundo ano de vigência deste PEE (PEE/PA/2015, grifo nosso)

5.4. institucionalizar parcerias com *instituições públicas e privadas* de fomento a diferentes espaços educativos, culturais, esportivos e científicos para estimular a oferta de atividades voltadas à *ampliação da jornada escolar de alunos(as) matriculados(as) nas escolas públicas estaduais de educação básica* (PEE/TO/2015, grifo nosso).

Para alcançar os objetivos educacionais mencionados nos documentos, as PPPEs na Educação Básica envolvem diversos atores, tais como: IES, Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação, ONGs, entidades privadas, associações, igrejas, entidades públicas e privadas de serviço social, Fundação Roberto Marinho, Instituto Paulo Montenegro/Ibope, Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), Fundação Cesgranrio, Sistema S, empresas privadas, bem como instituições representativas da sociedade civil organizada.

Embora os planos não forneçam maiores detalhes sobre essas parcerias — e não cabe a esses documentos essa tarefa —, pesquisas têm apontado para o crescimento dessas estruturas de governança na educação pública em âmbito mundial (Robertson, 2013; Robertson; Verger, 2012) e, em especial, no contexto brasileiro (Antunes; Peroni, 2018; Peroni; Caetano, 2016), ressaltando as possíveis implicações desses processos para a educação e a GD.

Conforme Robertson e Verger (2012), o BM foi um dos grandes promotores das PPPEs, considerando-as como estratégia de expansão do setor privado. Com a instituição desses

mecanismos, os propósitos “[...] e as lógicas de gestão da educação são garantidos de acordo com a lógica de mercado, dada a presença do setor privado como responsável pela oferta, o Estado assegura o ambiente político favorável e, o mais importante, o seu financiamento” (Robertson; Verger, 2012, p. 1143). No Brasil, além do acesso ao fundo público, empresas e fundações têm se beneficiado com políticas de isenção de impostos e subsídios, tendo em vista que a atuação dessas entidades modifica a organização e a gestão do sistema de educação e das escolas que os integram.

De acordo com Scherer, Nascimento e Cossio (2020, p. 16), a existência de PPPEs e a atuação de entidades privadas com e sem fins lucrativos na educação pública “[...] restringe sobremaneira a autonomia das escolas, dos gestores e dos professores, podendo comprometer os projetos educacionais locais e democráticos”. Nesse mesmo sentido, Peroni e Caetano (2016, p. 407) afirmam que, embora a propriedade permaneça pública, na lógica das PPPEs “[...] a instituição privada interfere no conteúdo da educação através da gestão por resultados, trazendo uma lógica individualista e competitiva empresarial, em detrimento de princípios democráticos”.

Convém ressaltar que as PPPEs são citadas em dois Planos Subnacionais como possibilidade de democratização da educação e de materialização da GD, contrariando o que as pesquisas que se debruçam sobre a materialidade desses processos têm registrado, como pode ser observado nos trechos abaixo:

A instituição [Instituto de Desenvolvimento da Educação Profissional Dom Moacyr (IDM) como parte integrante da Secretaria de Estado de Educação e Esporte], trabalha com um modelo de *gestão democrática envolvendo os setores público e privado*. Nesse processo, *o que se propõe é a possibilidade de compartilhar a responsabilidade social da educação através do estabelecimento de parcerias*, onde a operacionalização das ações se dá por meio de projetos que se baseiam nos objetivos, metas e atividades definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) (PEE/AC/2015, p. 125, grifo nosso).

A participação efetiva da sociedade nas ações previstas no *Pacto Pela Educação do Pará fortalece o exercício da democratização na educação*, além de *inserir parcerias público-privada no desenvolvimento de programas e ações educativas*, cuja finalidade é ampliar as perspectivas de *melhoria da qualidade do ensino* (PEE/PA/2015, p. 6, grifo nosso).

Ambos os trechos procuram destacar que as PPPEs podem se configurar como uma possibilidade de GD, resignificando esse termo. No entanto, esse argumento é contestado pelas pesquisas do campo, as quais indicam que os princípios, os valores e os objetivos do setor privado tendem a prevalecer. Ademais, quando o Estado recorre às PPPEs, tanto no fornecimento da oferta como de outros insumos necessários ao processo de escolarização, acaba

prejudicando “[...] o processo de democratização, já que o desenvolvimento das políticas educativas não ocorre no âmbito de instituições públicas, permeáveis à correlação de forças, num processo de coletivização das decisões” (Antunes; Peroni, 2017, p. 192).

Com o advento das PPPEs, a gestão passa a se orientar pelos resultados, competição, lucro, estruturas que não têm em consideração os objetivos e as particularidades da educação e da escola pública. Por sua vez, os(as) profissionais da educação são considerados(as) colaboradores(as), executores(as) das políticas definidas fora da escola, sem a participação dos atores escolares. Os pais/ responsáveis e os(as) alunos(as) não são tidos(as) como sujeitos ativos na concepção de GD preconizada na lógica das PPPEs, os(as) quais são considerados (as) apenas clientes/consumidores(as) que não operam no público/político (Robertson; Verger, 2012). Por meio das PPPEs, é forjada uma concepção empobrecida e restrita de GD e educação, e a última é tida como um bem de consumo. Isso “[...] prejudica a capacidade dos sujeitos sociais de serem reflexivos, na medida em que os limita e os define primeiramente como agentes econômicos, cujas ações são exclusivamente enquadradas em relações de mercado” (Robertson; Verger, 2012, p. 1151).

A alteração de conceitos, conformada pela lógica da governança e de seus instrumentos, sobretudo por meio de “[...] parcerias e redes de regulamentação, tendem a reduzir a democracia à negociação no seio da sociedade civil entre atores extremamente desiguais, ou simplesmente à mobilização participativa (Robertson; Verger, 2012, p. 1137-1138). Observa-se que os trechos dos documentos analisados se aproximam dessa perspectiva, o que possibilita destacar a associação frequentemente feita entre as PPPEs e a qualidade da educação, já supracitada.

Outro campo em que as PPPEs e suas novas configurações são ressaltadas pelos documentos analisados é a *Formação Inicial e Continuada dos(as) Profissionais da Educação*, aspecto destacado por 17 planos. No tocante à formação inicial, são enfatizadas parcerias com IES, para oferta de Licenciaturas, em especial em áreas com carência de profissionais, bem como a oferta de cursos técnicos e superior para o pessoal não docente que atua na Educação Básica.

Também se observa, nos diplomas legais, a proposição de parcerias para a realização de formação em nível de Mestrado e Doutorado (com menção, em alguns planos, ao afastamento remunerado), complementação pedagógica e, principalmente, de cursos de aperfeiçoamento e de formação continuada em diversas áreas da educação, destinados a professores(as), equipes gestoras e técnicos(as) educacionais, que envolvem entidades públicas

(estados e municípios) e entidades privadas. Além disso, são mencionadas parcerias no âmbito da pesquisa e da produção de materiais didático-pedagógicos voltados para a Educação Básica. A oferta de formação presencial é enfatizada, contudo, a formação a distância ganha relevo entre as propostas, como forma de garantir a profissionalização docente e não docente.

É importante lembrar que muitos “sistemas privados de ensino” adquiridos pelos entes federados já contemplam a formação continuada dos(as) profissionais da educação como parte dos serviços contratados (Adrião, 2018). Portanto, a responsabilidade da formação é deslocada do sistema de ensino para as entidades parceiras, que geralmente focalizam temáticas padronizadas que atendam aos seus interesses. Muitas vezes, a atuação dos institutos e fundações contratados transcendem a formação em si, tendo em conta que “Os Institutos atuam no conteúdo da educação através da formação de professores, do material didático, da rotina das aulas, e também através da monitorização das escolas e da atuação do professor, numa relação de controle e exigência dos resultados” (Antunes; Peroni, 2017, p. 188), o que implica a mudança de atuação de professores(as), gestores(as) educacionais e diretores(as) escolares, os(as) quais são concebidos(as) como meros(as) executores(as) de tarefas e implementadores(as) de propostas pelas entidades parceiras. Propostas que, na maioria dos casos, não contaram com a participação dos(as) profissionais da educação.

Em relação à formação de professores(as), gestores(as) e técnicos(as) das respectivas secretarias das redes públicas de educação no Brasil, Peroni e Oliveira (2019) ressaltam a intensificação da atuação de fundações e institutos nesse campo, com destaque para o Instituto Ayrton Senna, Unibanco, Positivo, Victor Civita e a Fundação Lemann. No caso da formação, o Estado, representado pelas Secretarias de Educação, financia essa atividade, mas quem define a proposta de formação é a instituição parceira, geralmente realizada por meio de programas e materiais pré-formatados, que não consideram as especificidades das redes de ensino e escolas. As autoras aprofundam a análise a partir da atuação da Fundação Lemann, por meio do programa chamado Gestão para Aprendizagem, ofertado para profissionais da educação pública e realizado em serviço, seguindo as propostas de formações identificadas nos Planos de Educação analisados, e contratado pelas redes públicas de educação.

Cabe, portanto, à consultoria contratada identificar os desafios educacionais e elaborar um plano para superá-los. Além dos(as) docentes, essa formação também é destinada aos(as) técnicos(as) das secretarias, formadores(as), diretores(as) e coordenadores(as) pedagógicos(as). Nesse contexto, evidenciou-se uma mudança significativa não apenas no paradigma de gestão, mas também nas práticas pedagógicas, que deixam de ser concebidas pelos(as) docentes e

passam a ser planejadas pela entidade parceira, com o objetivo de melhorar índices e indicadores (Peroni; Oliveira, 2019).

É evidente que esse tipo de PPPE apresenta implicações para a GD, uma vez que “Os docentes não participam da seleção de conteúdo, e nem mesmo opinam sobre sua prática pedagógica, o planejamento é apresentado, de certa forma, pronto e acabado, aguardando apenas para ser colocado em prática” (Peroni; Oliveira, 2019, p. 53). A autonomia da escola e dos(as) profissionais de educação, de definirem práticas pedagógicas a partir do contexto no qual estão inseridos(as), de modo a contribuir para a formação dos(as) estudantes que frequentam esses espaços, não é respeitada. Quem define as práticas é a instituição parceira, os(as) profissionais da educação são convertidos(as) em meros(as) executores(as) de atividades definidas fora da escola, as quais frequentemente são anunciadas como promotoras de uma educação de qualidade, passíveis de serem mensuradas por índices e avaliações externas.

Ainda no que diz respeito às PPPEs e às novas configurações assumidas por essas estruturas, materializadas nos textos dos planos analisados, destacam-se aquelas cuja finalidade está relacionada ao fornecimento de Recursos *Pedagógicos e Estruturais* para os sistemas de ensino e escolas, evidenciada em seis Planos Subnacionais. Entre os recursos pedagógicos mencionados estão: tecnologias educacionais, internet, laboratórios multifuncionais, elaboração de currículos e propostas educacionais. No que diz respeito à estrutura, as PPPEs são citadas para melhoria ou acesso a espaços físicos para atividades desportivas e redes físicas de laboratórios. Essas PPPEs são evidenciadas em áreas nas quais há pouca atuação do Estado de forma direta, em que se transfere para o setor privado e terceiro setor algumas dessas atividades, a exemplo do fornecimento de tecnologias educacionais, um grande mercado para a atuação de atores externos políticos ao Estado²³⁵.

Portanto, a análise dos planos corrobora a tendência apontada pela literatura, de que as PPPEs têm se intensificado, mesmo em suas formas históricas, adquirido novos contornos e adentrando, inclusive, as etapas obrigatórias da Educação Básica. Ficou evidenciado que, mesmo nos casos em que os parceiros não desempenham um papel direto no fornecimento de

²³⁵ Conforme matéria divulgada no Estadão, em 2023, o MEC fechou um acordo com a ONG MegaEdu, ligada ao empresário Jorge Paulo Lemann e à fundação Lemann, para “[...] para opinar sobre conexão de escolas públicas à internet e, ao mesmo tempo, foi colocada [MegaEdu] em um conselho do Ministério das Comunicações que define parte dos cerca de R\$ 6,6 bilhões que serão destinados para a conectividade de estudantes” (Affonso; Valfré, 2023). Conforme a reportagem, “Quem levou a MegaEdu para o ministério foi a secretária de Educação Básica, Katia Schweickardt” (Affonso; Valfré, 2023) que já atuou na fundação Lemann. Portanto, esse fato, confirma o argumento já destacado nesta tese de que, importantes atores, sobretudo atores políticos e gestores(as) educacionais tem atuado como *boundary-spanners* (Williams, 2002; Cássio *et al.*, 2020), borrando as fronteiras entre o público e o privado, além de facilitar o acesso de instituições privadas na esfera pública.

“serviços educacionais”, há uma forte influência desses atores políticos privados na condução das políticas educacionais, por meio da formação de gestores(as) educacionais, técnicos(as) das secretarias, diretores(as) e professores(as). Além disso, os materiais fornecidos por esses atores às redes de ensino públicas também direcionam o conteúdo (currículo), a avaliação e o monitoramento dos resultados a serem alcançados, além de constituir-se a partir de uma clara impregnação empresarial e de difusão de valores mercadológicos (Lima, 2018c) na educação e na escola pública.

Entretanto, mesmo diante das adversidades, há espaços e brechas para resistências e para a construção de novas possibilidades, até mesmo no âmbito da norma legal, como revelaram as críticas às PPPEs identificadas em alguns Planos Subnacionais. Os(As) profissionais da educação, pesquisadores(as) e entidades ligadas à educação pública não podem esmorecer diante dessas estruturas e suas relações de poder, uma vez que a continuidade das denúncias, da crítica e da resistência a esses processos são importantes para que a GD da educação e da escola pública não seja ressignificada pelas entidades privadas e pelo terceiro setor e, assim, reduzida ao conceito de parceira, uma concepção divergente de GD (Lima, 2014).

Por fim, nesta seção, procurou-se descrever e analisar as influências e atuação de terceiros e de atores externos à educação e à escola pública, provenientes do contexto internacional e nacional, a partir dos elementos apontados pela literatura e pelas investigações que fundamentam a matriz de análise, as quais permitiram evidenciar a presença de alguns desses elementos nos textos do PNE/PEEs/PDE. Essas evidências indicam a influência e a atuação de sujeitos individuais e coletivos que conformam a nova governança educacional.

Dentre os instrumentos utilizados para a materialização dessa lógica, destacam-se as PPPEs, que há muito são utilizadas no âmbito da educação pública brasileira, as quais ganham novas configurações e contornos ao adentrarem a educação básica obrigatória, para atender aos interesses do setor privado mercantil, que passa a conceber a educação pública como um espaço importante de ação e de acesso ao fundo público. A atuação de fundações e institutos e suas dinâmicas de atuação têm contribuído para uma erosão e ressignificação da GD, já bastante enfraquecida no contexto educacional brasileiro, que passa a ser sufocada pelas lógicas privadas e tecnicistas dessas instituições, além de reduzida ao conceito de parceria. Diante desse contexto, faz-se ainda mais necessário defender e “[...] resgatar as instituições públicas como espaços democráticos, com interesses coletivos e com parâmetros de justiça social (Antunes; Peroni, 2017, p. 193).

Na sequência, é abordado outro elemento constitutivo das novas formas e modos de governança: *o foco nos resultados mensuráveis*.

9.2 GOVERNANÇA EDUCACIONAL COM FOCO NOS RESULTADOS MENSURÁVEIS: INFLUÊNCIAS IDENTIFICADAS NO PNE, NOS PEEs E NO PDE

A Categoria B – *Governança educacional: foco nos resultados mensuráveis* – e os seis referentes que a constituem está presente no Plano Nacional e nos 26 Planos Subnacionais que foram analisados, com algumas variações. O Quadro 41 procura traçar um panorama geral da categoria.

QUADRO 41 – CATEGORIA B E SEUS REFERENTES: EVIDÊNCIAS APRESENTADAS PELOS DOCUMENTOS ANALISADOS

Categoria B – GOVERNANÇA EDUCACIONAL: FOCO NOS RESULTADOS MENSURÁVEIS		
Referentes	N.º Documentos	N.º Referências
B.1 Padrões de qualidade e concepções de aprendizagem reduzidas ao desempenho dos alunos (avaliações externas)	26	51
B.2 Referências e evocação de avaliações em larga de abrangência supranacional (Pisa), de avaliações de larga escala de abrangência nacional ou seus elementos (SAEB, Prova Brasil, ENEM)	21	42
B.3 Existência, fortalecimento ou proposição de criação de sistemas estaduais ou municipais de avaliação bem como de índices e indicadores de qualidade	27	114
<i>B.3.1 Existência, fortalecimento ou proposição de criação de sistema estaduais ou municipais de avaliação</i>	19	34
B.4 Evocação da necessidade de atingir, melhorar, superar, elevar os índices/indicadores mensuráveis estabelecidos	23	48
B.5 Referência ou instituição de mecanismos de competição e concorrência nos sistemas de ensino (divulgação de resultados, rankings escolares, concursos, certames, bonificação e ou punição de professores e alunos)	22	59
B.6 Monitoramento dos resultados educacionais e escolares	13	25
Total	27	339

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa. Com auxílio do NVivo®.

O número de documentos (Planos Subnacionais) que cada um dos referentes (subcategorias) abrange, bem como as referências (frequências) encontradas nesses documentos, demonstram que o foco nos resultados é uma temática relevante no âmbito da governança educacional, com presença significativa nas peças políticas analisadas.

O Referente B.1 — *Padrões de qualidade e concepções de aprendizagem reduzidas ao desempenho dos alunos (avaliações externas)* — é evidenciado no PNE (2014-2024) e em 25 Planos Subnacionais. O único plano que não apresenta elementos associados a esse referente é o PEE/MT/2014. É notável a influência da Meta 7 – *Qualidade da Educação Básica* (Brasil,

2014a) nos textos dos Planos Subnacionais. No Quadro 42, é possível observar como a meta em questão foi determinada no normativo nacional:

QUADRO 42 – A META 7 DO PNE (2014)

Documento	Descrição			
PNE/2014-2024	Meta 7: Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:			
	IDEB			
	Anos Iniciais do Ensino Fundamental			
	Anos Finais do Ensino Fundamental			
	Ensino Médio			
	2015	2017	2019	2021
	5,2	5,5	5,7	6,0
	4,7	5,0	5,2	5,5
	4,3	4,7	5,0	5,2

FONTE: A autora (2024), a partir de Brasil (2014a).

A redação da Meta correspondente à Meta 7 do PNE (Brasil, 2014a) nos Planos Subnacionais apresenta tensionamentos e aponta para um conceito de qualidade da Educação Básica reduzida e minimalista, limitada ao desempenho dos(as) estudantes, das escolas e dos sistemas de ensino no IDEB. O fluxo escolar, citado na meta, é um dos elementos já contabilizados para o cálculo do índice supracitado. Observa-se que a Meta em questão faz distinção entre os valores a serem alcançados no IDEB de forma gradativa, por etapa da Educação Básica, ao longo do período temporal de abrangência do PNE (Brasil, 2014a).

Conforme já mencionado, o IDEB, criado em 2007, determina índices a serem alcançados nacionalmente, os quais têm como parâmetro as métricas propostas pelo Pisa. Dessa forma, “[...] foram estabelecidas metas progressivas de melhoria, prevendo-se atingir, em 2022, a média de 6,0, valor obtido pelos países da OCDE que ficaram entre os 20 com maior desenvolvimento educacional do mundo” (Hypolito; Jorge, 2020, p. 20). Ou seja, os índices a serem alcançados pelas escolas e sistemas de ensino utilizam uma referência externa à do contexto nacional.

Verifica-se que a grande maioria os Planos Subnacionais replicaram a Meta 7 nos textos dos seus planos, bem como os índices a serem alcançados, com diferentes interpretações, como ilustra o Quadro 43.

QUADRO 43 – A META 7 (PNE) NOS PLANOS SUBNACIONAIS

(continua)

Plano	Reproduz a Meta 7	Reduz a Meta 7	Amplia a Meta 7	Segue a média nacional (IDEB)	Propõem médias estaduais (IDEB)
1. PEE/DF/2015	✓				✓
2. PEE/AC/2015	✓				✓
3. PEE/AL/2016	✓			✓	

QUADRO 43 – A META 7 (PNE) NOS PLANOS SUBNACIONAIS

(conclusão)

Plano	Reproduz a Meta 7	Reduz a Meta 7	Amplia a Meta 7	Segue a média nacional (IDEB)	Propõem médias estaduais (IDEB)
4. PEE/AM/2015	✓				✓
5. PEE/AP/2015	✓				✓
6. PEE/BA/2016	✓			✓	
7. PEE/CE/2016			✓	✓	
8. PEE/ES/2015	✓			✓	
9. PEE/GO/2015	✓			✓	
10. PEE/MA/2014		✓			✓
11. PEE/MG/2018	✓				✓
12. PEE/MS/2014	✓			✓	
13. PEE/MT/2014*					
14. PEE/PA/2015	✓				✓
15. PEE/PB/2015	✓				✓
16. PEE/PE/2015	✓				✓
17. PEE/PI/2015	✓				✓
18. PEE/PR/2015	✓				✓
19. PEE/RN/2016	✓				✓
20. PEE/RO/2015		✓			✓
21. PEE/RR/2015	✓			✓	
22. PEE/RS/2015	✓				✓
23. PEE/SC/2015	✓				✓
24. PEE/SE/2015	✓			✓	
25. PEE/SP/2016	✓				✓
26. PEE/TO/2015	✓				✓

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa.

Observa-se que, dos 25 planos que replicaram a Meta 7 (PNE) em seus documentos, 22 deles a reproduziram de forma igual ou semelhante à do Plano Nacional. No entanto, dois planos, nomeadamente o PEE/MA/2014 e o PEE/RO/2015, reduziram o conteúdo da meta aos índices do IDEB, sem mencionar a qualidade, o fluxo e a aprendizagem. Por outro lado, o PEE/CE/2016 ampliou a redação da Meta ao incluir, além do IDEB, a melhoria nas médias do ENEM e do Pisa.

No que diz respeito ao IDEB, oito planos propõem alcançar o que determina o PNE, enquanto 17 estabelecem metas estaduais a serem cumpridas. Entre eles, a projeção das Metas do IDEB é maior do que a nacional no Distrito Federal e nos estados de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Já as metas propostas para os estados do Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia e Tocantins são menores em relação à projeção nacional.

Cumprir ressaltar a centralidade do IDEB nos planos analisados, bem como a utilização desse parâmetro para mensurar a qualidade da educação e a aprendizagem, ambas reduzidas e limitadas ao desempenho dos(as) estudantes em avaliações em larga escala. Ademais, o desempenho também é considerado um indicador-chave para a elaboração de políticas públicas

e passa a orientar o processo de ensino-aprendizagem, como pode ser observado nos seguintes trechos.

[...] apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas (PNE/2014/2024).

7.6. desenvolver estratégias de formação continuada com vistas à *utilização dos resultados das avaliações internas e externas como orientadores do planejamento e das intervenções pedagógicas das escolas* e da SEE (PEE/AC/2015, grifo nosso)

3.10 – Garantir a partir da vigência do Plano, que as escolas *apliquem metodologias didático-pedagógicas e avaliativas, com base no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica* (PEE/RO/2015, grifo nosso).

É evidente que, além de reduzir a qualidade e a aprendizagem ao desempenho e à *performance* dos(as) alunos(as) nas provas que compõem o IDEB, as avaliações em larga escala influenciam os processos pedagógicos, conformando o que a literatura tem designado como ensinar para o teste (*teach to the test*), como já destacado por Ravitch (2011). Nos excertos dos planos acima mencionadas, observa-se um incentivo à utilização dos resultados, os quais passam a orientar as ações dos sistemas de ensino, das escolas, a formação docente, o currículo e passam a determinar o uso de material pedagógico alinhado a essa perspectiva, bem como práticas pedagógicas e de gestão que permitam alcançar os índices e as metas estabelecidas.

A análise detalhada dos documentos permitiu evidenciar que, além do IDEB, há referências a outros índices, indicadores, sistemas de avaliação e avaliações em larga escala de âmbito nacional e internacional, os quais estão contemplados no Referente B.2 – *Referências e evocação de avaliações em larga de abrangência supranacional (Pisa), de avaliações de larga escala de abrangência nacional ou seus elementos (SAEB, Prova Brasil, ENEM, Encceja)*. Detalhes mais abrangentes sobre a quantidade de planos que mencionam esses índices, indicadores e avaliações podem ser observados no Quadro 44.

QUADRO 44 – REFERÊNCIAS E EVOCAÇÃO DE AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA NOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

(continua)

Plano	IDEB	Pisa	SAEB	PROVA BRASIL	ENEM	ENCCEJA
PNE/2014	✓	✓	✓		✓	
PEE/DF/2015	✓		✓		✓	
PEE/AC/2015	✓	✓	✓	✓		
PEE/AL/2016	✓		✓		✓	
PEE/AM/2015	✓	✓	✓	✓	✓	
PEE/AP/2015	✓				✓	
PEE/BA/2016	✓					
PEE/CE/2016	✓	✓	✓		✓	

QUADRO 44 – REFERÊNCIAS E EVOCAÇÃO DE AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA NOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

(conclusão)

Plano	IDEB	Pisa	SAEB	PROVA BRASIL	ENEM	ENCCEJA
PEE/ES/2015	✓	✓	✓		✓	
PEE/GO/2015	✓	✓	✓	✓	✓	
PEE/MA/2014	✓	✓	✓	✓	✓	
PEE/MG/2018	✓	✓				
PEE/MS/2014	✓					
PEE/MT/2014*					✓	
PEE/PA/2015	✓		✓	✓	✓	
PEE/PB/2015	✓	✓	✓	✓	✓	
PEE/PE/2015	✓					
PEE/PI/2015	✓		✓		✓	✓
PEE/PR/2015	✓		✓	✓	✓	
PEE/RN/2016	✓					
PEE/RO/2015	✓	✓	✓	✓	✓	
PEE/RR/2015	✓		✓	✓	✓	
PEE/RS/2015	✓					
PEE/SC/2015	✓	✓	✓		✓	
PEE/SE/2015	✓	✓			✓	
PEE/SP/2016	✓	✓				
PEE/TO/2015	✓	✓	✓			
TOTAL	26	13	17	09	18	01

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa.

O IDEB, presente tanto no PNE (Brasil, 2014a) quanto em 25 Planos Subnacionais, destaca-se como o indicador mais citado. Os dados revelam que a segunda posição nesse *ranking* é ocupada pelo ENEM (presente em 18 documentos), seguido do SAEB (mencionado em 17 documentos), do Pisa (referenciado em 13 documentos), Prova Brasil (9 documentos) e ENCCEJA (01 documento). Na maioria dos casos, a avaliação ou o sistema de avaliação é mencionado no PNE e replicado nos Planos Subnacionais, com exceção da Prova Brasil. Conforme observado por Hypolito e Jorge (2020, p. 24), “[...] vivemos em um emaranhado de testes e avaliações, tais como os programas internacionais Pisa e Talis, o teste ENEM e o ENCCEJA (Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos), assim como o SAEB [...]”. À exceção do Programa Talis, não mencionado pelos documentos, todos os demais são citados.

Não bastasse o entrelaçado de avaliações supranacionais e nacionais, a busca frenética pelo alcance das metas — relacionado a esses índices e indicadores —, estados e municípios têm recorrido a inúmeras estratégias, as quais têm implicações significativas na organização dos sistemas de ensino, das escolas, do trabalho docente e da equipe diretiva. Nesse contexto, “[...] cada estado passa a investir em seus sistemas de educação com políticas públicas capazes de alavancar os índices de avaliação e o quanto seria possível esperar dessa escola” (Barbosa; Mello, 2021, p. 445).

Para alcançar esses objetivos, os entes federados contratam consultorias, materiais pedagógicos, realizam simulados e monitoram o trabalho dos(as) professores(as) e das equipes diretivas, além de implementar políticas de bonificação ou incentivos. Ademais, a fim de atingir as metas propostas, os planos analisados indicam que os estados têm desenvolvido sistemas próprios de avaliação, bem como novos índices e indicadores. Essa questão é explorada pelo Referente B.3 – *Existência, fortalecimento ou proposição de criação de sistemas estaduais ou municipais de avaliação bem como de índices e indicadores de qualidade*, o qual foi identificado em todos os documentos analisados. Vale ressaltar que a avaliação e a adoção de índices e de indicadores podem se constituir em importantes instrumentos de monitoramento do processo de ensino e aprendizagem. No entanto, nas novas formas e modos de governança, há um deslocamento do foco do processo para os resultados, ou seja, esses importantes instrumentos (meios) acabam se convertendo em fins em si mesmos.

Os planos propõem a criação de índices e indicadores de avaliação para todas as etapas e modalidades da Educação Básica, da Educação Infantil ao Ensino Médio, e, portanto, as proposições incidem sobre os municípios. Em alguma medida, o PNE (2014-2024) reforça esse movimento que o antecede, ao propor o seguinte:

7.32) fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, *os sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino*, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade (PNE/2014/2024, grifo nosso).

Nos Planos Subnacionais, além das menções aos indicadores e ao desenvolvimento e fortalecimento de sistemas estaduais de educação, é possível identificar que alguns entes federados já possuem Sistemas Estaduais/Distrital de Avaliação ou indicadores estaduais/distrital de qualidade, os quais são destacados na lista abaixo:

- ✓ Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar (SEAPE) e Índice de Desenvolvimento da Educação do Acre (IDEA);
- ✓ Sistema de Avaliação e Desempenho da Educação do Estado do Amazonas (SADEAM);
- ✓ Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE);
- ✓ Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Distrito Federal (SIPAEDF);
- ✓ Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES);
- ✓ Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública (Simave);
- ✓ Sistema de Avaliação da Educação da Paraíba – Avaliando IDEPB;

- ✓ Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica do Paraná (SAEP);
- ✓ Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP);
- ✓ Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica do Tocantins (SAETO).

Verificou-se, por meio da análise dos Planos Subnacionais, que dez entes federados mencionaram a existência de sistemas ou indicadores próprios de avaliação. Para ilustrar uma das menções identificadas nos excertos, recorre-se à investigação de Giroto, Oliveira e Jorge (2020), que versa sobre a gestão e a transparência de dados educacionais na rede estadual paulista (1995-2018). Conforme os autores, desde a criação do SARESP — um dos mais antigos sistemas estaduais de avaliação do Brasil — não há nos normativos oficiais qualquer menção à participação nesse processo.

Os autores argumentam que o SARESP se constitui em um instrumento de controle das ações dos atores escolares reforçado com a instituição de um sistema de bonificação e do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP). Nos normativos que instituíram esses dispositivos também não há menção à participação nem ao espaço para o debate sobre avaliação, prevalece, portanto, a “[...] hegemonia de uma lógica gerencialista, baseada na produção de metas e resultados e na responsabilização de docentes e unidades escolares pelos possíveis fracassos” (Giroto; Oliveira; Jorge, 2020, p. 1266).

Ainda em relação aos índices e indicadores estaduais, é possível que alguns planos não tenham feito menção a essa questão, conforme comprovam algumas pesquisas empíricas realizadas. De acordo com Bertagna e Borghi (2018), até o ano de 2015, 20 unidades federativas já possuíam sistemas de avaliação próprios. Desses, 17 aplicavam provas relacionadas a esses sistemas anualmente; dois o faziam bianualmente; e, em um caso específico, a periodicidade não foi evidenciada. Os estados que não integravam essa lista eram: Amapá, Roraima, Maranhão, Rio Grande do Norte, Sergipe, Mato Grosso e Santa Catarina.

As autoras ressaltam outro dado relevante: “Do total de 20 sistemas estaduais de avaliação, 17 possuíam parceria com o CAEd²³⁶” (Bertagna; Borghi, 2018, p. 59), entidade que fornece assessoria para esses sistemas. Por meio de um levantamento realizado no *site* do CAEd

²³⁶ Conforme o *site* da entidade, “O CAEd é um centro de pesquisa e desenvolvimento tecnológico da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), que reúne professores, pesquisadores e colaboradores atuantes nas áreas de avaliação e políticas públicas educacionais” (CAEd, 2022a). A página eletrônica do CAEd também destaca as atividades realizadas pela entidade no âmbito das redes públicas de ensino: “[...] dedicamo-nos, principalmente, ao desenvolvimento de instrumentos e sistemas de avaliação e gestão da educação básica e programas de capacitação e desenvolvimento profissional” (CAEd, 2022a). Observa-se que uma das principais atividades do CAEd é o desenvolvimento de instrumentos e sistemas de avaliação.

e pesquisas efetivadas sobre a temática, identificou-se que, em 2023, apenas os estados do Rio de Janeiro, Roraima e Santa Catarina não possuíam sistemas próprios de avaliação, conforme pode ser observado no Quadro 45.

QUADRO 45 – SISTEMAS ESTADUAIS/DISTRITAL DE EDUCAÇÃO/ASSESSORIAS

(continua)

Ente Federado	Sistema de Avaliação	Início	Assessoria
Acre	Sistema Estadual de Avaliação de Aprendizagem Escolar (SEAPE)	2009	CAEd/UFJF ²³⁷
Alagoas	Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas (SAVEAL) Avaliação de Aprendizagem da Rede Estadual de Educação de Alagoas (AREAL)	2001	CAEd/UFJF
Amapá	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Amapá (SisPAEAP)	2019	CAEd/UFJF
Amazonas	Sistema de Avaliação do Desempenho Educacional do Amazonas (SADEAM)	2008	CAEd/UFJF
Bahia	Sistema de Avaliação Baiano de Educação (SABE)	2007	CAEd/UFJF
Ceará	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE)	1992	CAEd/UFJF
Distrito Federal	Sistema Permanente de Avaliação Educacional da Secretaria de Educação do DF (SIPAEDF)	2014	Não Possui
Espírito Santo	Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES e PAEBES ALFA) Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo – Trimestral (PAEBES TRI)	2000	CAEd/UFJF
Goiás	Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás (SAEGO)	2011	CAEd/UFJF
Maranhão	Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão (SEAMA)	2019	CAEd/UFJF
Mato Grosso ²³⁸	Avaliação Diagnóstica do Ensino Público do Estado de Mato Grosso (Avalia MT)	2016	CAEd/UFJF
Mato Grosso do Sul	Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul (SAEMS)	2003	CAEd/UFJF
Minas Gerais	Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública (SIMAVE)	2000	CAEd/UFJF
Pará	Sistema Paraense de Avaliação Educacional (SISPAE)	2013	Fundação Vunesp (até 2018) CAEd/UFJF (2021)
Paraíba	Sistema Estadual de Avaliação da Educação da Paraíba (Avaliando IDEPB) Programa SOMA – Pacto pela Aprendizagem	2012 2016	CAEd/UFJF
Paraná	Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná (SAEP)	2012	CAEd/UFJF

²³⁷ Realizaram-se buscas nos *sites* do CAEd e da Secretaria Estadual de Educação do Acre, como também na página oficial do Estado do Acre, cujas últimas notícias da aplicação do SEAPE datam de 2017 e, portanto, ao que tudo indica, a parceria com o CAEd foi descontinuada.

²³⁸ Não consta no *site* do CAEd (2022b) as parcerias para avaliação; todavia, o CAEd é citado no manual de aplicação da avaliação diagnóstica, aplicada em 2021, publicado pela Secretaria de Educação do Mato Grosso (SED/Mato Grosso, 2021).

QUADRO 45 – SISTEMAS ESTADUAIS/DISTRITAL DE EDUCAÇÃO/ASSESSORIAS

(conclusão)

Ente Federado	Sistema de Avaliação	Início	Assessoria
Pernambuco	Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE)	2000	CAEd/UFJF
Piauí	Sistema de Avaliação Educacional do Piauí (SAEPI)	2011	CAEd/UFJF
Rio de Janeiro	Não possui sistema próprio ²³⁹	-	-
Rio Grande do Norte	Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação Institucional (SIMAIS – RN)	2016	CAEd/UFJF
Rio Grande do Sul	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (SAERS)	2005	CAEd/UFJF
Santa Catarina	Não possui sistema próprio	-	-
São Paulo	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP)	1996	Não possui
Sergipe	Sistema de Avaliação da Educação Básica de Sergipe (Saese)	2019	Fundação Cesgranrio (2021)
	Avaliação Diagnóstica de Sergipe	2020	CAEd/UFJF (2020)
Tocantins	Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Tocantins (SAETO)	2012	Não possui

FONTE: A autora (2024), a partir do *site* do CAEd (2022b), Gonçalves (2023), Machado, Alavarse e Arcas (2015).

Observa-se que, dos 24 entes federados que possuem sistemas próprios de avaliação, apenas três não possuem parceria com o CAEd, nomeadamente o Distrito Federal, São Paulo e Sergipe. No caso de Sergipe, é importante observar que o CAEd realizou uma inserção no estado, na aplicação de Avaliação Diagnóstica em 2021. No entanto, a entidade parceria na operacionalização do Saese é a Fundação Cesgranrio. Esses dados indicam claramente que o CAEd desempenha um papel importante e hegemônico no campo da avaliação educacional, sobretudo na operacionalização dos sistemas estaduais de avaliação. Embora esta pesquisa não permita uma análise aprofundada dessa atuação, é inegável que a questão merece investigações futuras que permitam compreender melhor a influência e a atuação desse ator no âmbito das políticas educacionais, em especial no que diz respeito à produção de dados que substanciam a educação baseada em evidências, tendência essa que tem se fortalecido nos sistemas de ensino públicos brasileiros (Silva; Hypolito, 2022).

Cumprir destacar que, antes de 2014, 20 entes federados²⁴⁰ já possuíam sistemas de avaliação. Após a promulgação do PNE (2014-2024), outros cinco estados desenvolveram seus respectivos Sistemas Estaduais de Educação, sendo eles: Amapá (2019), Maranhão (2019), Mato Grosso (2016), Rio Grande do Norte (2016) e Sergipe (2019). Além dos sistemas de

²³⁹ O Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro (SAERJ), criado em 2008, foi descontinuado em 2017, por pressões dos movimentos estudantis (Gonçalves, 2023).

²⁴⁰ Cumprir ressaltar que o Estado do Rio de Janeiro nessa data contava com o Sistema de Avaliação Externa do Rio de Janeiro (SAERJ), o qual foi descontinuado após os movimentos estudantis de 2015/2016.

avaliação, vários entes federados têm criado seus próprios índices de qualidade educacional (Machado; Alavarse; Arcas, 2015).

Em Santa Catarina, um dos estados que, conforme supracitado, ainda não possui sistema próprio de avaliação, o Secretário de Educação anunciou que, em 2024, o sistema seria implantado. Em reportagem publicada em fevereiro de 2023, com o título “SC terá sistema de avaliação para premiar professor; sindicato resiste” (Igor, 2023), é possível identificar a relação entre o sistema de avaliação, a qualidade, o controle, a meritocracia e a instituição de mecanismos de premiação/bonificação.

Novo secretário de Educação entende que *não há melhora na qualidade sem sistema de avaliação*.

[...]

Santa Catarina terá um *sistema de avaliação* de professores que servirá de *base para a premiação daqueles que obtiverem os melhores resultados*.

[...]

— Atualmente, não há um sistema de avaliação das escolas. Nós pensamos em criar um sistema para ir além de *aferir a qualidade e aprendizagem do estudante, queremos avaliar o professor, a gestão, desde o secretário e gestores até o chão da escola e, através disso, criar um sistema para premiar os melhores*. Eu não consigo ver melhoria na qualidade da educação sem um sistema de avaliação, em todos os níveis do processo educacional — diz o secretário [Aristides Cimadon].

[...]

O modelo que ocorre já há muito tempo no *setor privado*, gostemos ou não, estabelece *indicadores avaliados com critérios baseados na meritocracia* e que melhoram a entrega do serviço prestado (Igor, 2023, grifo nosso).

Na declaração do Secretário de Educação de SC, Aristides Cimadon, fica evidente que a criação de um Sistema Estadual de Avaliação é considerada um pré-requisito indispensável para a melhoria na qualidade da educação. Associado a esse argumento, a conclusão da reportagem afirma que o modelo de gestão privada, o uso de indicadores e a meritocracia contribuiriam para esse processo. Essas declarações podem ser associadas às chamadas ideologias de conveniência, que são constituídas por um conjunto de “[...] ideologias da modernização, da *qualidade*, da excelência, do *mérito*, ou então, da descentralização, da autonomia, da equidade, da democratização, da formação, das competências, da *avaliação*, entre muitas outras [...]” (Estêvão, 2019, p. 223, grifo nosso).

Essas ideologias são frequentemente utilizadas nos discursos de políticos, empresários e outros sujeitos, que as anunciam como verdadeiras poções mágicas, salvacionistas e redentoras da educação (Estêvão, 2019). Em relação às avaliações, Estêvão (2019) destaca que vivemos uma espécie de “*avaliacionite aguda*”, que muitas vezes não traz nada de novo, mas

que, contudo, altera as práticas, para que se ajustem aos novos padrões e exigências requeridas internacionalmente, nacionalmente e em âmbito local (Estêvão, 2019).

Todos os elementos supracitados integram a nova governança e se confrontam com os valores da GD, especialmente no que diz respeito à autonomia, à coletividade e à preocupação com o processo de aprendizagem em oposição a métricas reduzidas ao desempenho dos(as) estudantes em provas, à obsessão pelos resultados mensuráveis. Reitera-se, então, que a GD não prescinde de avaliações e seus instrumentos; aliás, esses são indispensáveis para o diagnóstico e a avaliação, tanto das políticas quanto do processo de ensino/aprendizagem. A crítica reside na obsessão pela avaliação e o foco excessivo nos resultados, que integram a lógica da nova governança — uma governança pautada em números, que desconsidera os processos, os contextos, os sujeitos e as realidades avaliadas.

Não obstante, o desenvolvimento de sistemas próprios de avaliação tem implicações aos municípios brasileiros, que podem optar por aderir aos sistemas de avaliação estaduais/distrital ou criar seus próprios sistemas (Bertagna; Borghi, 2018), fenômeno também observado nos textos dos planos analisados.

Em suma, a obsessão por avaliações possibilitou a ascensão de uma verdadeira indústria das avaliações, impulsionando a venda de soluções por meio de criação de sistemas, indicadores, novos índices que, supostamente, possibilitariam mensurar e garantir a qualidade da educação ofertada. Entretanto, “A qualidade definida pelas avaliações está longe de ser uma qualidade da educação, mas tão somente um compromisso com políticas neoliberais na educação, assumidas para supostamente tornar o país mais competitivo” (Silva; Hypolito, 2022, p. 88).

Nesse contexto, recorre-se ao ditado lembrado por Sá (2022, não p.), ou seja “Do mesmo modo que não é por pesar o porco mais vezes que ele engorda, também não é por avaliar mais vezes as escolas que elas melhoram”. As avaliações são importantes, todavia, é preciso construir indicadores que permitam melhorar a qualidade, posto que a qualidade não pode ser reduzida a um único índice, uma vez que há um conjunto de processos e de indicadores que precisam ser mobilizados e que compõem o que tem sido designado pela literatura do campo como “qualidade socialmente referenciada” (Freitas *et al.*, 2012; Dalben; Almeida, 2015). Ademais, é preciso lembrar que a avaliação é um processo, e não somente resultado, já que ela se constitui a partir de uma perspectiva democrática em um meio, e não em um fim em si mesma.

Outro elemento da nova governança educacional que compõe a matriz de análise, evidenciado nos planos analisados, integra o Referente B.4 – *Evocação da necessidade de atingir, melhorar, superar, elevar os índices/indicadores mensuráveis estabelecidos*. Nesse caso, observa-se a influência do PNE (Brasil, 2014a), em especial na Estratégia 7.11, que propõe a melhoria do desempenho dos(as) alunos(as) da Educação Básica nas avaliações de aprendizagem, tomando como parâmetro as projeções do Pisa nas provas de Matemática, Leitura e Ciências, de modo a atingir os seguintes índices: 438 (2015), 455 (2018) e 473 (2021). Verificou-se que 12 Planos Estaduais — o equivalente a 46,15% do total de Planos Subnacionais analisados — reiteram essa estratégia, de forma igual ou semelhante ao normativo nacional, sendo eles: PEE/AC/2015, PEE/AM/2015, PEE/CE/2016, PEE/ES/2015, PEE/GO/2015, PEE/MA/2014, PEE/MG/2018, PEE/PB/2015, PEE/SC/2015, PEE/SE/2015, PEE/SP/2016 e PEE/TO/2015.

Além de atingir ou melhorar o desempenho de forma a alcançar as projeções do Pisa, os Planos Subnacionais destacam tal necessidade em relação a outros índices, como pode ser observado nos PEEs de Goiás e de São Paulo.

5.20) melhorar o desempenho dos estudantes nas avaliações de caráter internacional, nacional e regional, como no Programa Internacional de Avaliação do Aluno – PISA-, Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM-, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB e outros tipos de avaliação (PEE/GO/2015).

7.15. Melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo - SARESP, de modo que o percentual de estudantes no nível de desempenho Adequado siga parâmetros estabelecidos pela Secretaria da Educação (PEE/SP/2016).

Entre os outros tipos de avaliação e índices, citados no excerto e evidenciados nos demais planos, destacam-se: índices de ensino/aprendizagem apresentados de forma genérica; as metas do IDEB; proficiências em avaliações estaduais, nomeadamente no Sistema de Avaliação e Desempenho da Educação do Estado do Amazonas (SADEAM); Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (Proeb) e do Programa de Avaliação da Alfabetização – Proalfa (Minas Gerais); avaliações da aprendizagem no Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo - SARESP, além de se alcançarem os índices relacionados aos direitos e aos objetivos da aprendizagem propostos nos documentos.

Para a consecução desses objetivos, os planos propõem algumas estratégias, dentre as quais figuram: apoio às redes de ensino e escolas; ações que envolvem as redes de ensino estaduais e municipais; monitoramento do progresso/melhoria da qualidade da educação, a

partir dos resultados das avaliações dos sistemas próprios; desenvolvimento de políticas públicas com foco nos resultados; intervenções pedagógicas; programas de acompanhamento e correção de fluxo; realização de pesquisas e diagnósticos que permitam evidenciar se os índices, indicadores e metas estão sendo alcançados. Os trechos abaixo ilustram algumas dessas medidas:

7.9. Estabelecer política de Estado de apoio aos *municípios para que atinjam as metas do IDEB nas suas redes de ensino*, garantindo o sucesso no processo de ensino-aprendizagem (PEE/PE/2015, grifo nosso).

9. apoiar a *realização de pesquisas* voltadas para os processos de ensino, aprendizagem e avaliação na Educação Básica de modo a favorecer o desenvolvimento e a apreensão dos saberes científicos e pedagógicos *necessários à melhoria dos índices educacionais em todas as áreas do ensino e modalidade* (PEE/RR/2015, Meta 12, grifo nosso).

7.15. *Melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem* no Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo - SARESP, de modo que o percentual de estudantes no nível de *desempenho adequado siga parâmetros estabelecidos pela Secretaria da Educação* (PEE/SP/2016).

Evidencia-se que o principal foco dessas medidas é “atingir”, “alcançar”, “assegurar” e “melhorar” os resultados obtidos no “emaranhado de testes e avaliações” (Hypolito; Jorge, 2020) a que os(as) alunos(as) da Educação Básica estão submetidos(as), como uma pretensa tentativa de capturar e definir a “aprendizagem” e mensurar a “qualidade” da Educação Básica ofertada.

Além das estratégias acima descritas, contata-se que alguns sistemas de ensino têm recorrido a mecanismos de competição e concorrência entre escolas, turmas, professores(as) e estudantes, os quais estão associados ao B.5 — *Referência ou instituição de mecanismos de competição e concorrência (divulgação/publicização de resultados, rankings escolares, concursos, certames, bonificação/incentivo/punição de professores e alunos)*. Esses dispositivos são identificados no PNE (2014-2024) e em 20 Planos Subnacionais.

Em relação à *divulgação/publicização de resultados*, observa-se que essa ação está associada ao desempenho dos(as) alunos(as) e, portanto, da escola, do sistema de ensino e de seus(as) profissionais nas avaliações externas, que compõem diversos índices e indicadores. Essa inferência está associada ao PNE (2014/2024), que, em seu Art. 11, determinou o que se expõe a seguir:

Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá

fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:

[...]

§ 3º *Os indicadores* mencionados no § 1º serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, *sendo amplamente divulgados*, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede (PNE/2014/2024, grifo nosso).

A ressalva significativa feita pelo PNE (Brasil, 2014a), na qual os resultados individuais e por turmas não podem ser amplamente divulgados, ou seja, eles são disponibilizados apenas para as escolas e seus respectivos sistemas de ensino, não impede que tais resultados sejam utilizados para promover práticas de competição e concorrência. Muitas vezes, essas práticas são estimuladas pelas próprias escolas e pelos sistemas de ensino, de forma que a sua divulgação também pode contribuir para o fortalecimento dessas práticas. Essa proposição, presente no § 3º, Art. 11º (PNE, 2014), foi (re)interpretada e traduzida pelos Planos Subnacionais de diferentes formas, em que uma das mais emblemáticas de ressignificação foi identificada no Plano Estadual de Alagoas (2016, grifo nosso):

7.54) As escolas públicas e privadas, municipais e estaduais, deverão dispor ao lado da entrada principal do estabelecimento uma placa onde conste a nota no IDEB da escola, com o objetivo de popularizar a informação entre a população local, impulsionar o desenvolvimento da instituição e realizar um intercâmbio de informações entre as escolas.

Cumpramos ressaltar que a publicidade é um dos princípios da administração pública (Brasil, 1988). Portanto, cabe às escolas públicas e aos sistemas de ensino a responsabilidade pela divulgação dos resultados de aprendizagem, das atividades realizadas, enfim, a promoção de práticas de *accountability*. No entanto, questiona-se: em que medida o desempenho dos(as) alunos(as) em avaliações em larga escala e testes expressam, de fato, a aprendizagem e, para além disso, a qualidade do ensino ofertado, o trabalho dos(as) professores(as), diretores(as) e demais profissionais da escola?

Mesmo que o normativo legal seja fundamentado no argumento da transparência, a lógica subjacente a essas políticas contribui para obscurecer questões sociais e, ao mesmo, tempo contribui para a responsabilização dos atores escolares pelos resultados não alcançados, conforme destaca Freitas (2014, p. 54):

Com isso, causas sociais são camufladas em causas escolares via avaliações de larga escala baseadas em testes. A sociedade menos avisada, pelo menos a princípio, acredita. Há quem proponha que placas com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) devem ser levantadas nas portas das escolas para denunciar a falta de qualidade e a identificação dos culpados: os professores.

No viés desse pensamento, Afonso (2009, p. 23, grifo nosso) reforça o caráter reducionista dos argumentos daqueles que defendem a publicação dos resultados com base na necessidade de transparência e de prestação de contas dos serviços ofertados pelas escolas e pelos sistemas educacionais:

Mas não é com a utilização de exames nacionais ou outras formas similares de avaliação externa estandardizada, transformadas em instrumentos de controlo social, redutores e fortemente centralizados no Estado, que se promove a avaliação, prestação de contas e responsabilização adequadas à pluralidade de objectivos, missões, estruturas e actores que constituem o sistema educativo. *Certamente que os exames nacionais poderão cumprir alguns objectivos importantes, mas não estes.* Também não se promove *accountability* pública em educação com a indução de lógicas de mercado, muitas vezes conseguidas através de formas de comparação e competição espúrias (alheias, por exemplo, às consequências mais nefastas dos rankings), ou pela introdução de mecanismos de privatização e de mercantilização da educação que desvalorizam a escola pública enquanto escola publicamente comprometida com os princípios da igualdade real de oportunidades para todos, da pluralidade de excelências, da justiça educacional e da cidadania democrática.

Ademais, a mensuração da atividade educativa está relacionada ao conceito de *accountability*, que apresenta “[...] três dimensões articuláveis: avaliação, prestação de contas e responsabilização” (Afonso, 2009, p. 13). Todavia, os testes estandardizados têm reduzido o significado de *accountability* à avaliação, materializada nos exames nacionais e nos *rankings* publicados, geralmente pela imprensa, o que favorece a política de escolha de escolas pelos pais. Nessa perspectiva, “[...] a *accountability* baseada apenas nestes procedimentos é uma forma parcelar, incompleta e redutora face à complexidade e pluralidade dos objectivos, missões e funções da educação escolar” (Afonso, 2009, p. 13). Portanto, *accountability* é mais um termo que sofre transformações e redução em seu significado com a emergência da governança no campo educativo.

Outra implicação da divulgação desses resultados é a publicação de *rankings* pela mídia, sistemas de ensino e, até mesmo, pelas escolas. Afonso (2009, p. 21) enfatiza que, na educação, a publicação de *rankings* induz “[...] efeitos de mercado (quando está em causa a comparação e a eventual procura diferenciada entre escolas públicas e privadas), e efeitos de quase-mercado (quando a comparação e a procura diferenciada se efectuam entre escolas públicas)”. Nessa lógica, “[...] competição e escolha seriam os segredos da escola eficaz,

incompatíveis com lógicas de gestão e de controle democráticos; mercados, não democracias, seriam os referenciais mais compatíveis com escolas em busca da excelência” (Lima, 2019, p. 10).

O *espírito competitivo*, típico das novas formas e modos de governança, também tem sido incentivado no âmbito das escolas. Questão essa que, a partir dos planos analisados, é identificada no incentivo à participação dos(as) alunos(as) em *concursos e certames* a serem promovidos entre eles(as), tanto em âmbito estadual quanto nacional. A competitividade entre sistemas de ensino, escolas e professores(as) também é estimulada, por meio de “políticas de estímulo”, “incentivos”, como evidenciados nos seguintes planos: PNE/2014/2024, PEE/AM/2015, PEE/AL/2016, PEE/CE/2016, PEE/ES/2015, PEE/GO/2015 e PEE/SE/2015²⁴¹. A seguir, destaca-se alguns trechos dos planos supracitados:

7.36) estabelecer *políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito* do corpo docente, da direção e da comunidade escolar (PNE/2014/2024, grifo nosso).

7.29 Estabelecer *políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no IDEB e/ou IDEAM, de modo a valorizar o mérito* do corpo docente, da direção e da comunidade escolar (PEE/AM/2015, grifo nosso)

7.17. reformular e garantir a continuidade das políticas de *premiação para estudantes, escolas e municípios, e estabelecer políticas de estímulo* para a melhoria do desempenho nas avaliações externas, de modo a valorizar a equidade, o *mérito* do corpo docente, da gestão e da comunidade escolar (PEE/CE/2016, grifo nosso)

7.37) estabelecer *políticas de estímulo* às escolas para melhorar o desempenho no IDEB (PEE/ES/2015, grifo nosso).

A maioria dos planos não menciona o que seriam as “políticas de estímulos” e “incentivos”. Todavia, há planos que deixam bem claro que esses mecanismos correspondem aos bônus, à valorização remuneratória e à premiação por desempenho, concedidos aos profissionais que vencerem a competição (alcançarem as metas), que conseguirem os mais altos degraus no pódio dos resultados mensuráveis e as melhores posições nos *rankings* educacionais, como indicam os seguintes trechos:

7.11. estabelecer, até o final do primeiro ano de vigência deste plano, *bônus para os profissionais das escolas que alcancem as metas do IDEA e do IDEB* (PEE/AC/2015).

9.8. instituir política de *valorização remuneratória* ao professor alfabetizador e aos

²⁴¹ Santos, Nogueira, Jesus e Cruz (2012 *apud* Machado; Alarvase; Arcas, 2015) evidenciaram, por meio de um levantamento realizado nos sítios eletrônicos das SEEs, que 16 entes federados possuíam políticas de avaliação de desempenho docente, associadas ao pagamento de bônus, prêmios e políticas de avaliação.

coordenadores de turma de alfabetização, na perspectiva de ampliação do valor das bolsas e estabelecimento de premiação por desempenho e cumprimento de metas (PEE/AC/2015).

18.14) Implantar *avaliação de desempenho individual para os profissionais* da educação, visando à evolução no plano de cargos e carreiras, cujos *critérios deve ter vínculos com as metas deste PEE* (PEE/AL/2016)

[...] da *premiação para as melhores práticas* de gestão escolar e de docência [...] (PEE/PB/2015, p. 8).

Portanto, a competição e a ênfase na necessidade de alcançar as metas e os índices têm induzido a implementação de políticas de bonificação destinadas apenas a alguns/algumas profissionais, tidos(as) como bem-sucedidos(as), aos reconhecidos profissionais de excelência. Essas práticas promovem uma cultura performativa e individualista. Conforme Ball (2005, p. 543), “A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança”. Cada vez mais, o indivíduo, o(a) profissional da educação, seja ele(a) “professor(a) ou diretor(a)”, busca o melhor desempenho individual de vencer a competição, o que implica derrotar o(a) outro(a) — esse(a) outro(a) é colega; a outra escola com a qual está competindo —, conformando uma “pedagogia contra o outro” (Lima, 2019). Nessa lógica competitiva e performativa, “Os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, ou servem ainda como demonstrações de ‘qualidade’ ou ‘momentos’ de promoção ou inspeção” (Ball, 2005, p. 543).

Ademais, os(as) profissionais da educação podem ser responsabilizados(as) pelo não alcance das metas e índices propostos, o que representa uma forma de punição indireta, já que não receberão os “prêmios”, os “bônus” e os “incentivos” reservados apenas aos(às) “vitoriosos(as)”. No contexto educacional, cabe indagar o que resta aos(às) “perdedores(as)”, aos(às) profissionais, aos(às) estudantes e às escolas que não alcançam o lugar ao pódio?

Na sequência, analisam-se as evidências relacionadas ao Referente B.6 — *Monitoramento dos resultados educacionais e escolares*. Não basta, portanto, criar políticas que tenham por objetivo o alcance de métricas, geralmente externas às escolas; criar novos índices e indicadores; buscar, de forma quase obsessiva, o alcance dos índices numéricos pré-estabelecidos. É preciso controlar e monitorar se esses objetivos, de fato, estão sendo cumpridos, ou seja, os resultados são o foco da nova governança educacional e escolar, e não o processo.

Essa preocupação está presente em 13 Planos Subnacionais (PEE/AC/2015, PEE/AM/2015, PEE/CE/2016, PEE/ES/2015, PEE/MA/2014, PEE/MT/2014, PEE/PA/2015,

PEE/PE/2015, PEE/PI/2015, PEE/PR/2015, PEE/RR/2015, PEE/RS/2015, PEE/SC/2015). Os documentos destacam o monitoramento/acompanhamento das metas, índices e indicadores como uma estratégia fundamental para a melhoria da qualidade da educação, traduzida nos resultados mensuráveis, como aponta a estratégia a seguir “7.17. Criar um núcleo de monitoramento da qualidade da educação pública que, periodicamente, visite cada escola do Estado de Pernambuco” (PEE/PE/2015). Os planos também propõem medidas para estimular os municípios e as escolas a criarem mecanismos de monitoramento/acompanhamento dos resultados educacionais e escolares.

Para concluir, destaca-se que os referentes que integram a Categoria B — *Governança educacional: foco nos resultados mensuráveis* — e as evidências encontradas no PNE (Brasil, 2014a) e nos Planos Subnacionais apontam para o fortalecimento de uma tendência cada vez mais presente na educação pública brasileira, que se apresenta com nuances e matices particulares em cada realidade. Essa tendência, denominada por Lima (1997, p. 55) como Educação Contábil, integra um movimento mais amplo, que valoriza “[...] as dimensões mensuráveis, comparativas e avaliativas da educação”. O avanço e o fortalecimento dessa perspectiva conformam um modelo de gestão educacional e escolar com foco nos resultados, o que suscita preocupações, tendo em vista que, “Enquanto orientação política, a educação contábil evidencia uma alta capacidade de discriminação da educação que conta e da educação que não conta, ou conta menos”. Como afirmou Afonso (2009, p. 13): “Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável”. A educação e suas dimensões não podem ser facilmente mensuradas, posto que a educação que conta menos não deve ser desvalorizada, secundarizada e subordinada à educação que conta.

No viés desse pensamento, Paro (2018, p. 23) ressalta que “O produto da educação – o ser humano educado – não se deixa captar por mecanismos convencionais de aferição de qualidade”. Por outro lado, essa preocupação excessiva com os resultados demonstra que “[...] a escola brasileira continua a ser organizada pedagogicamente para atender a objetivos identificados como uma ‘concepção bancária de educação’, em que o importante é a aquisição de conhecimentos, verificável por meio de exames e provas” (Paro, 2018, p. 52). As políticas baseadas em evidências, que poderão fornecer importantes indicadores para o mundo corporativo, não podem balizar as ações no campo educacional e escolar, nem tampouco determinar a gestão desses espaços, dado que os objetivos e fins da educação diferem dos fins e objetivos das corporações.

Diante do exposto, é crucial inverter essa lógica, os resultados, os índices e os

indicadores devem ser vistos e utilizados apenas como meios. Então, como meios, devem se constituir em instrumentos construídos a partir de cada realidade, a serviço de uma educação emancipatória e democrática, de maneira a atender, portanto, aos fins da atividade educativa.

9.3 GOVERNANÇA EDUCACIONAL, CONTROLE E PADRONIZAÇÃO DO CONHECIMENTO: TENDÊNCIAS OBSERVADAS NO PNE E NOS PLANOS SUBNACIONAIS

A Categoria C — *Governança educacional, controle e padronização do conhecimento* — possui seis referentes, que são evidenciados de maneiras distintas nos planos analisados. O Quadro 46 ilustra esses elementos, bem como as menções aos seus referentes são identificadas nos documentos examinados.

QUADRO 46 – GOVERNANÇA EDUCACIONAL, CONTROLE E PADRONIZAÇÃO DO CONHECIMENTO: TENDÊNCIAS OBSERVADAS NO PNE E NOS PLANOS SUBNACIONAIS

Categoria C – GOVERNANÇA EDUCACIONAL, CONTROLE E PADRONIZAÇÃO DO CONHECIMENTO		
Referentes	N.º Documentos	N.º Referências
C. 1 Adoção de plataformas, sistemas informatizados e portais eletrônicos na educação e suas formas de gestão	26	102
C.2 Referências à necessidade de reforma/reorganização/revisão curricular.	19	38
C.3 Proposição pelos órgãos centrais de um Currículo Comum (<i>Common Core</i>) (BNCC e Currículos Subnacionais), com caráter normativo e padronizador, no qual o direito à educação é convertido em expectativas (direitos) de aprendizagem.	27	136
C.5 Menção/evocação a competências (socioemocionais) e habilidades	19	45
C.5 (Re)Definição do Currículo pelas avaliações e testes standardizados.	7	11
Total	27	332

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa. Com auxílio do NVivo®.

O Referente C1 — *Adoção de plataformas, sistemas informatizados e portais eletrônicos na educação e suas formas de gestão* — foi identificado no PNE (2014-2024) e em 25 Planos Subnacionais; o único Plano Subnacional em que o referente não foi identificado é o PEE/MT/2014. No que diz respeito à *gestão da educação pública*, a Estratégia 7.22 (PNE/2014, Meta 7) prevê a *informatização* desses espaços, bem como a oferta de formação inicial e continuada para os(as) técnicos(as) das secretarias.

Além da introdução desses dispositivos no âmbito da gestão das Secretarias de Educação e das escolas, o plano propõe a criação de *plataforma eletrônica* para a organização

da matrícula dos(as) profissionais da educação em cursos de formação inicial e continuada, além da publicação e da atualização do currículo desses(as) profissionais (Brasil, 2014a, Estratégia 15.4); criação de *portal eletrônico* para subsidiar a atuação dos professores da Educação Básica, com a disponibilização de materiais didático-pedagógicos (PNE/2014, Estratégia 16.4) e a criação de *portais eletrônicos de transparência*, para fiscalização dos recursos públicos aplicados em educação (Brasil, 2014a, Estratégia 20.4). Outras referências às TDICs estão presentes nas Estratégias 7.12 e 7.14, que tratam do uso pedagógico desses dispositivos, bem como da universalização do acesso à internet e a computadores nas diferentes etapas e modalidades da Educação Básica e na Estratégia 7.20 (Brasil, 2014a), que propõe a informatização das bibliotecas escolares.

No Quadro 47, são focalizadas as estratégias do PNE (Brasil, 2014a) que tratam da adoção de plataformas, sistemas informatizados e portais eletrônicos no âmbito da gestão da educação e da escola pública, as quais foram reverberadas para os Planos Subnacionais.

QUADRO 47 – PLATAFORMAS, SISTEMAS INFORMATIZADOS E PORTAIS ELETRÔNICOS NA EDUCAÇÃO E SUAS FORMAS DE GESTÃO

DOCUMENTO	7.22	15.4	16.4	20.4
PDE/DF/2015	X		X	X
PEE/AC/2015	-	X	-	X
PEE/AL/2016	X	-	-	-
PEE/AM/2015	X	-	X	-
PEE/AP/2015	X	X	X	X
PEE/BA/2016	-	-	-	X
PEE/CE/2016	X	X		X
PEE/ES/2015	X	X	X	X
PEE/GO/2015	X	X	X	X
PEE/MA/2014	X	-	-	-
PEE/MG/2018	X	-	X	-
PEE/MS/2014	X	X	X	X
PEE/MT/2014	-	-	-	-
PEE/PA/2015	X	X	X	-
PEE/PB/2015	X	X	X	X
PEE/PE/2015	X	X	-	-
PEE/PI/2015	X	X	X	X
PEE/PR/2015	X	X	X	X
PEE/RN/2016	X	-	X	X
PEE/RO/2015	X	X	X	X
PEE/RR/2015	-	-	-	X
PEE/RS/2015	X	-	X	X
PEE/SC/2015	X	X	X	X
PEE/SE/2015	X	X	X	X
PEE/SP/2016	X	-	X	X
PEE/TO/2015	X	-	X	X
TOTAL	23	10	15	15

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa. Com auxílio do NVivo®.

Cumprer ressaltar que a simples menção ou proposição à adoção desses dispositivos não pode, por si só, configurar um alinhamento dos documentos e de suas propostas às novas formas e modos de governança, dado que muitos desses instrumentos são também fundamentais para a efetivação de uma GD. Portanto, para evidenciar as implicações da adoção desses instrumentos, são necessários estudos qualitativos, estudos de caso que permitam avaliar como essas propostas têm se materializado²⁴².

Além de replicarem as estratégias mencionadas anteriormente, os Planos Subnacionais enfatizam outras funcionalidades relacionadas às plataformas e aos dispositivos eletrônicos. Entre os objetivos da adoção desses instrumentos apresentados nos documentos, destacam-se: gerenciamento de dados escolares e recursos educacionais; oferta de cursos on-line e EAD para professores(as); publicização de dados educacionais e dados financeiros; criação de redes para acompanhamento e avaliação das escolas; e estabelecimento de canais de comunicação entre as escolas e as Secretarias de Educação.

Alguns planos evidenciam a existência de plataformas e SIs na gestão das escolas estaduais, tais como: Sistema Integrado de Gestão Escolar (SIGE), identificado na Estratégia 7.13 do PEE do Ceará (2015); Sistema de Gestão Escolar (SIGE), mencionado na Estratégia 7.8 do PEE de Goiás (2015); Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE), citado na Estratégia 7.27 do PEE de Pernambuco (2015) e o Sistema de Registro Escolar (Sere), presente na Estratégia 19.9 do PEE do Paraná (2015). Os planos propõem a expansão desses SIs para os municípios, com o argumento de que esses dispositivos proporcionam maior agilidade nos processos e otimização da oferta do ensino. Entretanto, o teor das estratégias não permite avaliar a sua utilização e materialização em cada realidade específica. Portanto, reitera-se a importância de estudos para aprofundar essa temática.

²⁴² Em Portugal, essa problemática foi debatida no *VII Encontro de Outono do Fórum Português de Administração Educacional*, que teve como tema “Plataformas informáticas nas Escolas: ao serviço da autonomia ou do controlo?”. O evento buscou analisar criticamente a utilização das plataformas informáticas nas escolas, tanto no que diz respeito à gestão das organizações educativas quanto em termos pedagógicos (FPAE, 2022). Ainda no contexto português, destaca-se o trabalho investigativo de Meira (2017), intitulado *A Burocracia Electrónica: Um Estudo sobre as Plataformas Electrónicas na Administração Escolar*. O autor resalta que, com a adoção de Plataformas e SIs, “O processo de tomada de decisão tende a individualizar-se e a deslocar-se para os níveis superiores da Administração, dependendo cada vez mais das intervenções técnicas de um número restrito de especialistas da tecnoestrutura que inibem a participação dos não especialistas no processo democrático de tomada de decisões”. Ou seja, naquela realidade, a adoção desses dispositivos reduziu a participação democrática nos processos decisórios, que, dadas as especificidades e particularidades da realidade brasileira, fazem-se necessárias pesquisas para verificar quais as implicações da adoção desses dispositivos à educação pública e suas formas de gestão.

Na sequência da análise, ressalta-se a presença do referente C.2 — *Referências à necessidade de reforma/reorganização/revisão curricular* —, observado em 17 Planos Estaduais e no Plano Distrital de Educação. Nesse sentido, os documentos apresentam várias justificativas para a realização *de reformas, revisão, reorganização, renovação, reestruturação e readequação* curricular nos sistemas de ensino, em especial no que diz respeito ao Ensino Médio, como ilustra o trecho do Plano Estadual de Educação do Acre (2015, p. 78-79, grifo nosso)

É necessária uma revisão curricular que, a partir de uma base nacional comum, oriente os currículos e contribua para a equidade de resultados, sem interferir na autonomia das escolas. Um currículo capaz de atrair e manter os jovens na escola, propiciando uma formação que contemple competências cognitivas e socioemocionais relevantes e dialogue com os anseios legítimos dos jovens por maior autonomia, participação e um ensino mais individualizado, consoante as suas expectativas e projetos de vida.

O excerto ilustra as ambiguidades, as disputas e os tensionamentos presentes nos textos dos documentos. Por um lado, destaca-se a necessidade de reformas curriculares que atendam aos imperativos de uma base nacional; por outro, a importância da autonomia da escola é enfatizada. Já as *competências* são mencionadas como elementos-chave desse novo currículo. Além do Ensino Médio, os planos ressaltam a necessidade de (re)formulação dos currículos da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e dos cursos de Licenciatura. Entre as justificativas para a realização das reformas curriculares estão: assegurar uma aprendizagem com foco centrado no aluno; integração das tecnologias; demandas do mundo do trabalho; necessidade de flexibilidade curricular; formação integral; e, em especial, adequação dos currículos à Base Nacional Comum e às competências e habilidades;

Na análise dos Planos Subnacionais, também foi possível evidenciar movimentos de resistência a esses processos. Nesse sentido, o Plano Distrital de Educação (2015) apresenta, em seu texto, uma crítica ao direcionamento e às tendências observadas nas reformas curriculares, conforme destaca o excerto abaixo:

Na questão do currículo, percebe-se que a base nacional, orientada pelo Ministério da Educação e seguida pelos sistemas de ensino, *tem pautado com maior ênfase as competências*, introduzidas no Brasil pela reforma neoliberal dos anos 1990, na qual o conhecimento é “medido” pelas qualidades, capacidades e aptidões do sujeito, com o objetivo de realizar tarefas em um determinado contexto, ou seja, *a visão do mercado tem prevalecido* frente a um currículo questionador, criativo e amparado na realidade do sujeito social (histórico), a exemplo do que ensinou Paulo Freire (PDE/DF/2015, p. 60, grifo nosso).

Portanto, o PDE/DF/2015 questiona as reformas curriculares direcionadas pelas exigências do mercado de trabalho e interesses do capitalismo neoliberal. Conforme o texto supracitado, essas reformas têm por objetivo formar mão-de-obra e capital humano que atenda às demandas do capitalismo contemporâneo por meio de um currículo padronizado.

O referente C.3 — *Proposição pelos órgãos centrais de um Currículo Comum (Common Core) (BNCC e Currículos Subnacionais) com caráter normativo e padronizador, no qual o direito à educação é convertido em expectativas (direitos) de aprendizagem* — evidencia a materialização das reformas propostas, por meio de processos de padronização curricular, o qual foi identificado no PNE (2014-2024) e nos 26 Planos Subnacionais analisados.

Em relação ao Currículo Comum (*Common Core*), essa proposição pode ser observada no PNE (2014-2024), a qual foi replicada nos Planos Subnacionais. O normativo nacional faz referências à elaboração de currículos e de propostas pedagógicas para a Educação Infantil (Estratégia 1.9); às Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil já existentes (Estratégia 1.17); à pactuação entre os entes federados para a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a Base Nacional Comum Curricular do Ensino Fundamental (Estratégia 2.2); à pactuação entre os entes federados para a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento, que configurarão a Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio (Estratégia 3.2) — questão que é retomada na Estratégia 7.1 —, que estabelece a implantação de diretrizes pedagógicas para a Educação Básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos(as) alunos(as) para cada ano do Ensino Fundamental e Médio (Brasil, 2014a).

Em grande medida, essas estratégias foram replicadas nos Planos Subnacionais que, além das Diretrizes Curriculares Nacionais e da Base Nacional Comum para o Ensino Fundamental e Médio, citam a necessidade de (re)elaboração, implantação, implementação e institucionalização, em regime de colaboração/pactuação dos currículos para a Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), conforme propõem as diretrizes nacionais. Não obstante, os planos também fazem referência à (re)elaboração dos currículos estaduais. Os excertos abaixo ilustram essas proposições:

Promover, em regime de colaboração, que as Secretarias Municipais de Educação implantem e/ou implementem propostas curriculares para a Educação Infantil [...] (PEE/AL/2016, Meta 1, Estratégia 1.15), grifo nosso.

2.16 Implantar e implementar as *Diretrizes e Referenciais Curriculares estaduais*, de maneira a assegurar a formação básica comum e respeito aos valores culturais e

artísticos nas diferentes etapas e modalidades da educação (PEE/MA/2014, Meta 2, Estratégia 2.16).

2.1 Pactuar entre a União, o Estado e os Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do art. 7º, da Lei federal n.º 13.005/2014, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental (PEE/SC/2015, Meta 2, Estratégia 2.1).

7.9. Participar de *pactuação interfederativa*, que estabeleça e implante diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos para cada ano dos ensinos fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local (PEE/SP/2016, Meta 7, Estratégia 7.9).

4.1. Institucionalizar, a partir do segundo ano de vigência deste PEE/TO, as diretrizes estaduais para o ensino médio, em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio – DCNEM, a proposta nacional de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento, e o plano de desenvolvimento do Estado como estratégias educacionais e de atendimento às demandas sociais, regionais, históricas, econômicas, ambientais e culturais dos sujeitos e territórios (PEE/TO/2015, Meta 4, Estratégia 4.1).

Embora os Planos Subnacionais enfatizem a implantação de um Currículo Comum (*Common Core*), juntamente com a necessidade de se respeitar a diversidade regional e/ou a autonomia das escolas, Dourado e Siqueira (2019, p. 300) apontam para uma tendência preocupante com a crescente padronização do currículo escolar “[...] e homogeneização dos conteúdos, objetivos e habilidades. Aquilo que se anuncia como ‘base’, poder-se-á converter-se em ‘currículo mínimo’”. Esse processo, associado às avaliações em larga escala, pode limitar ainda mais o acesso ao conhecimento como um direito de todos(as). A parte diversificada do currículo acaba secundarizada, ou até mesmo negligenciada, uma vez que não é objeto das avaliações em larga escala. Ademais, a implantação de um Currículo Comum (*Common Core*) facilita o controle em relação ao que é ensinado nas escolas.

Outra implicação da padronização curricular é a perda da autonomia dos atores escolares. Nesse sentido, Dourado e Siqueira (2019, p. 300) afirmam que:

A exigência de estabelecer um currículo comum para o país reafirma a existência de um suposto consenso sobre o que é moral e intelectualmente apropriado e para o que a tarefa da escola é a de apresentar coerência e padronização nos programas escolares, negligenciando, assim, a autonomia pedagógica, os diferentes atores que constroem o cotidiano educacional e escolar.

Portanto, pode-se inferir que essa é uma das implicações que incidem sobre a GD, uma vez que os imperativos do Currículo Comum (*Common Core*) limitam, ou até mesmo anulam, a autonomia pedagógica dos(as) profissionais da educação. A padronização curricular, aliada a

outros *mecanismos de controle*, tais como a padronização dos materiais, plataformas e sistema informatizados e avaliações em larga escala (*resultados*), podem cercear as práticas pedagógicas. Assim, cada vez mais, os espaços de exercício da autonomia, da diversidade e dos saberes locais se tornam escassos ou inexistentes.

Em relação aos elementos anteriormente mencionados e suas implicações, Dourado e Siqueira (2019, p. 301) afirmam que “Esse alinhamento objetiva garantir condições para que se implemente no país um processo de avaliação estandardizado marcado pelo reducionismo, pelo controle e pela ênfase no controle dos resultados”. Os planos analisados apresentam indícios desses processos, que se materializam em um contexto posterior à promulgação da maioria dos planos analisados, com a aprovação da BNCC e a subsequente adequação dos currículos em nível estadual e municipal.

Outra questão que merece destaque em relação à materialidade desse referente nos documentos analisados é a *conversão do direito à educação em expectativas e objetivos de aprendizagem*. Essa retórica é evidenciada em 24 dos 26 Planos Subnacionais examinados. Apenas os Planos Estaduais de Pernambuco (2015) e do Rio Grande do Sul (2015) não utilizam a expressão “*direitos, objetivos e expectativas de aprendizagem*” e suas variações.

Ao abordar a problemática, Freitas (2014, p. 51) destaca que a ênfase no direito à aprendizagem nos normativos recentes apresenta dupla limitação: “a) fala-se de direito à aprendizagem e não de direito à formação humana, à educação; b) e restrita ao ambiente da escola, portanto isolada de importantes ligações com a vida”. Denota-se assim, uma concepção reducionista, que tenta circunscrever ao espaço escolar um direito que está relacionado a outros importantes direitos e espaços sociais.

Nos documentos analisados, *as expectativas e objetivos de aprendizagem* também são mencionados como elementos-chave para o desenvolvimento de formação pedagógica para coordenadores(as) pedagógicos(as) e professores(as), gestores(as), bem como na reestruturação dos projetos pedagógicos (PEE/AC/2015). Portanto, essa lógica não se limita à padronização curricular, já que também exerce influência e direciona a formação dos(as) profissionais da educação, da gestão educacional e escolar, bem como da elaboração das propostas pedagógicas das escolas.

Outro aspecto relevante é a utilização das *expectativas e objetivos de aprendizagem* como parâmetro para a avaliação do nível de aprendizado suficiente ou desejados dos(as) alunos(as) em relação ao seu ano de estudo (Brasil, 2014a, Estratégia 7.1 e 7.2). Esse critério

(estratégias) foi reproduzido na maioria dos Planos Subnacionais, à exceção dos PEEs de Pernambuco e do Rio Grande do Sul, já mencionados.

A associação entre a padronização curricular e a *conversão do direito à educação em expectativas (direitos) e objetivos de aprendizagem* é objeto de análise de Dourado e Siqueira (2019).

Não se trata a ter direito a aprender, mas sim, 'direito à educação', uma vez que aprender é uma condição inerente ao ato educativo. Portanto, falar em direito à educação é mais amplo do que direito à aprendizagem, já que o direito à educação implica uma instituição educativa de qualidade, com professores valorizados, com currículos construídos coletivamente, com infraestrutura adequada que permita a materialização de um projeto político-pedagógico democrático e não apenas restrito às necessidades de aprendizagem (Dourado; Siqueira, 2019, p. 300, grifo nosso).

Esse deslocamento — apontado pela literatura como um dos elementos da nova governança educacional — é assumido tanto no texto do PNE (2014-2024) quanto pela maioria dos Planos Subnacionais, o que pode implicar a redução do direito à educação, afinal, conhecimentos e valores essenciais para a formação humana, geralmente não mensuráveis, podem não estar contemplados ou não integrar o *rol* de “expectativas” definidas no Currículo Comum (*Common Core*).

Ademais, como ressalta Freitas (2014, p. 54), há uma relação entre o direito à educação e outros direitos que não pode ser negligenciada:

Focando no direito à aprendizagem tenta-se apagar a importância de outros direitos que são fundamentais para o exercício do direito à educação: o direito à alimentação, o direito à habitação, ao trabalho, à moradia, à renda, etc. Não há como defender um direito isolado dos outros, pois um depende do outro como mostram os estudos que correlacionam desempenho na escola e nível socioeconômico. Os testes não medem só aprendizagem, medem simultaneamente nível socioeconômico.

Na continuidade da análise, são destacadas as referências relacionadas ao Referente C4 — *Menção/focalização em competências (socioemocionais) e habilidades*. Ao contrário da maioria das evidências, essa menção não é encontrada no PNE (2014-2024), o que aponta para a difusão desses termos e da lógica das competências e habilidades ao período posterior à aprovação do normativo nacional. Essa terminologia, no entanto, influencia e se faz presente em 19 Planos Subnacionais. Alguns dos trechos a seguir ilustram essa afirmação.

Ampliar o número de creches e o atendimento às crianças de zero a cinco anos, buscando a qualidade do desenvolvimento de saberes, competências e habilidades que terão continuidade nas demais etapas de escolarização desses estudantes (PEE/PE/2015, Meta 1, Estratégia 1.12, grifo nosso).

Estimular o protagonismo dos educandos por meio de estratégias e metodologias curriculares, que integrem conhecimentos, *competências e habilidades*, contemplando seu desenvolvimento integral (PEE/AL/2016, Meta 6, Estratégia 6.14, grifo nosso).

Com o intuito de melhorar cada vez mais o processo ensino aprendizagem na Educação Básica, principalmente no que concerne ao fluxo escolar, é preciso investir sistematicamente em ações pedagógicas, que contemplem diretrizes curriculares, metodologias, formação de professores e processo de avaliação, de forma a garantir as *competências e habilidades na conclusão desta etapa [ensino fundamental e posterior prosseguimento de estudos (PEE/GO/2015, p. 60, grifo nosso).*

Estimular e desenvolver linhas de pesquisa e disseminar resultados que atendam às necessidades da rede estadual de ensino, no que diz respeito *ao desenvolvimento de competências e habilidades do professor* associadas à aprendizagem dos conteúdos dispostos no *Currículo Oficial do Estado de São Paulo* (PEE/SP/2016, Meta 21, Estratégia 21.12, grifo nosso).

Contrastando com as estratégias replicadas a partir do PNE (2014-2024) — as quais possuem uma certa similitude, observadas tanto em relação a sua identificação (meta e estratégia), quanto em relação à redação —, as estratégias que tratam das competências e habilidades não seguem essa perspectiva. É possível observar que essas estratégias estão mais relacionadas à Educação Infantil, ao Ensino Fundamental e à Educação Integral. Nos trechos acima, o uso das competências e habilidades também está associado ao(à) professor(a), questão que pode estar relacionada às discussões e aos documentos que originaram a versão final da BNCC para essas etapas da Educação Básica.

No tocante a essa questão, Dourado e Siqueira (2019, p. 292, grifo nosso) ressaltam que:

A discussão e o complexo processo de aprovação pelo Conselho Nacional de Educação, bem como de homologação de Base Nacional Comum Curricular (BNCC), pelo ministério da educação (MEC), efetivaram-se a partir de proposta do MEC que resultou na segmentação da Educação Básica, expressa pela aprovação de *duas bases curriculares: uma para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental e outra, direcionada ao ensino médio*. Todo esse movimento marcou, ainda, a secundarização das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica.

Como a BNCC — Educação Infantil e o Ensino Fundamental — foi aprovada em dezembro de 2017 (Brasil, 2017), possivelmente as versões iniciais desse documento, em especial a lógica das competências e habilidades, tenha influenciado alguns Planos Subnacionais. A Resolução N.º 2, que instituiu a BNCC, em seu Art. 3º, parágrafo único (Brasil, 2017, grifo nosso), destaca que:

Para os efeitos desta Resolução, com fundamento no caput do art. 35-A e no §1º do art. 36 da LDB, a expressão “*competências e habilidades*” deve ser considerada como

equivalente à expressão “*direitos e objetivos de aprendizagem*” presente na Lei do Plano Nacional de Educação (PNE).

Observa-se que a resolução ressalta a equivalência entre as expressões “*direitos e objetivos de aprendizagem*”, observada no PNE (Brasil, 2014a) e no âmbito desta investigação, nos Planos Subnacionais; e a expressão “*competências e habilidades*”, presente na BNCC, em que ambas reduzem a concepção da educação como um direito de todos(as). A pedagogia das competências está claramente associada às influências dos atores hegemônicos globais nas políticas educacionais, conforme indicam Dourado e Siqueira (2019, p. 296):

A ‘Pedagogia das Competências’, como pressuposto pedagógico da BNCC, é claramente definida como resultado de acordos entre os ‘organismos multilaterais’ e suas pautas de reformas educacionais ancoradas nas políticas neoliberais. O movimento em defesa das competências não é algo novo na história da educação. Afirma-se nos princípios defendidos pelos Organismos Internacionais (OCDE, BANCO MUNDIAL, UNESCO, CEPAL).

A associação entre a “Pedagogia das competências” e os organismos internacionais também é sublinhada por Laval (2019a), sobretudo à OCDE que, por meio de relatórios, memorandos e documentos, tem difundido essa lógica. O autor afirma que a introdução da “lógica da competência” acaba por subordinar os sistemas educativos, e mais especificamente as escolas, ao mercado, com o objetivo de formar a mão-de-obra necessária ao estágio atual do capitalismo. Não obstante, o autor destaca que os programas de avaliação da OCDE estão pautados na noção de competências. Os governos, ao aderirem a esses recursos, são convidados a adequarem os sistemas educacionais, para que atendam aos imperativos dessas avaliações e às lógicas e gramáticas a elas associadas, entre elas a questão das “competências”.

Laval (2019a, p. 83) ainda alerta para o “[...] risco de desintelectualização e desformalização dos processos de aprendizagem”, uma vez que as qualidades associadas à empregabilidade, úteis em termos econômicos, são sobrevalorizadas, enquanto muitos conhecimentos igualmente importantes são secundarizados ou excluídos do currículo oficial para dar lugar às “competências”. Portanto, para além das referências às “habilidades e competências” nos Planos Subnacionais, é preciso observar os desdobramentos da introdução dessa terminologia, perspectiva e retórica no âmbito dos sistemas públicos de ensino, o que pode ser, ainda, objeto de investigações no campo.

Por fim, entre os referentes que compõem a Categoria, destaca-se o C.5 — *(Re)Definição do Currículo pelas avaliações e testes standardizados*. Nesse contexto, os conhecimentos escolares objeto das avaliações padronizadas são valorizados, enquanto os

demais, não úteis a essa lógica, perdem espaço, são secundarizados ou até mesmo desaparecem do currículo oficial. Esse referente foi identificado em sete Planos Estaduais (PEE/AC/2015; PEE/AL/2016; PEE/CE/2016; PEE/GO/2015; PEE/RO/2015; PEE/RN/2016; e PE/SP/2016). Os planos indicam que o currículo, em sentido *lato sensu*, é (re)definido em função das avaliações externas padronizadas, ou seja, passam-se a focalizar as disciplinas e conhecimentos que integram as inúmeras provas/testes a que os(as) estudantes são submetidos(as), como destaca o seguinte trecho: “3.21 – Revisar o quantitativo de aulas, a partir da vigência do plano, elevando a carga horária das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática do Ensino Médio” (PEE/RO/2015, Meta 3, Estratégia 3.21). Nesse caso, as disciplinas citadas têm, em geral, a sua carga horária ampliada, enquanto outras, que não são mensuradas pelas avaliações em larga escala, têm sua carga horária reduzida.

Além disso, o planejamento educacional e escolar também passa a ser direcionado pelos resultados dessas avaliações, o que implica interferência no trabalho pedagógico. Programas de correção de fluxo e até mesmo a formação continuada dos(as) professores(as) têm como foco as avaliações em larga escala, como evidenciam os trechos abaixo.

3.3. Aprimorar as avaliações da educação básica no Estado - SARESP, a fim de que se tornem recursos pedagógicos efetivos, *transformando os resultados das avaliações em instrumentos de gestão pedagógica do currículo* (PEE/SP/2016, Meta 3, Estratégia 3.3, grifo nosso).

[...]

7.2. Garantir a articulação entre *currículo e avaliação, e o uso dos resultados na reorientação da prática pedagógica* (PEE/SP/2016, Meta 7, Estratégia 7.2, grifo nosso).

[...]

7.3. Assegurar, na gestão pedagógica, o aprimoramento das ações de formação continuada para o fortalecimento e diversificação do currículo, *o uso dos resultados de avaliação para reorientar a prática pedagógica e a definição dos processos de recuperação da aprendizagem* (PEE/SP/2016, Meta 7, Estratégia 7.3, grifo nosso).

Os excertos do PEE de São Paulo (2016) corroboram a tese de Dourado e Siqueira (2019), que aponta para um alinhamento entre *padronização curricular, formação de professores(as), materiais didáticos e avaliação*. O instrumento de regulação é a avaliação, que redefine até mesmo o currículo escolar, reduzido aos conhecimentos que integram os testes padronizados.

Como um balanço da categoria C — *Governança educacional, controle e padronização do conhecimento escolar* — e os cinco referentes que a integram, observa-se que eles estão presentes nos documentos analisados, com destaque para os referentes C.1 — Adoção de plataformas, sistemas informatizados e portais eletrônicos na educação e suas formas de

gestão —, identificado no PNE e em 25 Planos Subnacionais. Mesmo que os documentos não permitam evidenciar as implicações desses processos para a GD, a literatura do campo, bem como pesquisas já realizadas em outros contextos, permite aproximações que apontam para enfraquecimento dos processos democráticos, perda da autonomia e submissão dos fins da educação aos meios. A intensificação dos processos de plataformização, informatização e digitalização da educação da escola pública e suas formas de gestão confere a esses dispositivos capacidades que vão além às da humana, uma racionalidade olímpica, que tem sido conduzida a partir de critérios econômicos (Afonso, 2021; Lima, L. C., 2021b).

Outro destaque da categoria é o referente C.3 — *Proposição pelos órgãos centrais de um Currículo Comum (Common Core) (BNCC e Currículos Subnacionais) com caráter normativo e padronizador, no qual o direito à educação é convertido em expectativas (direitos) de aprendizagem* —, presente na totalidade dos documentos analisados. Sem dúvida, a garantia de conhecimentos mínimos é tarefa importante dos sistemas educacionais; contudo, observa-se que eles têm sido reduzidos às necessidades econômicas e mercantis, sem respeitar a diversidade e a autonomia das escolas e de seus/suas profissionais, concebidos(as) como meros(as) executores(as) de um currículo padronizador e normatizador. Na maioria dos documentos examinados, o direito à educação já havia sido reduzido às “*expectativas (direitos) e objetivos de aprendizagem*”, processo que adquiriu novos contornos com a incorporação da lógica das “*competências e habilidades*”, que já influencia alguns Planos Estaduais e que foi materializada na BNCC, cujo pilar de sustentação tem “[...] um tipo de conhecimento convertido em conteúdo que pode ser apreendido, medido e avaliado [...]” (Dourado; Siqueira, 2019, p. 298).

Reitera-se que um dos grandes objetivos de uma GD é garantir condições de acesso ao conhecimento a todos(as), bem como a permanência e conclusão dos estudos com êxito e qualidade. No entanto, a introdução de novos mecanismos de controle, padronização, regulação da educação — que integram as novas formas e modos de governança — tendem a inviabilizar a participação de forma mais alargada. Além disso, essas medidas diminuem a autonomia das escolas e dos atores que atuam nesses espaços. Nesse contexto, a GD é ainda mais enfraquecida, perde densidade e não assume formas mais robustas e substantivas (Apple *et al.*, 2020; Lima, 2014), dada a ausência de condições para o seu desenvolvimento.

9.4 NOVA GOVERNANÇA ESCOLAR, CARACTERÍSTICAS, INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS: EVIDÊNCIAS OBSERVADAS NO PNE E NOS PLANOS SUBNACIONAIS

Embora o PNE, os Planos Estaduais e Distrital de Educação focalizem a administração/gestão dos sistemas de ensino — fato confirmado pelo número de referências relacionadas a essa dimensão —, muitas de suas proposições também dizem respeito às escolas públicas que integram esses sistemas. Ou seja, a análise dessas peças normativas permite observar alguns elementos da nova governança associados à gestão das escolas, que influenciaram a elaboração e, após lutas e disputa, foram grafados e referendados nos textos desses diplomas legais.

Como esta análise focaliza o plano das orientações para a ação, convém ressaltar que esses mesmos elementos, no plano da ação (Lima; 1998; 2011a; 2018b), são traduzidos, (re)interpretados, adaptados ou são objeto de resistência nas escolas públicas brasileiras. Observa-se que, conforme supracitado, a lógica da nova governança não ficou restrita ao Estado, a suas instituições, ou até mesmo aos sistemas de ensino. Evidenciou-se, portanto, que a nova governança tem adentrado as escolas públicas tanto pelo teto, por meio de políticas *top-down*, quanto pela porta da frente, quando essa lógica é legitimada e operacionalizada pelos próprios sujeitos que atuam nesse cenário.

Nesse sentido, a Categoria D — *Governança Escolar: características, instrumentos e procedimentos* — apresenta cinco referentes, conforme destaca o Quadro 48.

QUADRO 48 – GOVERNANÇA ESCOLAR: CARACTERÍSTICAS, INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS

Categoria D – GOVERNANÇA ESCOLAR: CARACTERÍSTICAS, INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS		
Referentes	N.º Documentos	N.º Referências
D.1 Introdução de mecanismos de vigilância (geralmente tecnológicos) e de controle (plataformas, sistemas informatizados, portais eletrônicos) no espaço escolar.	23	58
D.2 Elaboração/adoção de Planos e Contratos de Gestão Escolar.	24	27
D.3* Instituição de mecanismos de concorrência e competição entre escolas, turmas, alunos e profissionais da educação.	-	-
D.4 Os resultados mensuráveis determinam as ações da escola pública e os processos de ensino/aprendizagem.	-	-
D.5 Previsão/existência de avaliação por desempenho e responsabilização excessiva dos profissionais da educação	16	22
Total	26	107

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa. Com auxílio do NVivo®.

O referente D1 — *Introdução de mecanismos de vigilância (geralmente tecnológicos) e de controle (plataformas, sistemas informatizados, portais eletrônicos) no espaço escolar* — foi identificado no PNE e em 22 Planos Subnacionais. Os documentos que não contêm elementos relacionados a esse referente são: PDE/DF/2015, PEE/BA/2016, PEE/MA/2014 e PEE/MT/2014. Embora os três primeiros planos façam menção à informatização da gestão da Secretaria de Educação, não há referência a esse processo no âmbito das escolas.

Dentre os possíveis mecanismos de vigilância e controle citados nos planos, a menção à *informatização integral da gestão das escolas* é predominante. Outros dispositivos são mencionados, dentre os quais se destacam: a criação de portais eletrônicos e de sistemas de monitoramento da vida acadêmica dos(as) alunos(as); criação de mecanismos de acompanhamento pedagógico individualizado *online*; instituição de espaços para disponibilização de materiais didáticos e pedagógicos *online*; adoção de sistemas de informações educacionais (dados e informações de alunos/as e professores/as); criação de portais de transparência com participação da comunidade escolar e instituição de portais com dados estatísticos das escolas. Além disso, os planos destacam a necessidade de formação para a adoção de TDICs no espaço escolar, além de disponibilização de estrutura para uso dos dispositivos eletrônicos, incluindo equipamentos e acesso à internet.

Conforme mencionado na análise do referente C.1 — *Plataformas, sistemas informatizados e portais eletrônicos* —, a simples referência ou proposição da adoção desses dispositivos não é suficiente para afirmar que esses documentos apontam para a concretização das novas formas e modos de governança no âmbito de sua circunscrição. Para isso, são necessárias pesquisas qualitativas, estudos de caso que investiguem em profundidade a materialidade desse fenômeno, a partir de dados da realidade empírica que alcancem o plano da ação (Lima; 1998; 2011a; 2018b). Algumas pesquisas realizadas em outros contextos, no entanto, permitem aproximações e fornecem importantes dados e elementos sobre essa questão. Não obstante, casos emblemáticos recentes também permitem avançar em pontos que o PNE (Brasil, 2014a) e os Planos Subnacionais não aprofundam, dado o limite dos textos e o contexto em que foram elaborados/promulgados.

No que concerne às pesquisas já realizadas, destacam-se os trabalhos de Afonso (2021), Lima, L. C. (2021b) e Meira (2017), que contribuíram para a elaboração da matriz analítica proposta neste estudo. Ao aprofundar a temática, Afonso (2021) afirma que as TDICs, embora presentes de forma desigual e com alguns déficits, não são mais uma novidade no espaço escolar. Essas ferramentas são utilizadas nas atividades pedagógicas e educacionais, na

integração com outras escolas e sistema de ensino, bem como na administração e gestão desses espaços.

Entretanto, destaca-se a necessidade de atenção por parte de educadores(as) e pesquisadores(as) a questões menos discutidas e questionadas, a fim de compreender esses dispositivos enquanto “[...] tecnologias de dominação, controlo e alienação; meios de publicitação competitiva ou de marketing educacional; instrumentos para o desenvolvimento de formas de *accountability* digital, entre outras funções” (Afonso, 2021, p. 4). As TDICs apresentam tanto potencialidades quanto limitações, dependendo do propósito e da utilização desses dispositivos e, portanto, podem ser empregadas “[...] tanto como meio para ameaçar a democracia quanto como instrumento para reforçar os processos democráticos” (Afonso, 2021, p. 5-6).

Essa mesma tensão e contradição é observada em relação ao uso das plataformas e SIs na educação, na escola e suas formas de gestão. O autor enfatiza que, “Ao contrário do que se possa pensar, as plataformas digitais não são dispositivos ou instrumentos neutros que apenas servem como facilitadores ou mediadores” (Afonso, 2021, p. 6). Portanto, é preciso interrogar o uso e as implicações da adoção desses dispositivos no campo educativo, em especial no espaço escolar.

Dentre as implicações do uso de plataformas e SIs, Afonso (2021) destaca a dataficação — processo de coleta de dados de todos os níveis do sistema educativo —, perpassando o ensino, a aprendizagem e a gestão das escolas. Esses dados, quando processados por algoritmos, têm produzido uma forma mais ampla de *accountability* baseada no desempenho (*performance-based accountability*)²⁴³, que combina dados de avaliações externas com diversos indicadores e métodos de avaliação, exercendo influência sobre as tomadas de decisão e elaboração de políticas educacionais. Essa nova forma de *accountability* interfere nas práticas dos(as) profissionais da educação (autonomia), bem como na governação da educação em nível meso e macro.

Não obstante, Afonso (2021) ressalta que os atores escolares que fornecem os dados para as plataformas não participam da sua construção, geralmente realizada por algoritmos. Já os dados produzidos nem sempre estão acessíveis para investigações científicas e para o controle social. A partir de pesquisas empíricas realizadas em Portugal, o autor afirma que as plataformas têm contribuído para a centralização do poder e para a intensificação do trabalho

²⁴³ Afonso (2021) ressalta que a *accountability* baseada no desempenho é tema do *World Yearbook of Education 2021* (Grek; Maroy; Verger, 2021).

de diretores(as) e professores(as) para atender às demandas desses dispositivos. O poder conferido às plataformas e aos dados por elas gerados devem ser escrutináveis, destaca Afonso (2021).

Nesse mesmo sentido, Lima, L. C. (2021b) enfatiza as potencialidades do uso das TDICs na educação. Por outro lado, observa que a materialidade desses processos nas escolas portuguesas possibilitou o surgimento de “[...] novos instrumentos de regulação e controle, a erosão da democracia e a recentralização das decisões sobre uma educação e uma administração heterônomas” (Lima, L. C., 2021b, p. 5), bem como o aumento da burocracia (hiperburocracia) e do poder desses dispositivos, que possuem uma “racionalidade olímpica” — capacidade de processamento de informações jamais alcançada pelo ser humano. Para Lima, L. C. (2021b, p. 1), “As novas máquinas de administrar a educação tendem a produzir uma educação tanto mais irracional em termos substantivos quanto mais racional em termos formais, de que podem resultar educação e processos de escolarização desumanizados”.

Já o estudo de Meira (2017) corrobora as contradições relacionadas ao uso de plataformas e SIs na escola pública portuguesa, evidenciadas pelos autores supracitados, uma vez que, se por um lado as TDICs oferecem vantagens para as escolas, por outro, intensificam a vigilância, o controle, a burocracia e possibilitam uma maior padronização dos processos. As plataformas eletrônicas permitiram o surgimento de “[...] novos domínios na ação administrativa que escapam aos controles tradicionais e impedem a participação dos interessados na tomada de decisões (Meira, 2019, p. 1).

Em outros termos, os autores supracitados reconhecem as potencialidades das TDICs, mas também alertam para a importância de se compreenderem as implicações da adoção de plataformas e SIs na educação e na escola pública, em especial, para a GD desses espaços. O uso desses dispositivos pode resultar em novas formas de controle, vigilância, intensificação do trabalho e perda da autonomia dos(as) profissionais da educação.

Todavia, apesar das evidências apontadas pelas pesquisas realizadas na realidade portuguesa, ressalta-se que se faz necessário analisar cada contexto, sobretudo as diferentes realidades vivenciadas nos estados brasileiros. Os Planos Estaduais e Distrital de Educação não alcançam essa dimensão, mas alguns casos emblemáticos recentes envolvendo as TDICs, ocorridos no Paraná, Santa Catarina e São Paulo merecem destaque.

É inegável que a pandemia de covid-19 representou uma janela de oportunidades para a disseminação desses dispositivos. Tanto o estado do Paraná quanto Santa Catarina firmaram parcerias com o *Google*[®] para disponibilização do *Google Sala de Aula*, bem como contas

Google para profissionais da educação, escolas e estudantes. Conforme Palú, Arbigaus e Silveira (2023), em ambos os estados, os dados migraram dos sistemas informatizados já utilizados, ou seja, do Sistema Estadual de Registro Escolar (Sere) — Paraná e do Sistema de Gestão Educacional de Santa Catarina (Sisgesc) — para o *Google*[®]. Em tempo de Capitalismo de Vigilância (Zuboff, 2020), os dados se constituem em matéria-prima para muitas corporações. Ainda no Paraná, durante a gestão de Renato Feder como Secretário Estadual de Educação — entusiasta do uso de plataformas, SIs e aplicativos — os(as) professores(as) foram surpreendidos(as) com a instalação do aplicativo *Alura* em seus celulares, sem o seu consentimento (Palú; Arbigaus; Silveira, 2023).

Ao deixar o estado do Paraná, Renato Feder assumiu a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo. Conforme nota divulgada pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeosp), em 09 de agosto de 2023, os(as) professores(as) daquele estado também foram surpreendidos(as) com a instalação do aplicativo “Minha Escola SP”, sem autorização (Apeosp, 2023). Esses casos simbólicos indicam uma tendência de intensificação do uso de PPPEs nos sistemas públicos de ensino, firmado com grandes corporações do ramo de tecnologias, bem como suscitam questionamentos sobre a privacidade dos dados e a autonomia dos atores escolares frente à utilização dessas ferramentas. Essa questão requer atenção de educadores(as) e pesquisadores(as) e pode ser objeto de futuras pesquisas.

No contexto educacional catarinense²⁴⁴, destaca-se o Projeto de Lei (PL) N.º 0337/2023, de autoria da Deputada Ana Campagnolo (Partido Liberal), que “Dispõe sobre a instalação de câmeras de videomonitoramento nas salas de aula de ensino médio da rede pública e privada estadual de ensino”. O projeto original, em seu Art. 2º, determina que “As câmeras de que trata o art. 1º serão instaladas em cada sala de aula contendo estudantes do ensino médio, *de maneira que capturem som e imagem de professores e alunos*” (Santa Catarina, 2023a, grifo nosso).

Após a aprovação do PL N.º 0337/2023 na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc), o Sindicato dos Trabalhadores em

²⁴⁴ O PL N.º 4858/2020, de autoria do Deputado Federal Deuzinho Filho (Republicanos/CE), tem teor muito semelhante ao apresentado na Alesc em 2023, o qual “Estabelece diretrizes gerais de segurança e de vigilância eletrônica nas escolas públicas e privadas de educação básica e dá outras providências” (Brasil, 2020a). O deputado possui dois outros projetos pensados, um dos quais “Estabelece que estados e municípios incluam nos seus respectivos Planos de Educação a previsão da instalação de sistemas de monitoramento em tempo real por meio de câmeras de vídeo nos seus estabelecimentos do Ensino Básico” (Brasil, 2023d). A intensificação da vigilância nas escolas e salas de aula por meio de dispositivos eletrônicos é um dos elementos que não foi possível aprofundar na presente tese, mas poderá ser objeto de análise de pesquisas futuras.

Educação na Rede Pública de Ensino do Estado de Santa Catarina (Sinte/SC) fez a seguinte declaração:

Com a justificativa de acompanhar as aulas e até perceber alguma situação de bullying e violência, o projeto de lei é de autoria de *uma parlamentar que faz da perseguição aos professores sua principal atuação legislativa*. As câmeras neste projeto cumprem o objetivo de vigiar o comportamento dos professores no exercício de suas atividades e esse monitoramento inibe a atuação dos profissionais, restringindo liberdade essencial ao desenvolvimento da docência, em afronta às orientações dos conselhos de educação (Sinte/SC, 2023, grifo nosso).

Portanto, apesar de, no PL N.º 337 (Santa Catarina, 2023a), a instalação das câmeras nas salas de aula se apresentar como um instrumento neutro, ou até mesmo ser caracterizado como promotor da transparência das atividades que ocorrem em sala de aula, esse dispositivo pode se converter em mais um panóptico, que possibilitaria a vigilância e o controle, instalado em cada sala de aula do território catarinense.

Na sequência da análise, são destacadas as evidências relacionadas ao referente D.2 — *Elaboração/adoção/exigência de Planos e Contratos de Gestão Escolar*. Os PGEs são citados na Estratégia 19.6 do PNE (Brasil, 2014a), que prevê a participação e a consulta às famílias, aos(as) alunos(as) e dos(as) profissionais da educação na sua formulação, e está também presente em 23 Planos Subnacionais. Não se faz menção a esses instrumentos nos seguintes planos: PDE/DF/2015, PEE/MT/2015 e PEE/PR/2015.

É relevante ressaltar que a mera menção ou existência de PGE não configura, por si só, um alinhamento à nova governança. Contudo, a forma como essas estratégias são traduzidas nas organizações educativas requer atenção, uma vez que instrumentos e procedimentos aparentemente democráticos podem não assumir formas mais substanciais de democracia nos espaços escolares, ou até mesmo serem capturados pela nova governança para outros propósitos.

Nesse sentido, a análise das referências aos PGEs nos documentos examinados indica uma conexão entre o PGE e outros elementos e instrumentos da nova governança, como evidenciado no trecho a seguir.

[...] *conciliação do plano de gestão com resultados educacionais*, em que se dê destaque aos direitos de aprendizagem e cumprimento das rotinas de fluxo das aulas, à consolidação de *boas práticas* e intervenções pedagógicas nos currículos de modo a subsidiar a definição de *critérios objetivos para o provimento dos cargos* (PEE/BA/2016, Meta 19, Estratégia 19.7, grifo nosso)

Fica evidente a associação entre o PGE e os resultados educacionais. Além disso, é possível identificar que o direito à educação é reduzido aos direitos de aprendizagem e à ênfase nas boas práticas, elementos que são, conforme a literatura, associados à nova governança. A passagem sugere que os dois primeiros elementos podem configurar critérios para a escolha do(a) diretor(a) de escola, questão que está presente nos artigos e teses que deram origem à matriz de análise.

De acordo com Palú e Petry (2022b), em Santa Catarina, os PGEs foram instituídos pelo governo estadual, a partir de 2013, como instrumentos para escolha dos(as) dirigentes escolares e como estratégia de governança. Nesse contexto, os PGEs

[...] constituem-se em instrumentos que transcendem o planejamento, passando a direcionar a forma de participação na escola e até mesmo o comportamento dos profissionais da educação. *O PGE focaliza a liderança do gestor proponente.* Documentos importantes, oriundos do debate e construção coletiva, como o *Projeto Político-Pedagógico (PPP)* e a *Proposta Curricular de Santa Catarina (PCSC)*, são *secundarizados frente à centralidade do PGE*. Por fim, ressalta-se que os PGEs, como instrumentos de escolha do gestor escolar, apresentam um avanço comparados à indicação, contudo sua operacionalização direciona as ações da escola a partir dos pressupostos da NGP e Nova Governança Pública, que modificaram a forma de administrar o Estado e suas instituições (Palú; Petry, 2022b, p. 1224-1225, grifo nosso).

Portanto, em SC, os PGEs colocaram em segundo plano o PPP, documento reconhecido pela legislação como instrumento de GD. Já o artigo de Lima, M. F. M. (2021) investigou a adoção dos PGEs no município do RJ. A autora observa que “[...] o plano de gestão, requisito técnico para a seleção dos diretores, constitui-se como instrumento para indução do uso de indicadores educacionais, definição de metas e alcance da eficácia escolar” (Lima, M. F. M., 2021, p. 1). Em ambos os casos, verifica-se que os PGEs são utilizados como um instrumento para escolha dos(as) dirigentes escolares, frequentemente empregado pelo poder executivo como um filtro para a seleção dos(as) candidatos(as) à função diretiva da escola (Castro; Flórito, 2024)²⁴⁵ e, quando associados a outros instrumentos e valores, podem representar a materialidade das expressões na nova governança no espaço da escola pública.

Outro elemento que está associado aos PGEs nos documentos analisados é a contratualização, instrumento característico do mundo corporativo-empresarial que adentra o espaço escolar. Os contratos, na lógica da nova governança, são estabelecidos entre atores

²⁴⁵ No prelo. CASTRO; Marcela Moraes de; FLÓRITO; Luísa. Plano de gestão do diretor: do processo seletivo democrático à nova gestão pública. 2024.

externos ao governo (entidades privadas e o terceiro setor) e atores internos, frequentemente vinculados ao alcance de metas e resultados específicos, bem como a premiações e sanções. Esses instrumentos expressam uma das características da nova governança, que é a convergência e o imbricamento entre os setores público e privado na oferta dos serviços (Salamon, 2002) e, no caso em análise, dos serviços educacionais.

No tocante à adoção dos contratos, em especial dos contratos de gestão, os trechos seguintes exemplificam essa prática a partir das proposições do PEE do Piauí (2016).

Elaborar um *contrato de gestão que conste as atribuições do Núcleo Gestor* (diretor, diretor adjunto, coordenador pedagógico e secretário), no intuito de acompanhar o desempenho da gestão nos aspectos administrativo, financeiro e pedagógico, com monitoramento periódico pelo Conselho Escolar (PEE/PI/2016, Meta 19, Estratégia 19.2, grifo nosso).

[...]

Realizar *avaliação do Núcleo Gestor* (diretores, coordenadores e secretários) das escolas públicas, anualmente, através de comissão especializada da Secretaria de Educação, *com a finalidade de garantir a execução do contrato de gestão como instrumento indicador de desempenho da gestão escolar* (PEE/PI/2016, Meta 19, Estratégia 19.3, grifo nosso).

O documento propõe a adoção de um contrato de gestão firmado com a equipe diretiva das escolas, bem como a utilização desse instrumento como indicador do desempenho da gestão escolar. Conforme supracitado, a pesquisa realizada por Garcia (2019) identificou que a contratualização da gestão escolar é uma tendência crescente nos estados brasileiros e constatou que os(as) diretores(as), ao assumirem sua função, assinam contratos ou termos de compromisso em 12 entes federados. Dentre eles, evidencia-se que o Estado do Maranhão que, em 2015, publicou um decreto bastante rigoroso, que previa a exoneração do(a) diretor(a) em caso do não cumprimento das metas contratualizadas (Garcia, 2019).

Outro caso citado pelas pesquisas e que fundamentam a matriz foi evidenciado em Goiás. Em 2011, foi aprovada legislação que prevê a exoneração “[...] dos diretores eleitos, em caso de não cumprimento das metas do Ideb ou da não aprovação de sua gestão em processo de avaliação de desempenho” (Silva; Teixeira, 2022, p. 1191). Em 2013, foi estabelecida uma política de bonificação associada ao índice de acompanhamento da gestão (Silva; Teixeira, 2022). A gestão escolar possui “responsabilidades” na condução da escola, em que destaca-se, sobretudo, sua tarefa primordial de garantir condições necessárias para a efetivação do direito à educação. No entanto, é questionável quando esse direito é reduzido a um único índice, ou apenas a indicadores mensuráveis, cujo alcance é determinado por um contrato. Esses contratos,

por sua vez, transformam-se em mecanismos de controle e de punição de dirigentes escolares e profissionais da educação que não cumprirem suas cláusulas.

A partir da análise da legislação existente nos entes federados que aderiram à contratualização da gestão escolar, Garcia (2019, p. 88-89) identificou os principais termos contratualizados:

- a) Metas estabelecidas com base em avaliações de larga escala, com perspectivas de elevação dos índices de rendimento;
- b) Presença de metas relacionadas à economia de recursos materiais;
- c) Premiação por produtividade (desempenho dos estudantes) e assiduidade do profissional;
- d) Concessão de autonomias administrativas orçamentárias no âmbito das secretarias de educação, envolvendo a possibilidade de estabelecimento de convênios, mobilização de pessoal e, em alguns casos, também no âmbito das unidades escolares;
- e) Criação de comissões ou comitês de fiscalização e controle sobre os termos do acordo;
- f) Possibilidade de rescisão do acordo a qualquer momento por parte do acordante;
- g) Gestores escolares são os responsáveis nas unidades de ensino pelo alcance das metas que cabem à escola e se encontram estabelecidas no contrato/acordo.

Denota-se que os contratos se constituem em um mecanismo de indução à gestão por resultados, que tem a governança pelos números como foco das ações da escola pública, geralmente pela associação de metas, avaliação, resultados e políticas de bonificação/punição. Nessa lógica, os processos de ensino/aprendizagem, o planejamento coletivo e os debates são secundarizados — “Os acordos/contratos funcionam, assim, como instrumentos para articular as formas de gestão, responsabilizando os gestores e profissionais no interior da escola pelo considerado sucesso da política educacional dos governos” (Garcia, 2019, p. 89).

Outra implicação desses processos, que incide sobre a GD, é a centralidade que esses instrumentos assumem no âmbito escolar. O fazer cumprir dos contratos inviabiliza os tempos, os espaços e as condições necessárias para debates coletivos e para a concretização de formas mais democráticas de organização da escola e suas formas de gestão. Ademais, a ênfase nos resultados e a prática de contratualização contribuem para fomentar “[...] a competitividade no interior das escolas e entre unidades”, bem como direcionam “[...] as atenções exclusivamente para resultados mensuráveis, [que] concorrem para a redução das práticas pedagógicas” (Garcia, 2019, p. 90). A partir de uma racionalidade empresarial, o que não é formalmente contratualizado e não é mensurável acaba sendo invisibilizado, quando não negligenciado no espaço escolar.

A pesquisa de Garcia também evidenciou a atuação do Movimento Brasil Competitivo (MBC), que representa o setor empresarial, em 19 estados e no DF, por meio de duas iniciativas

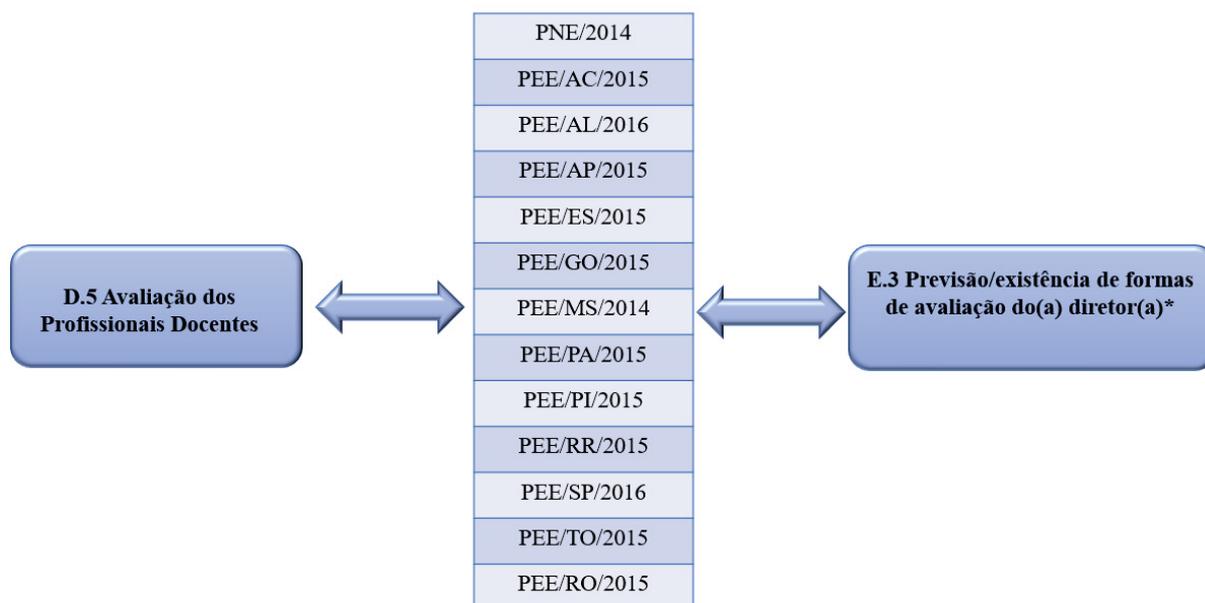
— o Pacto pela Reforma do Estado e o Programa Mais Gestão Pública. Conforme Garcia (2019, p. 86), “[...] o MBC oferece soluções e apoio técnico para reformas administrativas, revisões de planos plurianuais de governo, criação de núcleos de assessoramento público-privado, redução de gastos e aumento de receitas, governança para resultados”. Essa entidade pode ter influenciado na instituição de mecanismos de concorrência no âmbito da gestão educacional e reverberados para a gestão escolar, por meio de políticas *top-down*.

Em relação aos referentes D.3 — *Instituição de mecanismos de concorrência e competição entre escolas, turmas, alunos e profissionais da educação* — e D.4 — *Os resultados mensuráveis determinam as ações da escola pública e os processos de ensino/aprendizagem* —, não há evidências nos planos examinados de instituição desses mecanismos e direcionamentos circunscritos apenas ao âmbito das escolas. Todavia, conforme demonstrado nos referentes que integram as Categorias B e C, esses elementos estão nas políticas públicas propostas para os sistemas de ensino.

Algumas hipóteses podem explicar por que esses referentes não foram identificados no material analisado, apesar de serem indicados na literatura e nas investigações que fundamentaram a matriz: 1) os planos não entraram nesse grau de detalhamento, o que não é indicativo da não existência desses mecanismos; 2) essas lógicas têm adentrado as escolas predominantemente por meio dos sistemas de ensino, com a instituição de políticas de bonificação, premiação, estímulos e incentivos destinada aos(as) professores(as), turmas e estudantes, como observado no parágrafo anterior. Também foi observada a existência de orientações, reformulações curriculares, formações que (re)definem as práticas pedagógicas. Todavia, as suas confirmações ou infirmações demandam estudos que transcendem ao escopo da presente pesquisa.

Por fim, o referente D5 — *Previsão/existência de formas de avaliação e responsabilização excessiva dos profissionais da educação* — permite identificar que o PNE e 12 Planos Subnacionais contemplam, em seus textos, a previsão de avaliação dos(as) profissionais docentes. Contudo, não é possível afirmar se essa proposição está associada à nova governança, até mesmo porque a estratégia na qual está inserida trata da GD e prevê a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores(as) escolares, uma vez que os Planos Subnacionais que contemplaram esse mecanismo reproduziram o texto da Estratégia 19.6 do PNE (Brasil, 2014a). A Figura 12 destaca quais foram esses planos.

FIGURA 12 – PREVISÃO DE AVALIAÇÃO DE DOCENTES E GESTORES(AS) ESCOLARES



FONTE: A autora (2024), a partir do Banco de Dados (3) da pesquisa e NVivo®.

NOTA: *Na concepção da nova governança o diretor(a) é compreendido como um(a) gestor(a), associado à lógica empresarial.

Uma análise mais detalhada dos documentos revela que sete Planos Subnacionais propõem, para além do que está estabelecido na estratégia supracitada, a instituição de avaliação de desempenho dos(as) profissionais da educação, sem, contudo, deixar claro como ela seria realizada, de forma que em todos eles há a vinculação entre a avaliação de desempenho e a progressão na carreira docente. O PEE de Alagoas (2016, Estratégia 18.14) estabelece que a avaliação de desempenho seja vinculada ao alcance de índices e metas: “Implantar avaliação de desempenho individual para os profissionais da educação, visando à evolução no plano de cargos e carreiras, cujos critérios deve ter vínculos com as metas deste PEE”. Uma tendência de responsabilização dos(as) profissionais da educação também foi evidenciada no PEE/RN/2016, que propõem a implementação de LRE, de modo a responsabilizar gestores(as) e professores(as) pela gestão dos recursos públicos e garantia da qualidade da educação. Convém ressaltar que gestores(as) públicos(as) e professores(as) devem ser responsáveis, sim, pela efetivação do direito à educação, o que pressupõe a existência de condições para tanto. Contudo, responsabilidade difere do conceito de responsabilização/culpabilização, que adquire outra conotação, mais associada à punição.

Ainda no que diz respeito à associação entre avaliação do desempenho dos(as) profissionais da educação e avaliações direcionadas aos(as) alunos(as), Hypolito (2010)

observou alterações na carreira do magistério do Rio Grande do Sul, com a introdução de promoções variáveis de desempenho associadas à proficiência dos(as) estudantes em avaliações de larga escala. Há uma tendência de associação desses mecanismos às políticas de bonificação, bem como de sistemáticas de responsabilização/culpabilização dos(as) profissionais docentes.

Nesse viés, a pesquisa de Brito (2018) demonstrou como esse tipo de tendência tem sido difundida pelos atores hegemônicos globais, em especial pelo BM, Unesco e OCDE, os quais têm recomendado a “[...] construção de *standards* docentes como requisito fundamental para reformas exitosas dos sistemas nacionais de educação” (Brito, 2018, p. 167). Como estratégia de governança, “[...] o alcance dos *standards* permearia todo o *continuum* da atividade profissional docente, inclusive servindo de parâmetro assentido para indicar aqueles que continuarão e os que serão excluídos da carreira professoral” (Brito, 2018, p. 169).

É relevante destacar que a avaliação do trabalho docente e dos(as) demais profissionais da educação é importante e se faz necessária. Entretanto, nessa concepção, a avaliação é reduzida e, quando associada ao desempenho — uma vez que esse último é limitado ao desempenho dos(as) alunos(as) nos testes e avaliações em larga escala —, ela deixa de cumprir a função de instrumento de (re)planejamento profissional e escolar para se tornar um mecanismo de punição ou de premiação, indutor de performatividade e de desigualdades. Portanto, é preciso resgatar experiências de avaliações formativas, processuais e coletivas que prezem pelo diálogo, debates, que promovam a reflexão sobre a atuação profissional e que possam se contrapor às formas punitivas e reducionistas da avaliação dos(as) profissionais da educação.

Ao finalizar esta seção, cabe ressaltar que os dados da pesquisa apontam para um alinhamento e convergências entre as expressões da nova governança que compõem a matriz de análise. Em outros termos, a existência de PPPEs, a adoção de mecanismos típicos do mundo empresarial, tais como contratos, mecanismos de controle, padronização, ênfase nos resultados e a centralidade do(a) diretor(a) articulam engrenagens complexas de causa e efeito subjacentes a essas lógicas. Conforme a realidade, alguns desses aspectos são mais enfatizados ou relegados a segundo plano. Na sequência, a análise focaliza o último elemento, que trata da centralidade do(a) diretor(a) de escola na nova governança.

9.5 DIRETOR(A)/GESTOR(A): O NÚCLEO DA AÇÃO DA GOVERNANÇA ESCOLAR: TENDÊNCIAS OBSERVADAS NO PNE E NOS PLANOS SUBNACIONAIS

Nos documentos analisados — importantes diretrizes no plano das orientações para a ação (Lima; 1998; 2011a; 2018b) —, o(a) diretor(a)/gestor(a) de escola possui um papel de destaque. Tanto o PNE (Brasil, 2014a) quanto os 25 PEEs/PDE abordam, em suas metas e estratégias, a forma de escolha desses sujeitos, bem como sua formação e formas de avaliação de sua atuação, como pode ser observado nos referentes que compõem a Categoria E — *Diretor(a)/Gestor(a): o núcleo da ação da governança escolar* —, e apresentados no Quadro 49.

QUADRO 49 – DIRETOR(A)/GESTOR(A): O NÚCLEO DA AÇÃO DA GOVERNANÇA ESCOLAR

Categoria E – DIRETOR(A)/GESTOR(A): O NÚCLEO DA AÇÃO DA GOVERNANÇA ESCOLAR

Referentes	N.º Documentos	N.º Referências
E.1 A escolha dos(as) diretores(as)/gestores(as) é pautada em critérios técnicos, mérito e desempenho.	21	32
E.2 Ênfase nos processos de formação dos(as) diretores(as)/gestores(as) escolares voltados aos princípios da nova governança.	26	50
E.3 Previsão/existência de formas de avaliação do(a) diretor(a)/gestor(a) com tendências à responsabilização desse sujeito pelos resultados escolares	13	16
Total	26	98

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa. Com auxílio do NVivo®.

Conforme já mencionado, as reformas educacionais de feições gestionárias — em suas diferentes abordagens, dentre as quais a nova governança — conferem ao(a) diretor(a)/gestor(a) protagonismo, um papel central e estratégico. No entanto, é importante recordar que a centralidade e o protagonismo do(a) diretor(a) têm raízes históricas no contexto educacional brasileiro, questão observada nos primeiros escritos sobre administração escolar (Souza, 2007), nas políticas educacionais e nas escolas públicas (Paro, 2015), e que têm sido reforçados por essas teorias (Newman; Clarke, 2013; Lima, 2014; Grimaldi; Serpieri, Taglietti, 2015).

Nos documentos analisados, o(a) diretor(a) também assume um papel de relevo. Inicialmente, foi examinado o total de menções (frequências) a esse sujeito nos textos do PNE/PEEs/PDE, por meio dos termos “diretor(a)” e/ou “gestor(a)”, incluindo suas flexões de gênero

e número (singular/plural)²⁴⁶. O resultado desse exercício analítico pode ser visualizado na Tabela 12, a seguir.

TABELA 12 – FREQUÊNCIA COM QUE OS DOCUMENTOS FAZEM REFERÊNCIA AO(À) DIRETOR(A) E AO(À) GESTOR(A)

DOCUMENTO	DIRETOR(A)	FREQUÊNCIAS	GESTORA(A)	FREQUÊNCIAS
PEE/DF/2015	X	3	X	1
PEE/AC/2015	X	7	X	13
PEE/AL/2016	X	1	X	2
PEE/AM/2015	X	1	X	5
PEE/AP/2015	-	-	X	5
PEE/BA/2016	X	1	X	4
PEE/CE/2016	X	5	X	4
PEE/ES/2015	-	-	X	2
PEE/GO/2015	X	5	X	7
PEE/MA/2014	-	-	X	6
PEE/MG/2018	X	3	X	2
PEE/MS/2014	X	2	X	6
PEE/MT/2014*	X	2	X	5
PEE/PA/2015	X	2	X	4
PEE/PB/2015	X	5	X	4
PEE/PE/2015	X	1	X	6
PEE/PI/2015	X	5	X	6
PEE/PR/2015	X	1	X	3
PEE/RN/2016	X	2	X	4
PEE/RO/2015	X	2	X	7
PEE/RR/2015	-	-	X	8
PEE/RS/2015	X	1	X	4
PEE/SC/2015	-	-	X	2
PEE/SE/2015	X	1	X	2
PEE/SP/2016	X	1	X	2
PEE/TO/2015	-	-	X	8
PNE 2014 2024	X	3	X	2
TOTAL		54		124
TOTAL GERAL [DIRETOR(A) + GESTOR(A)]				178

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa.

É possível evidenciar que o termo “*gestor(a)*” é utilizado tanto no texto do PNE (Brasil, 2014a) quanto nos 26 Planos Subnacionais examinados, sendo que o número de menções ao termo “*gestor(a)*” é significativamente maior (124 referências) em comparação ao termo “*diretor(a)*”, que apresenta 54 menções. Conforme os dados apresentados na Tabela 12, seis Planos Estaduais não utilizam o termo “*diretor(a)*” em seus textos, nomeadamente os

²⁴⁶ Embora o número de menções (frequências) aos termos “*diretor(a)*” e “*gestor(a)*” não integrem a matriz de análise, julgou-se importante proceder a esse exercício, pois, durante a leitura dos documentos, observou-se que ora utilizavam o primeiro termo, ora utilizavam o segundo, ou ambos na mesma sentença. Além disso, durante a análise, identificou-se que alguns planos não usam o termo “*diretor(a)*”, aspecto que é explorado de forma mais aprofundada no texto que segue.

seguintes documentos: PEE/AP/2015, PEE/ES/2015, PEE/MA/2014, PEE/RR/2015, PEE/SC/2015 e PEE/TO/2015, os quais utilizam apenas o termo “gestor(a)”. Portanto, 20 Planos Subnacionais utilizam as duas terminologias, muitas vezes como sinônimos, o que também pode indicar o hibridismo dessas peças políticas.

Ao longo dos documentos examinados, os termos são citados 178 vezes, o que pode se configurar como um indício da centralidade desse sujeito no âmbito da política educacional, sobretudo nas peças normativas analisadas e no espaço escolar, como tem destacado a literatura do campo (Paro, 2015; Souza, 2007, 2023). Essa inferência suscita questionamentos a respeito do abandono ou até mesmo do deslocamento do termo “diretor(a)” para “gestor(a)” no plano jurídico normativo, no plano das orientações para a ação (Lima, 1998, 2011a, 2018b), uma vez que pode representar a materialidade das teorias gestionárias, em especial a da nova governança na norma legal.

Nessa perspectiva, ocorre uma redefinição da identidade do(a) diretor(a), o(a) qual passa a assumir o papel de “gestor” ou “gerente” ou “CEO”, “conformando um sujeito cada vez menos professor e cada vez mais gestor” (Lima; Sá; Torres, 2020; Lemos, 2022), uma (nova) identidade e papel conferidos pelas próprias normas legais (Afonso, 2018) sob influência da nova governança, que produz implicações na sua atuação.

De maneira geral, os Planos Subnacionais reproduzem as cinco menções aos dirigentes escolares por meio dos termos “diretor(a)” e “gestor(a)” identificadas no PNE (2014-2024) na Meta 19²⁴⁷ e suas estratégias. A Estratégia 19.1 prevê o repasse de verbas para os entes federados que tenham aprovado legislação acerca da nomeação de “diretores e diretoras” (menção 1 e 2), a partir dos critérios técnicos de mérito e desempenho e participação da comunidade escolar. Já na Estratégia 19.6, é destacada a participação dos pais na avaliação dos “gestores escolares” (menção 3); e a Estratégia 19.8 propõe a realização de formação para “diretores e gestores escolares” (menção 4 e 5), bem como a aplicação de prova para subsidiar a escolha do dirigente escolar²⁴⁸. Os referentes que compõem a categoria, em alguma medida, ajudam a compreender esse cenário.

²⁴⁷ No Capítulo 8, constatou-se que a Meta 19, originalmente redigida no Projeto de Lei (PL) N.º 8.035/2010, tratava apenas da nomeação de diretores(as). Somente durante o processo de tramitação desse projeto, a questão da GD foi incorporada.

²⁴⁸ Conforme destacado no capítulo anterior, tanto os programas de formação como a aplicação de prova nacional para diretores(as) nunca foram efetivados. Eles eram uma idealização do ministro da educação Fernando Haddad, que não foi colocada em prática pelos seus sucessores (Souza, 2023).

O referente E.1 — *A escolha dos(as) diretores(as)/gestores(as) é pautada em critérios técnicos, mérito e desempenho* — está presente no PNE e em 20 Planos Subnacionais, de forma que esses elementos não foram incorporados pelos seguintes documentos: PEE/DF/2015, PEE/AP/2015, PEE/MT/2014, PEE/SC/2015 e PEE/RS/2015, como ilustra o Quadro 50.

QUADRO 50 – A ESCOLHA DOS(AS) DIRETORES(AS)/GESTORES(AS) É PAUTADA EM CRITÉRIOS TÉCNICOS, MÉRITO E DESEMPENHO

(continua)

DOCUMENTO	CRITÉRIOS TÉCNICOS	MÉRITO	DESEMPENHO
PEE/DF/2015	-	-	-
PEE/AC/2015	X	X	X
PEE/AL/2016	X	X	X
PEE/AM/2015	X	X	X
PEE/AP/2015	-	-	-
PEE/BA/2016	X	X	X
PEE/CE/2016	X	X	X
PEE/ES/2015	X	-	-
PEE/GO/2015	X	X	X
PEE/MA/2014	X	X	X
PEE/MG/2018	X	X	X
PEE/MS/2014	X	X	X
PEE/MT/2014*	-	-	-
PEE/PA/2015	X	X	X
PEE/PB/2015	X	X	X
PEE/PE/2015	X	X	X
PEE/PI/2015	*	X	-
PEE/PR/2015	*	-	X
PEE/RN/2016	X	X	X
PEE/RO/2015	X	X	X
PEE/RR/2015	X	X	X
PEE/RS/2015	-	-	-
PEE/SC/2015	-	-	-
PEE/SE/2015	X	X	X
PEE/SP/2016	X	X	
PEE/TO/2015	X		X
TOTAL	19	18	18

FONTE: A autora (2024), a partir do Banco de Dados (3) da pesquisa.

NOTA: * Os PEEs dos estados do Piauí e do Paraná fazem referência à existência de critérios para a escolha de diretores(as)/gestores(as); contudo, não os associam a aspectos técnicos.

Ao analisar o referente, é possível decompor os seus elementos, associados à Meta 19 e, mais especificamente, à Estratégia 19.1 do PNE (Brasil, 2014a). Em relação ao primeiro elemento — *critérios técnicos* —, está presente em 19 PEEs. Os sete documentos que não fazem referência a esses instrumentos são: PEE/DF/2015, PEE/AP/2015, PEE/MT/2014, PEE/PI/2015, PEE/PR/2015, PEE/SC/2015 e PEE/RS/2015.

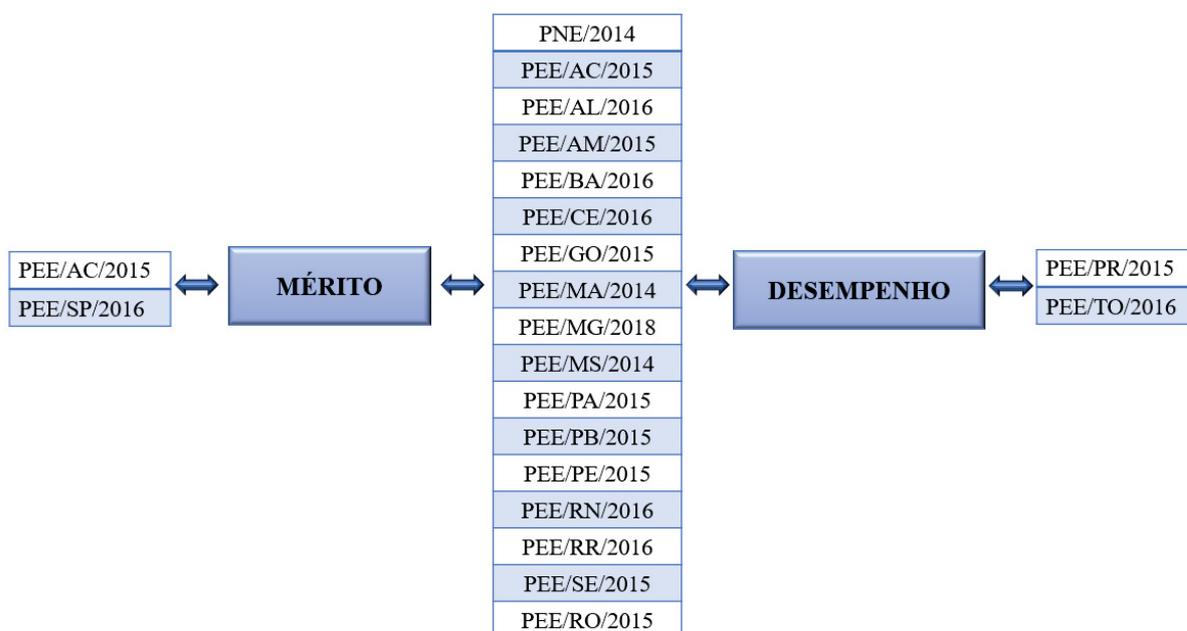
O segundo elemento — *mérito* — foi identificado em 18 Planos Subnacionais. Portanto, oito Planos Subnacionais analisados não incorporaram o mérito como elemento para escolha do(a) diretor(a)/gestor(a) de escola, nomeadamente os seguintes documentos:

PDE/DF/2015, PEE/AP/2015, PEE/ES/2015, PEE/MT/2014, PEE/PR/2015, PEE/SC/2015, PEE/RS/2015 e PEE/TO/2015.

Por fim, o terceiro elemento — *desempenho* — foi observado em 18 Planos Subnacionais. Os planos que não fazem menção a esse elemento são: PDE/DF/2015, PEE/AP/2015, PEE/ES/2015, PEE/MT/2014, PEE/PI/2015, PEE/SC/2015, PEE/RS/2015 e PEE/SP/2016.

O diagrama representado pela Figura 13 compara os documentos que incorporaram os critérios de *mérito e desempenho*, destacando as diferenças entre essas adesões nos Planos Subnacionais.

FIGURA 13 – CRITÉRIOS DE MÉRITO E DESEMPENHO NOS PLANOS SUBNACIONAIS



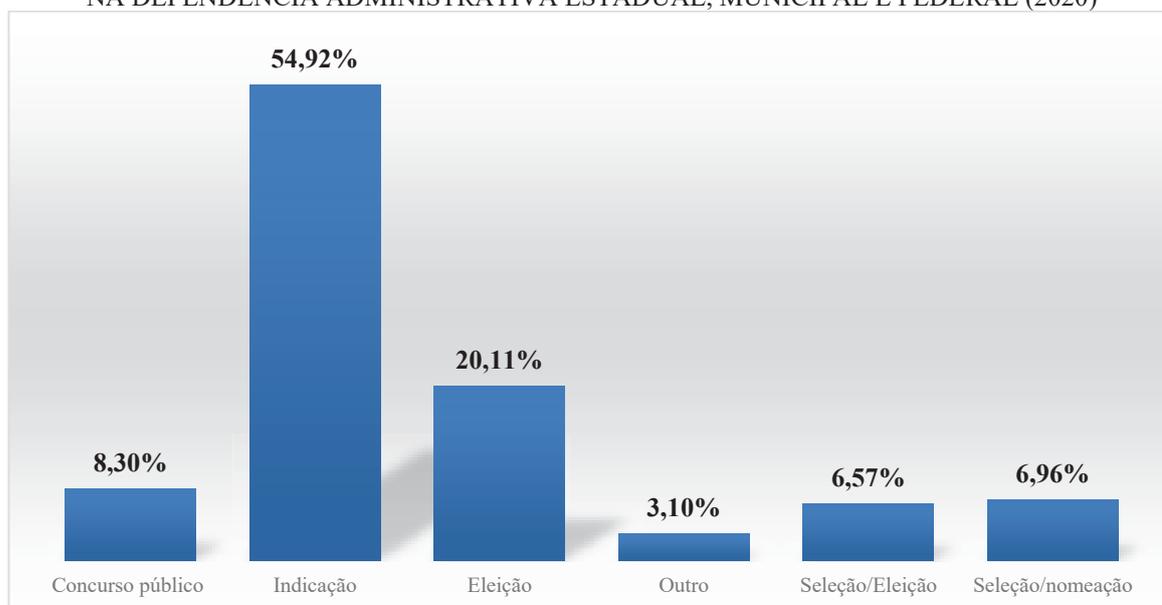
FONTE: A autora (2024), a partir do NVivo®.

Dentre os 18 Planos Subnacionais que aderiram aos critérios de mérito, é possível identificar que tanto o PEE/PI/2015 quanto o PEE/SP/2016, embora tenham incorporado a questão do mérito, não aderiram aos critérios de desempenho. Convém ressaltar que o estado de São Paulo historicamente tem o concurso público como forma predominante de escolha de diretores(as). No Plano Estadual de Educação do estado em questão, é possível evidenciar essa referência: “Garantir que o provimento do cargo de Diretor das escolas públicas da rede estadual dar-se-á por *critério meritório*, conforme previsto na Constituição Federal - por concurso público de provas e títulos - para professores de carreira” (PEE/SP/2016, Meta 19, Estratégia 19.3, grifo nosso).

Já entre os 18 Planos Subnacionais que incorporaram os critérios de desempenho, observa-se que o PEE/PR/2015 e o PEE/TO/2015 aderiram a esse critério, embora esses documentos não façam menção ao mérito. Portanto, constata-se que a associação entre critérios de mérito e de desempenho estão presentes no PNE (2014-2024) e em 16 Planos Subnacionais, que propõem esses elementos como instrumentos para a seleção de diretores(as)/gestores(as) de escola.

Buscou-se identificar, por meio dos dados apresentados pelo INEP (2020), o último ano de abrangência dessa pesquisa, quais as formas predominantes de escolha dos(as) dirigentes escolares por tipo de acesso à/ao função/cargo, nas escolas públicas brasileiras (estaduais, municipais federais). Esse panorama pode ser observado no Gráfico 8.

GRÁFICO 8 – PERCENTUAL DE DIRETORES(AS) ESCOLARES POR ACESSO À/AO FUNÇÃO/CARGO NA DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA ESTADUAL, MUNICIPAL E FEDERAL (2020)

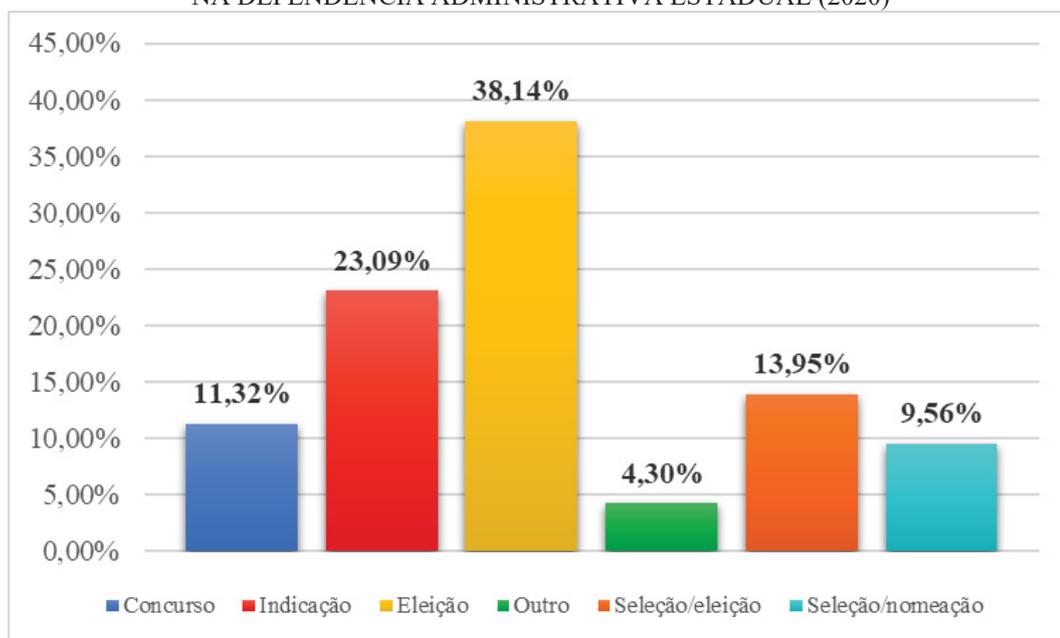


FONTE: Adaptado pela autora (2024), a partir de INEP (2020).

A análise dos dados indica que, na grande maioria das escolas públicas (estaduais, municipais e federais), a forma predominante de escolha do(a) dirigente escolar é a indicação (54,92%), seguida da eleição, que corresponde a 20,11%; também se destaca o concurso público (8,30%). Essas são as três formas clássicas de escolha de diretores(as) no Brasil (Paro, 2003; Dourado, 2013; Drabach; Souza, 2014). Em relação às formas mistas, a seleção/eleição (6,57%) está ligeiramente abaixo da seleção/nomeação (6,96%). Por fim, outras formas representam 3,10% do total.

O desdobramento desses dados por dependência administrativa, sobretudo a dependência administrativa estadual e municipal²⁴⁹, indica algumas tendências. O Gráfico 9 apresenta esse detalhamento na dependência administrativa estadual.

GRÁFICO 9 – PERCENTUAL DE DIRETORES(AS) ESCOLARES POR ACESSO À/AO FUNÇÃO/CARGO NA DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA ESTADUAL (2020)



FONTE: Adaptado pela autora (2024), a partir de INEP (2020).

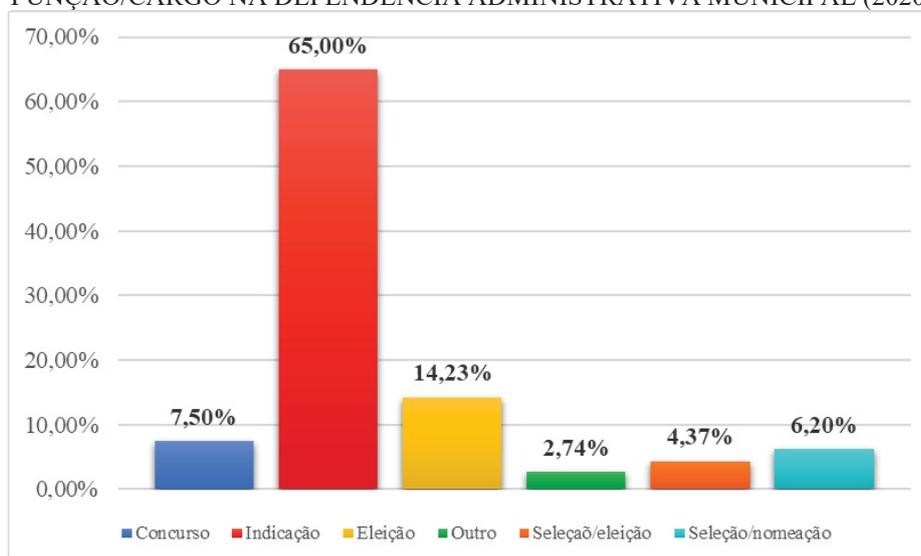
Observa-se que, nas redes estaduais de ensino brasileiras, a forma predominante de seleção de diretores(as) é a eleição (38,14%), seguida da indicação (23,09%). Já entre as formas mistas, a seleção/eleição (13,95%) é um pouco mais frequente em relação à seleção/nomeação (9,56%). Por sua vez, o concurso público é a forma pela qual cerca de 11,32% dos(as) diretores(as) ascenderam ao/à cargo/função. Em alguma medida, a análise dos dados empíricos aponta para aproximações entre as proposições dos PEEs, pois dez documentos examinados mantiveram a eleição como forma de escolha dos(as) dirigentes escolares. Observa-se que as formas mistas de escolha são mais expressivas em relação ao panorama nacional e que a indicação ainda persiste, mas em menor proporção em comparação ao amplo panorama.

²⁴⁹ Conforme os dados do INEP (2020), as escolas estaduais brasileiras contavam com 28.853 diretores(as) por vínculo empregatício. Já as escolas municipais possuíam 93.988 diretores(as), enquanto as escolas federais contavam com 688 diretores(as). Por fim, as escolas privadas, que não são objeto deste estudo, possuíam 37.654 diretores(as). Os gráficos que ilustram esta seção focalizaram as redes estaduais e municipais, que possuem maior expressividade, embora, no panorama geral, os dados das escolas federais também foram contabilizados. Neste estudo, foi observado apenas o/a cargo/função de diretor(a). Conforme a apresentação do INEP (2020), no *site* Estatísticas dos Gestores Escolares, as informações disponibilizadas são provenientes do Censo Escolar da Educação Básica.

Entretanto, como apontou a investigação de Drabach (2018), há uma tendência nas redes estaduais brasileiras de diminuição das formas democráticas de escolha de dirigentes escolares e um aumento das formas mistas, que estão condicionadas aos critérios técnicos, de mérito e de desempenho. Essa tendência poderá ser fortalecida com a aprovação da Lei N.º 14.113 (Brasil, 2020b), na qual a condicionalidade I (Art. 14) prevê a complementação do VAAR para os entes federados que optarem por selecionar seus(las) dirigentes escolares com base em critérios técnicos de mérito e de desempenho²⁵⁰.

Já o Gráfico 10 apresenta esse panorama em relação às redes municipais brasileiras.

GRÁFICO 10 – PERCENTUAL DE DIRETORES(AS) ESCOLARES POR ACESSO À/O FUNÇÃO/CARGO NA DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL (2020)



FONTE: Adaptado pela autora (2024), a partir de INEP (2020).

Os dados indicam que, na dependência administrativa municipal, a indicação (65,00%) ainda é a forma predominante de escolha dos(as) dirigentes escolares, isto é, representa um percentual significativo em relação às demais. A eleição é a forma mais frequente de acesso à função para 14,23% dos(as) diretores(as), e o concurso público está presente em 7,50% dos casos. As formas mistas seleção e eleição (4,37%) e seleção/nomeação (6,20%) são menos

²⁵⁰ A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) lançou, em 2023, um painel on-line, por meio do qual é possível visualizar “[...] uma síntese da situação do ente, sobre a habilitação ou não em cada uma das condicionalidades e, caso a rede não tenha sido contemplada com o recurso do VAAR, o motivo pelo qual não foi contemplado em 2022” (Undime, 2023). O painel pode ser acessado por meio do *link*: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDg4YWFjNTUtNWNkNy00MWNjLThkOGMtNTEzYjk2ZmQzYmYyIiwidCI6ImI4YzI1OTMyLTVINzYtNGIyYi05YzUzLWQ0MTc0NWU5YzkyZCJ9>. Acesso em: 02 nov. 2023.

expressivas em comparação à dependência administrativa estadual. Contudo, essa também é uma questão que poderá ser influenciada pela Lei N.º 14.113 (Brasil, 2020b).

Em suma, a análise dos dados indica que as duas formas predominantes de escolha de dirigentes escolares das escolas públicas brasileiras são, respectivamente, a indicação e a eleição, sendo que a indicação — a forma que o PNE não referenda (Souza, 2023) e tampouco é mencionada nos PEEs/PDE —, é predominante no panorama geral e possui alta expressividade nas redes municipais. Ou seja, apesar de o PNE (Brasil, 2014a) e a grande maioria dos Planos Subnacionais (16) referendarem, em seus documentos, a adoção de critérios de “mérito e desempenho” associados à participação/escolha da comunidade escolar como forma de escolha do(a) diretor(a) de escola, a materialização desses elementos ainda se constitui como ponto de tensionamento, dada a centralidade desse sujeito tanto nas formas patrimoniais de gestão quanto na GD, questão que tem sido reforçada pelas novas formas e modos de governança.

Em relação aos estudos que fundamentam essa matriz, julga-se relevante destacar dois casos. O primeiro deles é evidenciado na rede estadual de ensino de Santa Catarina, que, até o ano de 2013, adotava a indicação como forma de escolha dos dirigentes escolares, a partir de então, passou a utilizar a escolha do PGE como forma de seleção desses sujeitos, uma forma mista que congrega critérios técnicos e consulta à comunidade (Palú; Petry, 2022b).

A análise dos processos de seleção realizadas no estado catarinense nos anos de 2014, 2015 e 2019 evidencia que “[...] os PGEs, além de se constituírem como forma de escolha, podem ser entendidos como estratégia de governança. A participação política é aceita desde que dentro dos marcos propostos pelo modelo, e não de uma forma ampliada” (Palú; Petry, 2022b, p. 1223). Ademais, por meio da política orientada pelos PGEs, “O gestor e a comunidade passam a responder por uma instituição pública, que cada vez mais adquire um caráter privado” (Palú; Petry, 2022b, p. 1224). Observou-se uma “[...] ênfase nos processos de escolha, que concebem os estudantes e famílias como clientes e parceiros. Essa perspectiva altera o sentido da participação, convertendo a participação cidadã em participação fiscalizadora” (Palú; Petry, 2022b, p. 1224).

No estado catarinense, em 2023, apesar de os PGEs continuarem vigentes — com sucessivas alterações realizadas nas regras do jogo via decretos governamentais —, a indicação voltou a ser utilizada como uma das formas de escolha dos(as) dirigentes escolares. Cabe ressaltar que os PGES não foram instituídos por lei específica, mas por decreto governamental, um instrumento muito frágil da democracia. Nas escolas em que o PGE do(a) diretor(a)

proponente não alcançou 50% dos votos válidos em cada segmento (profissionais da educação, pais ou responsáveis e estudantes), conforme determinou o Decreto N.º 273, Art.13, parágrafo único, “[...] a votação será desconsiderada e o Plano de Gestão Escolar para designação do Diretor de unidade escolar é de livre escolha do Governador do Estado por indicação da Coordenadoria Regional de Educação” (Santa Catarina, 2023b).

Conforme reportagem publicada pelo *site* de notícias *ND Mais*, das 891 escolas estaduais que participaram do processo de seleção de diretores(as) via PGE, em 435, o quórum determinado pelas novas regras propostas pelo Decreto N.º 273 (Santa Catarina, 2023b) não foi alcançado (Nora, 2023). Embora a publicação ressalte que esse quadro poderia sofrer algumas modificações, ainda assim, implica que cerca de 50% das escolas públicas estaduais terão dirigentes escolares indicados pelo poder executivo a partir de 2024.

Outro caso relevante foi evidenciado no estado do Acre, cuja alteração na legislação estadual passou a permitir que, “[...] além do professor, o servidor não-docente com formação em nível superior na área de administração pública, administração escolar ou processos escolares, possa participar das etapas para o provimento da função de diretor na rede estadual²⁵¹” (Melo; Torres, 2017, p. 816). Portanto, nesse contexto, a ênfase recai na experiência administrativa, um dos requisitos apontados para o recrutamento de dirigentes escolares ressaltados pelo BM (2013), conforme já destacado, permitindo que um(a) profissional não docente possa assumir essa função. Nesse caso, a alteração no normativo legal se aproxima das proposições da nova governança para a gestão escolar.

Em relação ao referente E.2 — *Ênfase nos processos de formação dos(as) diretores(as)/gestores(as) escolares voltados aos princípios da nova governança* —, constatou-se que a formação continuada e a capacitação desses sujeitos são preocupações apresentadas em 26 documentos. O PEE/MT/2015 é o único Plano Subnacional que não faz menção a essa questão. Além dos(as) diretores(as), a grande maioria dos documentos enfatiza a importância da formação para os(as) demais membros das equipes gestoras das escolas.

Em que pese a menção à formação dos(as) diretores(as) e suas equipes nas diferentes dimensões da gestão escolar, evidenciou-se que a redação da maioria das estratégias não permite afirmar se essa formação está efetivamente associada à lógica da nova governança. No entanto, identificaram-se alguns elementos que podem ser relacionados a essa perspectiva, tais como:

²⁵¹ Maiores informações estão disponíveis na Lei N.º 3.141 (Acre, 2016).

- O enfoque nos direitos, objetivos e expectativas de aprendizagem;
- A incorporação do uso das tecnologias educacionais na construção da aprendizagem utilizando ambientes virtuais;
- A ênfase na utilização dos resultados das avaliações internas e externas no planejamento e no acompanhamento pedagógico;
- A busca pela conciliação do plano de gestão, resultados educacionais e direitos de aprendizagem;
- O aprimoramento das competências e habilidades do “gestor(a)” e liderança desse sujeito no espaço escolar;

Não obstante, os documentos analisados afirmam que a oferta da formação supracitada será realizada por meio de parcerias com IES, sem especificar se essas instituições são de natureza pública ou privada. No tocante a essa questão, cabe ressaltar reportagem publicada no jornal *Folha de São Paulo*, intitulada *Fundações investem na formação de gestores de escolas públicas* (Oliveira, E., 2015), que, além das IES, permitiu identificar PPPEs como institutos e fundações, que, conforme já destacado, são atores políticos externos à educação e agentes da nova governança, os quais têm atuado junto às SEEs.

A reportagem enfatiza o papel das fundações e dos institutos na formação dos(as) gestores(as) educacionais e diretores(as) escolares nas redes públicas, com destaque para a atuação do Instituto Unibanco, Fundação Itaú Social, Fundação Vale, Fundação Lemann. Além dessas organizações, que têm como foco mais específico a gestão educacional e escolar, também são citadas instituições que atuam na formação de forma mais ampliada, dentre as quais: Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec); Fundação Victor Civita e Fundação Roberto Marinho.

Alguns trechos apresentados na reportagem ilustram a atuação dessas entidades, como se pode inferir a partir da declaração de Patrícia Mota Guedes, gerente de Educação da Itaú Social, ao afirmar que “[...] Estados e municípios estão olhando mais para gestão escolar nos últimos anos, *mas o terceiro setor e o setor privado podem contribuir para as redes de ensino avançarem nessa área*” (Oliveira, E., 2015, grifo nosso). Outro ponto a ser ressaltado é o foco das formações ofertadas pelos institutos e fundações, cujos elementos centrais são associados à nova governança. Na sequência, apresenta-se outros trechos da reportagem de Oliveira, E. (2015):

Passamos a ter um olhar mais voltado para a *gestão de resultados*, identificando os pontos fracos da escola e elaborando um plano estratégico para melhorá-los (José

Evaldo Freitas, diretor de unidade do Projeto Jovem de Futuro, Instituto Unibanco, grifo nosso).

[...]

A falta de cultura de gestão prejudica principalmente as escolas mais vulneráveis, por isso visamos a *formação de gestores orientada para resultados de aprendizagem dos Estudantes* (Ricardo Henriques, superintendente executivo, Instituto Unibanco, grifo nosso).

[...]

O aumento do investimento na *formação de diretores pauta a gestão escolar como uma das chaves* para melhorar a qualidade da educação (Patrícia Mota Guedes, gerente de Educação da Itaú Social).

[...]

Depois do professor, *o diretor é o agente que mais impacta no rendimento do aluno, portanto, seu papel é estratégico* (Patrícia Mota Guedes, gerente de Educação da Itaú Social, grifo nosso).

As declarações dos sujeitos ligados a essas fundações reforçam a centralidade do(a) diretor(a), seu papel e a formação ofertada por essas entidades, as quais concebem o(a) diretor(a)/gestor(a) como “*núcleo da ação da nova governança educacional e escolar*”, reconhecendo o papel estratégico, uma espécie de *agente-chave*, cuja formação passa a ser orientada para atender à lógica dos resultados mensuráveis, métricas que são associadas à concepção de qualidade propagadas por esses atores.

Por fim, analisou-se a incidência do Referente E.3 — *Previsão/existência de formas de avaliação do(a) diretor(a)/gestor(a)*. O referente, que está presente em 12 dos Planos Subnacionais analisados, equivale a 46,15% do total e trata da participação dos pais na avaliação desses sujeitos, associada à avaliação dos(as) docentes (já analisada na seção anterior). Por outro lado, 14 documentos, o que equivale a 53,85%, não fazem referência à previsão ou à existência de formas de avaliação do(a) diretor(a)/gestor(a). Nesses documentos que omitiram essa questão nos seus documentos, há menção à participação dos pais de forma mais ampliada, ou até mesmo de formas de avaliação da escola, atividades escolares, formas não restritas à avaliação do(a) diretor(a), o que indica concepções contrárias a essa proposição e resistências.

No Quadro 51, é possível identificar os planos nos quais essa questão foi evidenciada.

QUADRO 51 – PREVISÃO/EXISTÊNCIA DE FORMAS DE AVALIAÇÃO DO(A)
DIRETOR(A)/GESTOR(A)

(continua)

DOCUMENTO	INCORPORA	NÃO INCORPORA
PEE/DF/2015		X
PEE/AC/2015	X	
PEE/AL/2016	X	
PEE/AM/2015		X
PEE/AP/2015	X	
PEE/BA/2016		X

QUADRO 51 – PREVISÃO/EXISTÊNCIA DE FORMAS DE AVALIAÇÃO DO(A)
DIRETOR(A)/GESTOR(A)

(conclusão)

DOCUMENTO	INCORPORA	NÃO INCORPORA
PEE/CE/2016		X
PEE/ES/2015	X	
PEE/GO/2015	X	
PEE/MA/2014		X
PEE/MG/2018		X
PEE/MS/2014	X	
PEE/MT/2014*		X
PEE/PA/2015	X	
PEE/PB/2015		X
PEE/PE/2015		X
PEE/PI/2015	X	
PEE/PR/2015		X
PEE/RN/2016		X
PEE/RO/2015	X	
PEE/RR/2015	X	X
PEE/RS/2015		X
PEE/SC/2015		X
PEE/SE/2015		X
PEE/SP/2016	X	
PEE/TO/2015	X	
TOTAL	12	14

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa.

Os Planos Subnacionais que fazem menção a esse referente (12 documentos), em grande medida, reproduzem parte da Estratégia 19.6 do PNE (2014-2024), que prevê a “[...] participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares”. Para além disso, há três Planos Subnacionais que especificam a avaliação, como é o caso do PEE de Tocantins, que prevê “[...] avaliação de desempenho dos(as) gestores(as)” (PEE/TO/2015, Estratégia 22.1), e dos PEEs do Piauí e de Roraima, por meio das seguintes estratégias:

Realizar *avaliação do Núcleo Gestor* (diretores, coordenadores e secretários) das escolas públicas, anualmente, através de comissão especializada da Secretaria de Educação, com a *finalidade de garantir a execução do contrato de gestão como instrumento indicador de desempenho da gestão escolar* (PEE/PI/2015, Estratégia 19.3, grifo nosso).

[...]

criar, até o quarto ano de vigência desse PEE, um *Sistema de Avaliação Educacional próprio* que envolva a participação dos pais e alunos na avaliação de docentes e gestores escolares, tomando os resultados para orientar as decisões quanto a efetivação do trabalho de orientação e condução das políticas públicas por parte das respectivas redes de ensino (PEE/RR/2015, Estratégia 12.1.4, grifo nosso).

Destaca-se que a avaliação dos(as) diretores(as)/gestores(as), do trabalho realizado pelas equipes diretivas, pelos(as) docentes, enfim, pela escola pública, é importante e necessária. Todavia, o alerta que se faz está relacionado à forma como essa avaliação é

conduzida e os fins a que a ela se destina. Nas novas formas e modos de governança, a avaliação dos(as) diretores(as)/gestores(as), bem como dos profissionais da educação é pautada pelo alcance das metas, geralmente entendidas como os resultados a serem alcançados pelos estudantes nas avaliações em larga escala. Esse processo resulta na responsabilização do(a) diretor(a) pelos resultados escolares (mensuráveis) e pelo não cumprimentos de metas previamente acordadas e/ou contratualizadas. Em caso inverso, observa-se a instituição de formas de bonificação, muitas vezes restrita à equipe diretiva ou ao(a) diretor(a).

Em relação a essa última questão, considera-se relevante fazer referência a outra reportagem publicada pelo Jornal *Folha de São Paulo*, que tem como título *Reconhecer e premiar são caminhos para melhorar trabalho de diretores* (Batista, 2017). A reportagem destaca o 3º Seminário de Gestão Escolar, realizado em São Paulo, entre os dias 27 e 28 de setembro de 2017, promovido pelo Instituto Unibanco, Folha de São Paulo e o Consed. Esses são atores importantes na governança educacional e escolar, que, por meio de publicações, formações e ações, procuram formar/fabricar o consenso no campo educacional e, nesse caso particular, em relação à seleção, à formação e à responsabilização do(a) diretor(a), associado a políticas de bonificação, ou seja, trata do entrelaçamento dos referentes apresentados nessa categoria.

Para ilustrar essa conexão, recorre-se a alguns trechos da reportagem. No que diz respeito à seleção dos(as) diretores(as)/gestores(as), cabe destacar a declaração da então subsecretária de planejamento e avaliação na Secretaria de Educação do Espírito Santo, Andressa Buss Rocha: “*Se você acerta no processo seletivo e consegue um profissional com determinadas qualidades, a mudança na escola tende a ser mais rápida*” (Batista, 2017, grifo nosso). Ou seja, são delineados critérios técnicos, de mérito e de desempenho que permitem selecionar um determinado perfil de dirigente escolar, conformando, por meio da seleção, um(a) profissional cada vez mais gestor(a) e menos professor(a) (Lima; Sá; Torres, 2020).

Em relação à formação do(a) diretor(a)/gestor(a), a reportagem enfatiza que “A formação inicial e continuada do diretor ganha relevância ainda maior nesse contexto em que o *desempenho é premiado [...]*” (Batista, 2017, grifo nosso), conforme evidenciaram os debatedores que participaram do evento. A introdução de premiações e bonificações vinculadas ao cumprimento de metas e aos resultados escolares se constituiu em estratégia adotada no estado do Espírito Santo, a qual possibilitou a associação entre os resultados obtidos no PAEBES e a instituição de gratificação para diretores(as) (Oliveira, 2017).

Portanto, embora a menção à avaliação dos(as) diretores(as)/gestores(as) nos Planos

Subnacionais não forneça elementos que possam indicar a maneira como essa avaliação será operacionalizada, há indícios da vinculação da avaliação com os resultados mensuráveis e as políticas de responsabilização. Ademais, nas novas formas e modos de governança, a participação dos pais nesse processo assume caráter fiscalizador e de instrumentalização para as políticas de escolha das melhores escolas, também qualificadas a partir de resultados mensuráveis.

Nesse contexto, o(a) diretor(a) tende a “[...] representar o papel de gestor eficaz, mimetizando os discursos da eficiência e da eficácia e de adesão, aparentemente acrítica, do guião que lhes prescreveram, seja por convicção, seja por ‘profissionalismo’” (Lima; Sá, 2017, p. 13). No Brasil, essas orientações partem tanto da norma legal quanto das Secretarias de Educação, e, mais recentemente, são redefinidas com a interferência de novos atores que compõem os diferentes níveis da nova governança, que, no campo educacional, concebem o(a) diretor(a) como *núcleo da ação da governança escolar*.

Como consequência, observa-se um reforço do protagonismo da gestão unipessoal, com destaque para o papel e a centralidade do(a) diretor(a)/gestor(a), bem como a secundarização ou o esvaziamento dos órgãos de gestão colegiais. Nesse viés, Lima e Sá (2017, p. 21) argumentam que: “Não basta a um projeto de democratização da educação pública um governo das escolas baseado em ‘mínimos democráticos’ e, simultaneamente, reforçados por *máximos gestores* ou técnicos-instrumentais”. As demandas que recaem sobre o sujeito “diretor(a)”, concebido(a) como “gestor(a)”, gerente, CEO, associado às novas formas de controle, à performatividade, à responsabilização desses sujeitos frente aos resultados mensuráveis, tendem a enfraquecer ainda mais os processos democráticos, reduzidos cada vez mais aos seus aspectos mínimos.

Para concluir, faz-se referência às experiências vivenciadas em Portugal, na primeira edição da GD que se sucedeu à Revolução de 25 de Abril de 1974, a qual transbordou para as escolas públicas. Estudantes e professores(as), movidos(as) pelo espírito revolucionário, sanaram diretores(as) e reitores(as), que foram substituídos(as) por comissões de gestão, uma forma de gestão colegial. Essas comissões governavam as escolas públicas por meio de práticas autogestionárias pautadas em formas diretas de democracia, nas quais as dimensões da eleição, colegialidade e participação na decisão (autonomia) estavam presentes (Lima; Sá, 2017).

Os tempos e os desafios são outros, mas talvez essa e outras experiências de GD, já destacadas no Capítulo 4, seu legado e espírito revolucionário, possam fornecer elementos para a construção de formas colegiais de gestão e possibilidades de materialização dessa concepção

na contemporaneidade. É preciso encontrar caminhos para a que a GD, afirmada como princípio da educação pública brasileira, possa se fortalecer enquanto procedimentos democráticos e, sobretudo, para que possa se constituir em fim e em objetivo da educação da escola pública e suas formas de gestão (Souza, 2023).

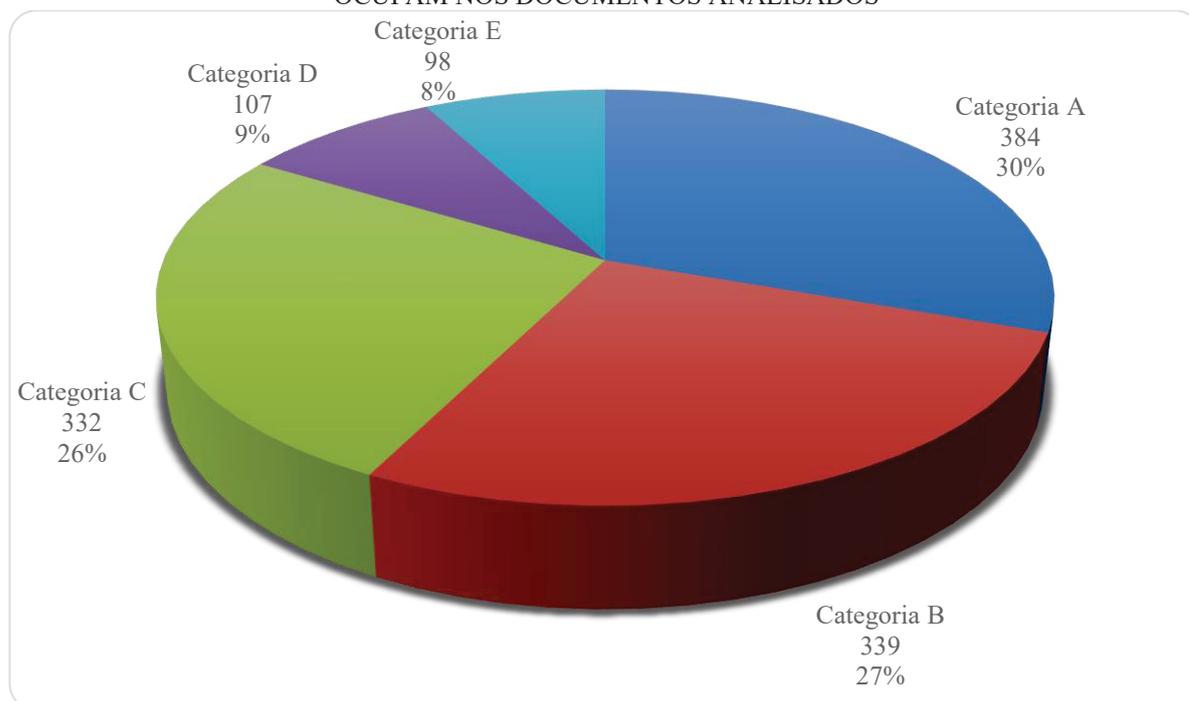
Finalizada a análise das categorias e referentes da nova governança educacional e escolar, conforme propostos na matriz de análise, e identificada a presença/ausência desses elementos nos Planos de Educação (Nacional, Estaduais e Distrital), destaca-se, na próxima seção, um panorama geral dos resultados evidenciados por categoria.

9.6 AS CATEGORIAS DE ANÁLISE *VERSUS* OS DOCUMENTOS ANALISADOS

A partir da codificação realizada com auxílio do *software* NVivo®, observou-se, em cada uma das categorias, quais documentos apresentavam maior número de referências (frequências). Esse exercício analítico pôde indicar tendências em relação à nova governança e suas expressões na gestão da educação e das escolas públicas nos estados brasileiros e do DF, bem como potenciais implicações desses processos para a GD.

Um panorama geral, que ilustra o espaço que cada uma das categorias ocupa na totalidade dos Planos Estaduais e no Plano Distrital de Educação, por meio das referências (frequências) codificadas, pode ser observado no Gráfico 11.

GRÁFICO 11 – AS CATEGORIAS DA NOVA GOVERNANÇA E O ESPAÇO (FREQUÊNCIAS) QUE OCUPAM NOS DOCUMENTOS ANALISADOS



Legenda

- Categoria A – Influências e atuação de terceiros e de atores externos à educação e à escola pública
- Categoria B – Governança educacional: foco nos resultados mensuráveis
- Categoria C – Governança educacional: controle e padronização do conhecimento escolar
- Categoria D – Governança escolar: características, instrumentos e valores
- Categoria E – Diretor(a)/Gestor(a): o núcleo da ação da governança escolar

FONTE: Elaboração da Autora (2024) a partir do NVivo®.

A Categoria A — *Influência e atuação de terceiros e de atores externos à educação e à escola pública* —, que representa 30% das expressões da nova governança nos Planos Subnacionais, abarca a dimensão da gestão educacional e escolar. Já a Categoria B — *Governança educacional: foco nos resultados mensuráveis* — 27%, e a Categoria C — *Governança educacional, controle e padronização do conhecimento* — 26% e, como indicam suas denominações, apresentam relação com a gestão dos sistemas de ensino. Essas duas categorias, quando somadas, representam 53% do total das expressões da nova governança identificadas nos documentos. Algumas das expressões da nova governança evidenciadas nessas categorias também têm incidência no âmbito das escolas, como destacou a análise.

Por fim, a Categoria D — *Governança Escolar: características, instrumentos e procedimentos* — (9%) e a Categoria E — *Diretor(a)/Gestor(a): o núcleo da ação da governança escolar* — (8%) abrangem diretamente a gestão escolar, as quais representam 17% do total de referências. Há duas possíveis hipóteses para uma menor expressão da nova governança na dimensão da gestão escolar: 1) os planos concentram suas proposições nos

sistemas de ensino; portanto, esses documentos não permitem uma análise mais detalhada da gestão escolar; 2) a nova governança tem maior incidência na gestão educacional e é menos evidenciada na gestão escolar, já que o espaço da escola oferece resistências, traduz, ressignifica e adapta muitos de seus elementos. São questões passíveis de comprovação ou de refutação por meio de pesquisas futuras.

Diante desse cenário, destaca-se que, embora o número de referências (frequências) não possa ser tomado por si só para observar as tendências apresentadas pelos planos, ainda assim pode indicar tendências e dinâmicas, mas deve ser utilizado em confronto com outros dados. Ao longo da análise, observou-se que o quantitativo de certas frequências²⁵², em alguns casos, representava o movimento próprio da política, as lutas e disputas que permearam a elaboração dos textos políticos dos Planos de Educação (Nacional, Estaduais e Distrital), bem como a organização de determinados segmentos para disputar espaços na política educacional materializada nos textos dos Planos de Educação.

Na sequência da análise, buscou-se identificar, nos planos, o quantitativo geral de referências por categoria, panorama que pode ser observado na Tabela 13.

²⁵² As proposições que envolvem as PPPEs, em especial na Educação Especial, por exemplo, foram altamente influenciadas por atores poderosos em âmbito nacional e subnacional, implicando maior número de referências (frequências) associadas a essa modalidade de ensino.

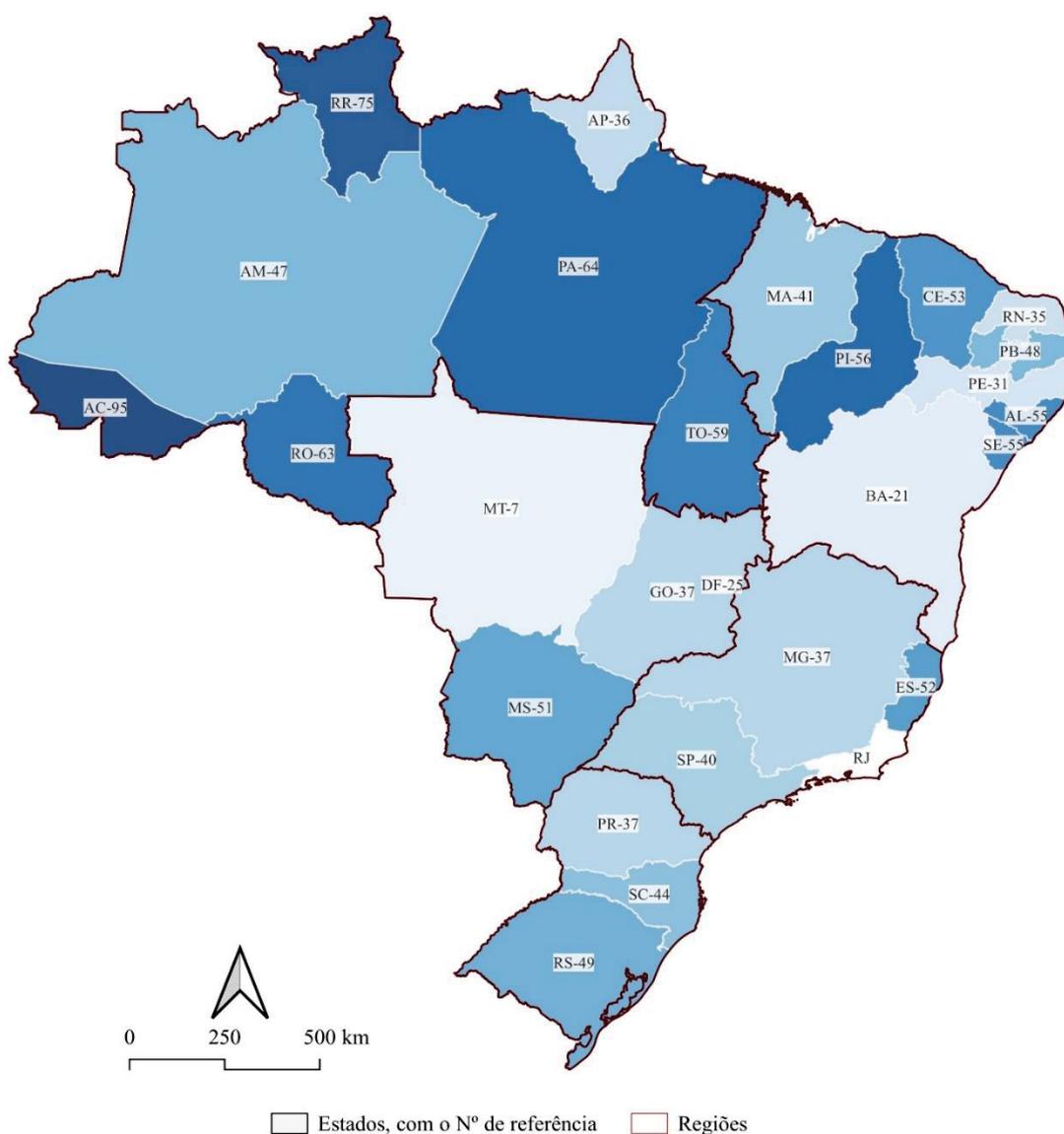
TABELA 13 – PANORAMA GERAL: PLANOS DE EDUCAÇÃO ANALISADOS VERSUS CATEGORIAS E REFERENTES (FREQUÊNCIAS)

CATEGORIAS	CATEGORIA A			CATEGORIA B						CATEGORIA C						CATEGORIA D					CATEGORIA E			TOTAL					
	A1	A2	A3	B1	B2	B3	B4	B5	B6	C1	C2	C3	C4	C5	D1	D2	D5	E1	E2	E3	N.	%							
PNE/2014	0	1	11	5	1	3	1	3	0	4	2	7	0	0	3	1	1	2	1	1	47	3,73							
PDE/DF/2015	3	0	6	1	1	2	1	0	0	3	4	3	0	0	0	0	0	0	1	0	25	1,98							
PEE/GO/2015	0	5	5	2	1	2	2	3	0	4	0	4	2	1	1	1	1	1	1	1	37	2,94							
PEE/MT/2014	0	0	3	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	7	0,56								
PEE/MS/2014	0	1	15	2	2	4	3	2	0	4	0	7	2	0	3	1	1	1	2	1	51	4,05							
CENTRO-OESTE	3	6	29	5	4	9	6	5	1	11	4	15	4	1	4	2	3	2	4	2	120	9,52							
PEE/AL/2016	0	0	12	2	4	7	3	4	0	3	2	6	3	1	2	1	2	1	1	1	55	4,37							
PEE/BA/2016	0	1	4	1	0	1	1	0	0	2	0	4	1	0	0	2	0	2	2	0	21	1,67							
PEE/CE/2016	0	1	11	5	2	6	2	7	1	3	1	5	2	1	1	1	1	2	1	0	53	4,21							
PEE/MA/2014	2	4	10	1	3	4	3	1	1	1	3	4	1	0	0	1	0	1	1	0	41	3,25							
PEE/PB/2015	4	4	5	2	1	6	2	2	0	6	2	5	2	0	2	1	0	2	2	0	48	3,81							
PEE/PE/2015	0	4	8	2	0	5	2	0	2	2	0	1	1	0	1	0	1	1	1	0	31	2,46							
PEE/PI/2015	0	1	11	2	4	4	1	2	1	8	0	7	3	0	2	2	1	1	3	3	56	4,44							
PEE/RN/2016	0	2	7	1	0	1	0	1	0	3	0	3	4	1	3	2	2	1	4	0	35	2,78							
PEE/SE/2015	0	2	13	1	2	6	2	5	0	9	0	6	0	0	5	1	0	2	1	0	55	4,37							
NORDESTE	6	19	81	17	16	40	16	22	5	37	8	41	17	3	16	12	6	13	16	4	395	31,35							
PEE/AC/2015	9	2	16	1	2	3	2	3	4	3	3	13	4	2	8	1	1	4	13	1	95	7,54							
PEE/AP/2015	0	2	8	1	1	6	0	0	0	7	1	4	0	0	2	1	1	0	1	1	36	2,86							
PEE/AM/2015	0	2	13	1	1	6	1	2	2	2	6	3	1	0	2	1	2	1	1	0	47	3,73							
PEE/PA/2015	2	3	18	3	4	3	1	3	1	4	1	8	3	0	3	1	1	2	2	1	64	5,08							
PEE/RO/2015	0	3	25	2	1	4	2	3	0	6	1	5	1	1	3	1	1	1	2	1	63	5,00							
PEE/RR/2015	1	6	14	3	5	6	4	1	5	5	1	4	8	0	4	1	2	3	1	1	75	5,95							
PEE/TO/2015	0	1	22	2	1	3	2	4	0	3	3	7	2	0	1	1	2	1	2	2	59	4,68							
NORTE	12	19	116	13	15	31	12	16	12	30	16	44	19	3	23	7	10	12	22	7	439	34,84							
PEE/ES/2015	0	3	9	1	2	7	2	5	1	4	1	9	1	0	2	1	1	1	1	1	52	4,13							
PEE/MG/2018	0	1	8	3	0	7	4	3	0	2	1	3	0	0	2	1	0	1	1	0	37	2,94							
PEE/SP/2016	0	0	6	2	1	4	3	1	0	3	1	7	3	4	1	1	1	0	1	1	40	3,17							
SUDESTE	0	4	23	6	3	18	9	9	1	9	3	19	4	4	5	3	2	2	3	2	129	10,24							
PEE/PR/2015	0	0	9	3	2	4	0	2	2	4	1	4	0	0	4	0	0	1	1	0	37	2,94							
PEE/RS/2015	0	2	27	1	0	5	2	1	2	2	2	1	0	0	1	1	0	0	2	0	49	3,89							
PEE/SC/2015	0	1	15	1	1	4	2	1	2	5	2	5	1	0	2	1	0	0	1	0	44	3,49							
SUL	0	3	51	5	3	13	4	4	6	11	5	10	1	0	7	2	0	1	4	0	130	10,32							
TOTAL FREQUÊNCIAS	21	52	311	51	42	114	48	59	25	102	38	136	45	11	58	27	22	32	50	16	1260	100							
TOTAL GERAL	384										332										107					98			

FONTE: A autora (2024), a partir do NVivo®.

O panorama geral evidencia que os dez planos com maior incidência das expressões da nova governança são: 1) Acre (95 frequências); 2) Roraima (75 frequências); 3) Pará (64 frequências); 4) Rondônia (63 frequências); 5) Tocantins (59 frequências); 6) Piauí (56 frequências); 7) Alagoas (55 frequências); 8) Sergipe (55 frequências); 9) Ceará (54 frequências) e 10) Espírito Santo (52 frequências), cenário que pode ser observado no Mapa 7.

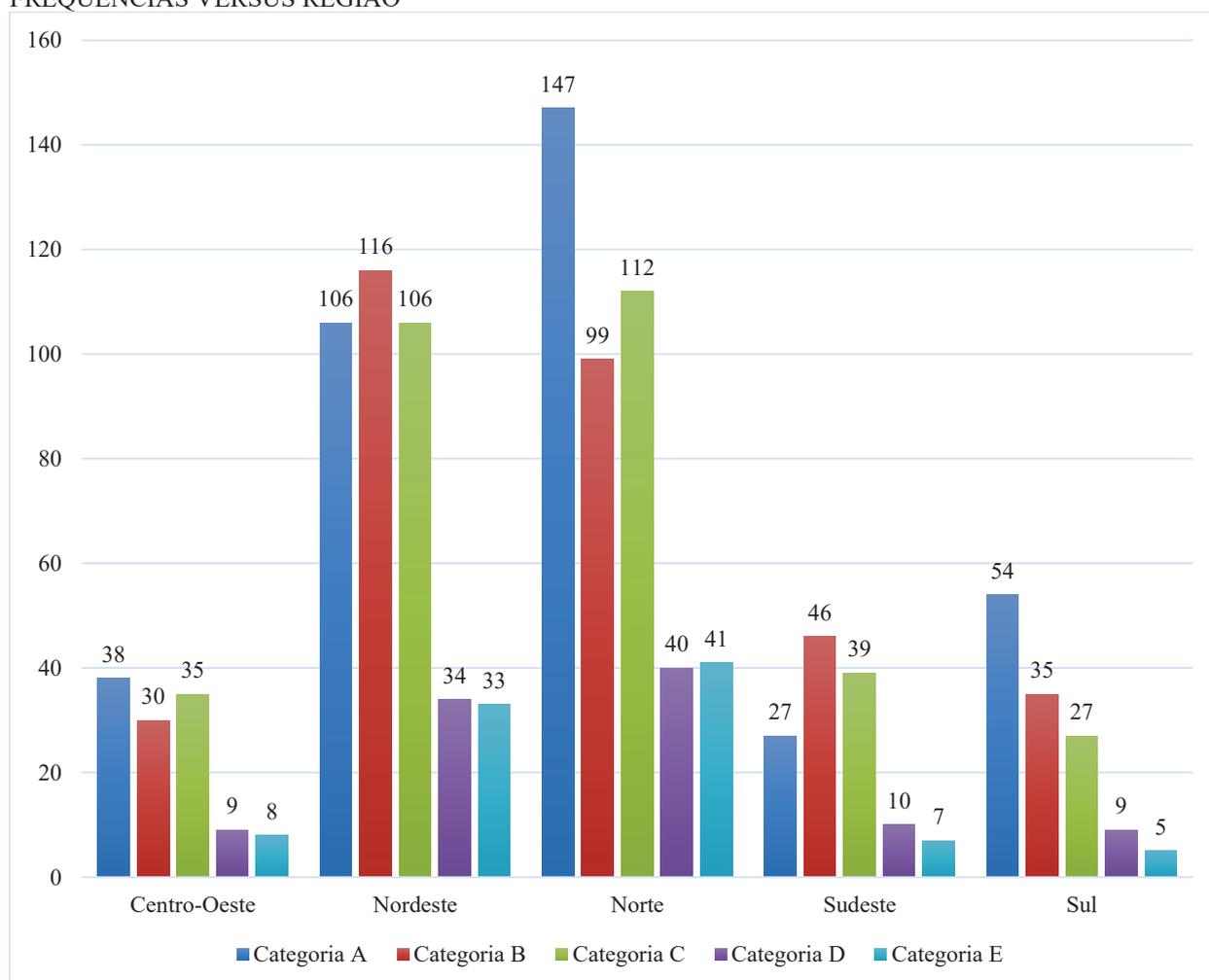
MAPA 7 – INCIDÊNCIA DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: FREQUÊNCIAS IDENTIFICADAS NOS PLANOS ESTADUAIS E DISTRITAL DE EDUCAÇÃO



FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa. Usando: QGIS [software GIS]. Versão 3.16.

Observa-se uma maior concentração das expressões da nova governança educacional e escolar nos Planos Estaduais de Educação dos estados da Região Norte e Nordeste. A região Norte possui cinco estados, dentre os sete que a integram, posicionados nesta pesquisa entre os dez com maior incidência das novas formas e modos de governança na gestão educacional e escolar nos documentos examinados. Já a Região Nordeste possui quatro estados, dentre os nove que a compõem, entre os dez com maior incidência das expressões da nova governança educacional e escolar nos Planos Estaduais de Educação, enquanto a Região Sudeste é representada por um estado (Espírito Santo). Um panorama das frequências por categoria e por região brasileira é destacado no Gráfico 12.

GRÁFICO 12 — CATEGORIAS DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: FREQUÊNCIAS VERSUS REGIÃO



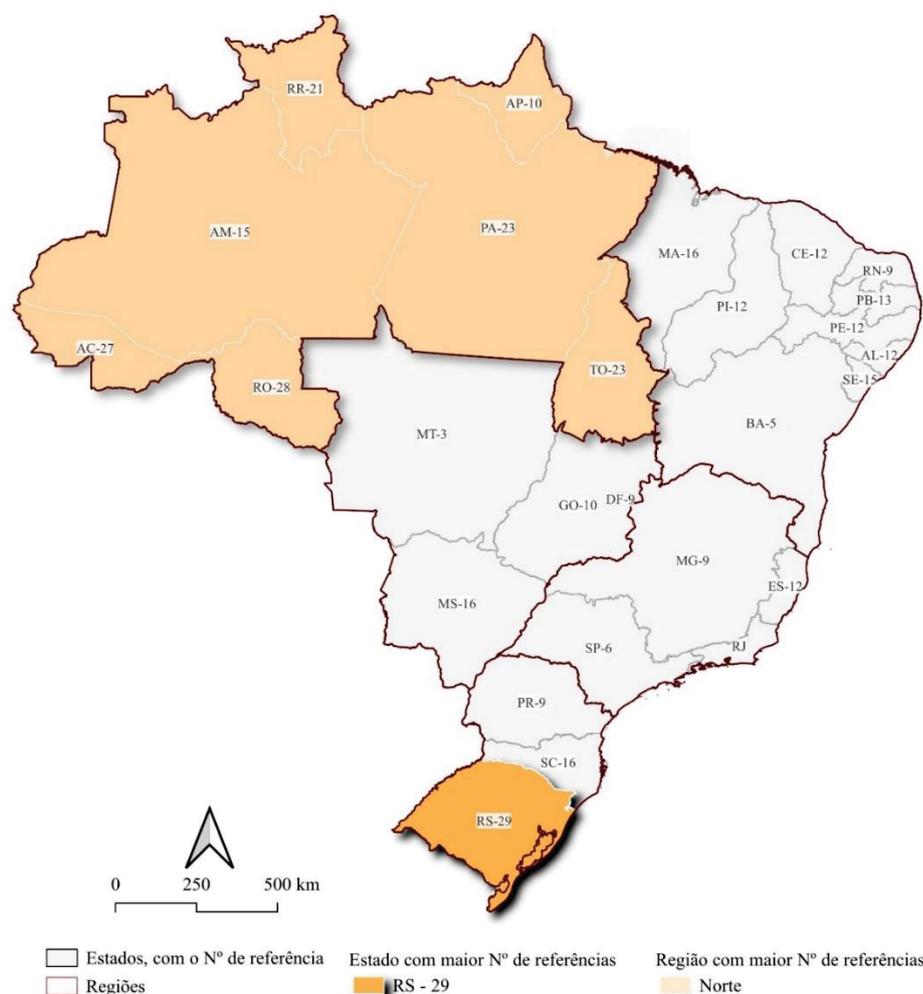
FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa.

Os dados representados graficamente evidenciam a significativa incidência das novas formas e modos de governança nos PEEs das Regiões Norte e Nordeste, especialmente das

categorias A, B e C, cujas frequências se destacam em comparação às outras regiões brasileiras. Isso suscita algumas hipóteses, incluindo a possibilidade de que, em regiões onde historicamente a presença do Estado foi menos efetiva no campo educacional, haja uma propensão maior para a disseminação da nova governança na educação e na escola pública. Isso, nesse sentido, ressalta a importância de pesquisas empíricas que possam investigar essa questão em profundidade, afirmando ou infirmando essa hipótese.

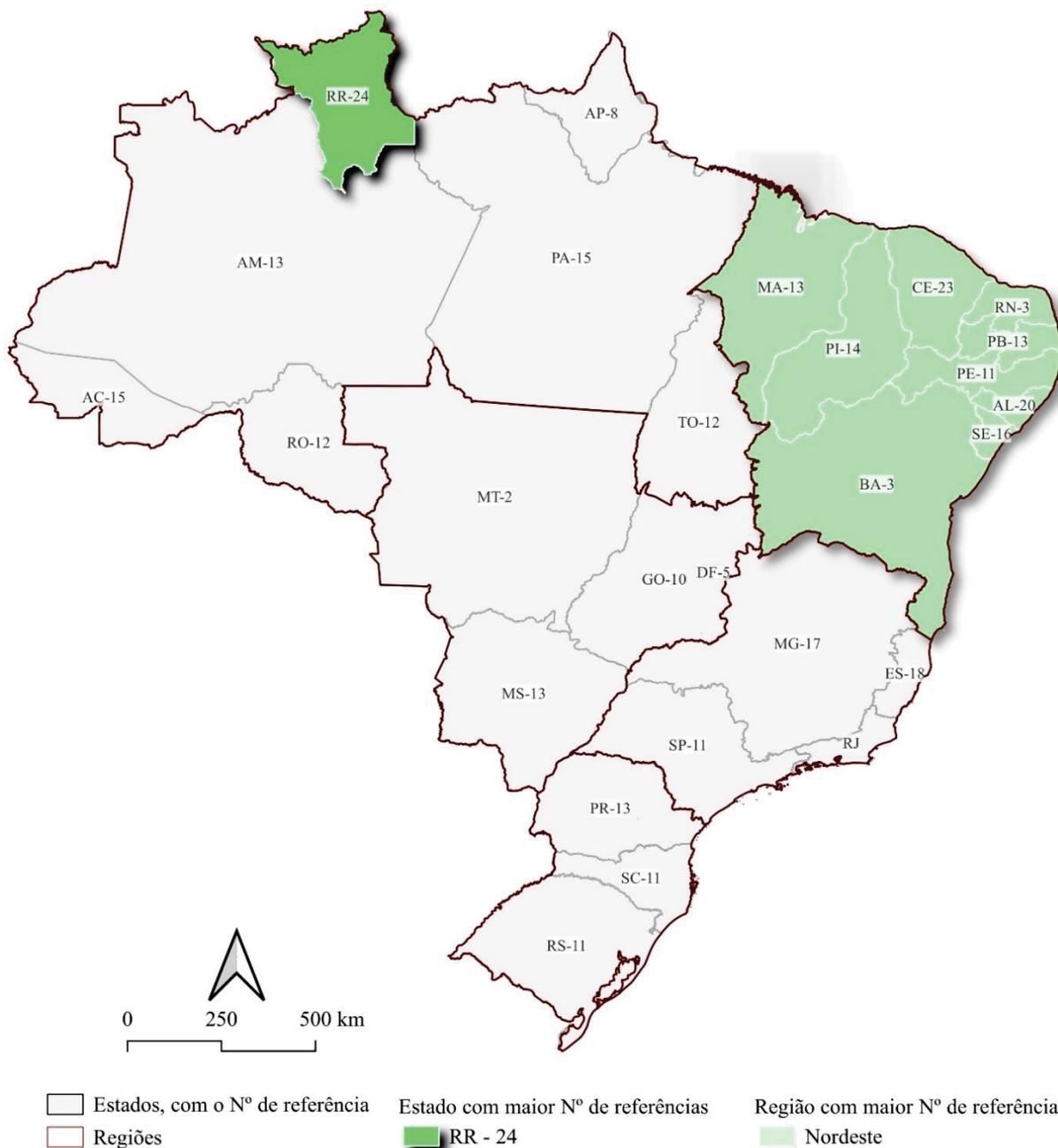
Com o propósito de oferecer uma análise abrangente e identificar as maiores incidências (frequências) por categoria analítica proposta neste estudo em cada unidade da federação/região, foram elaborados os mapas respectivos, os quais são apresentados na sequência – Mapas 8 a 12:

MAPA 8 – CATEGORIA A – INFLUÊNCIAS E ATUAÇÃO DE TERCEIROS E DE ATORES EXTERNOS À EDUCAÇÃO E À ESCOLA PÚBLICA: REGIÃO E ESTADO DE DESTAQUE



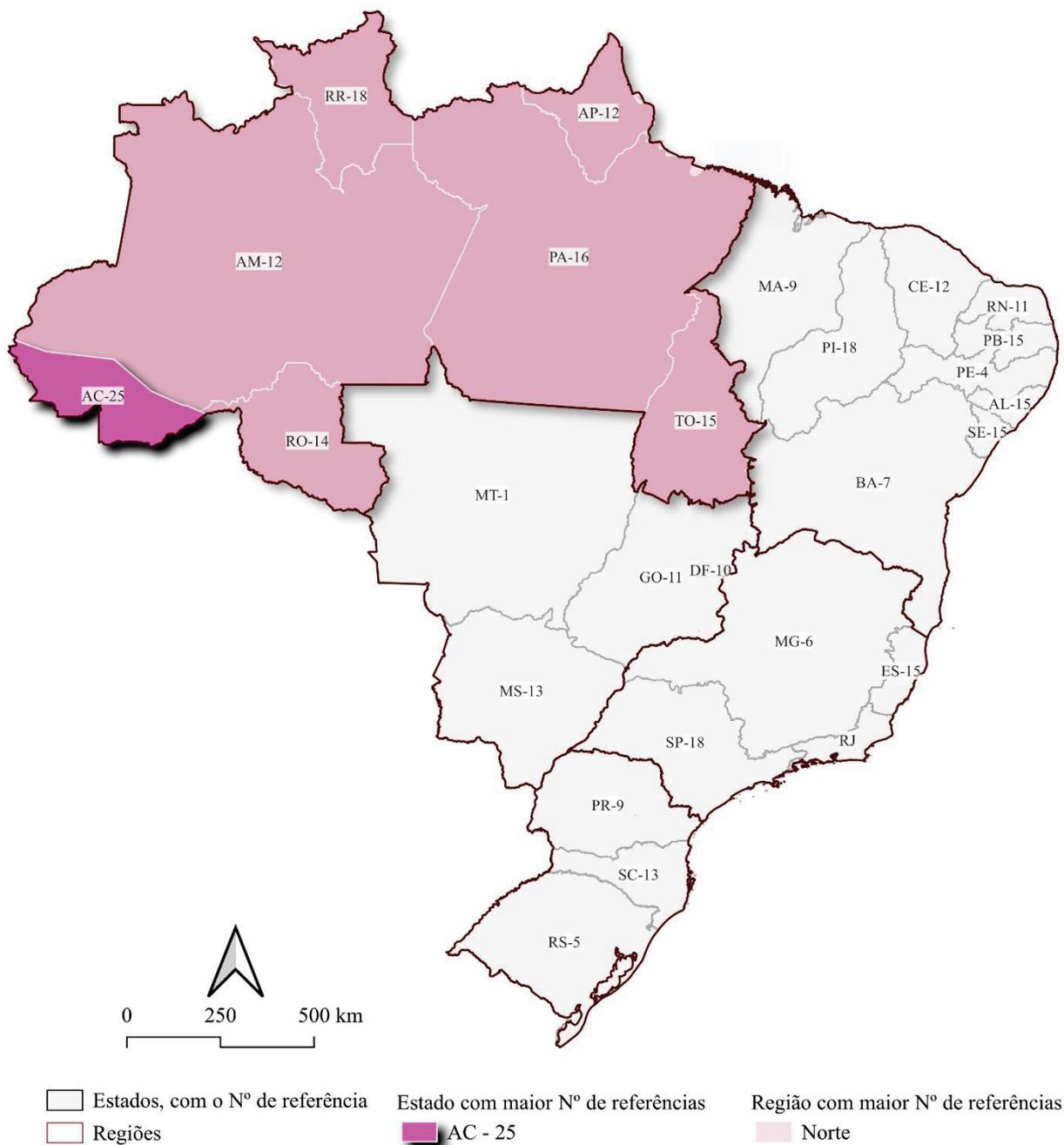
FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa. Usando: QGIS [software GIS]. Versão 3.16.

MAPA 9 – CATEGORIA B – GOVERNANÇA EDUCACIONAL: FOCO NOS RESULTADOS MENSURÁVEIS: REGIÃO E ESTADO DE DESTAQUE



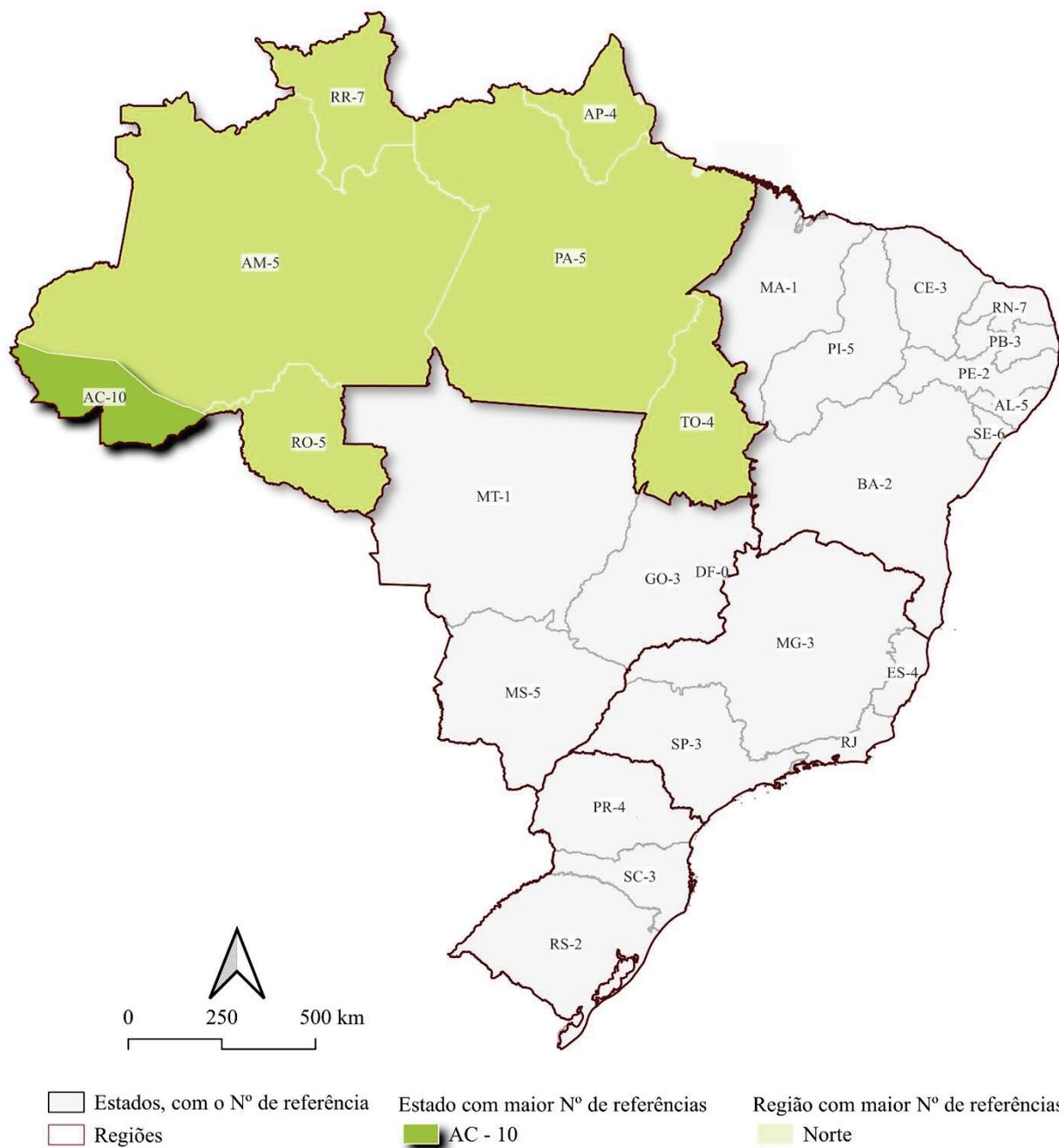
FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa. Usando: QGIS [software GIS]. Versão 3.16.

MAPA 10 – CATEGORIA C– GOVERNANÇA EDUCACIONAL: CONTROLE E PADRONIZAÇÃO DO CONHECIMENTO ESCOLAR: REGIÃO E ESTADO DE DESTAQUE



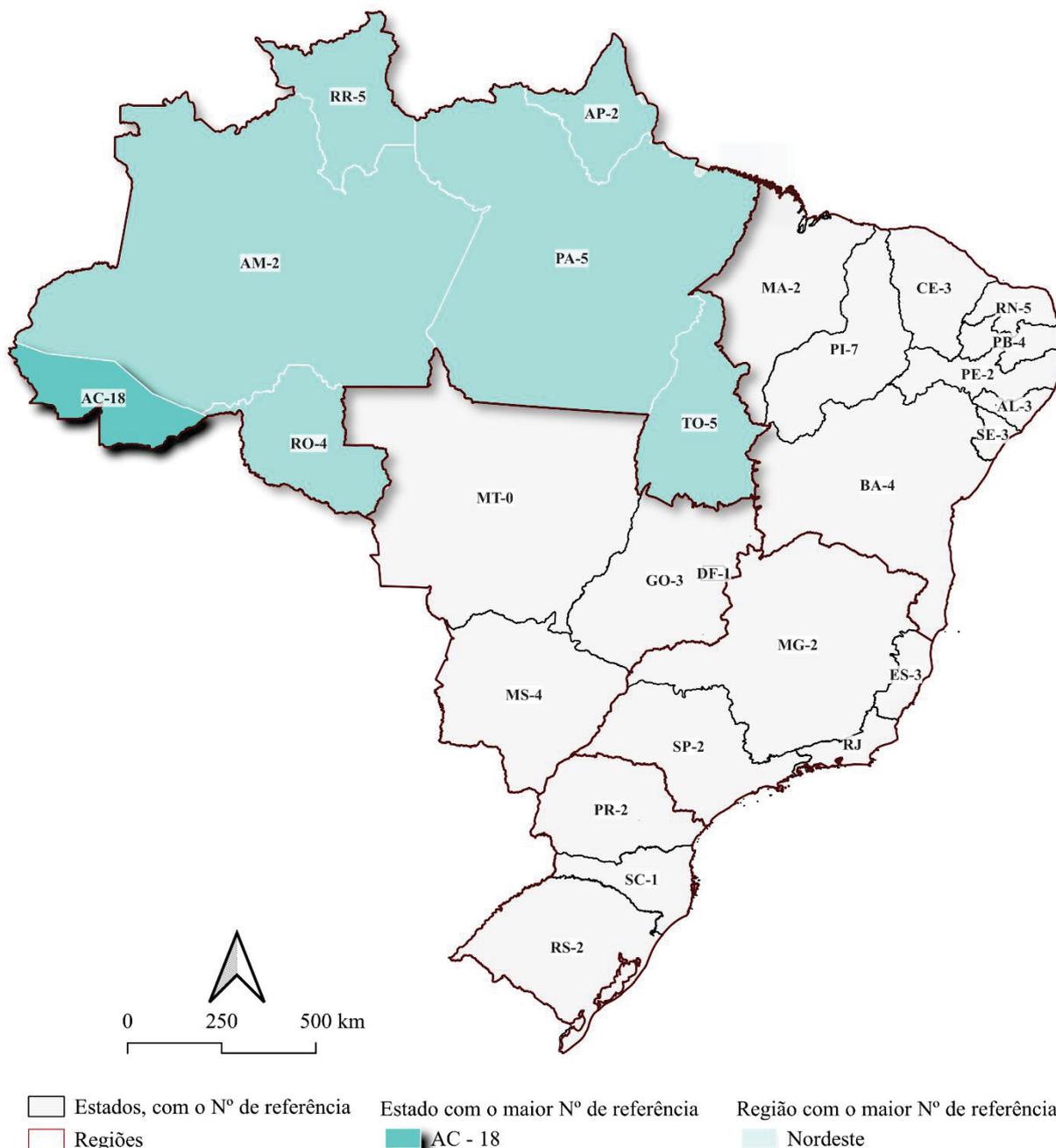
Fonte: A autora (2024). Banco de Dados (2) da pesquisa. Usando: QGIS [software GIS]. Versão 3.16.

MAPA 11 – CATEGORIA D – GOVERNANÇA ESCOLAR: CARACTERÍSTICAS, INSTRUMENTOS E VALORES: REGIÃO E ESTADO DE DESTAQUE



Fonte: A autora (2024). Banco de Dados (2) da pesquisa. Usando: QGIS [software GIS]. Versão 3.16.

MAPA 12 – CATEGORIA E– DIRETOR(A)/GESTOR(A): O NÚCLEO DA AÇÃO DA GOVERNANÇA ESCOLAR: REGIÃO E ESTADO DE DESTAQUE



Fonte: A autora (2024). Banco de Dados (2) da pesquisa. Usando: QGIS [software GIS]. Versão 3.16.

Os mapas por categoria corroboram os dados previamente apresentados no panorama geral, de modo a indicar uma maior incidência/concentração das novas formas e modos de governança na gestão da educação e da escola pública nos Planos Estaduais de Educação da Região Norte e Nordeste. Para finalizar a análise, complementar essas informações e detalhar esse panorama, foram identificados os cinco PEEs com maior incidência de referentes em cada categoria, como pode ser observado na Tabela 14.

TABELA 14 – PEES QUE SE DESTACAM EM CADA CATEGORIA ANALÍTICA

Categoria A	N.º Ref.	Categoria B	N.º Ref.	Categoria C	N.º Ref.	Categoria D	N.º Ref.	Categoria E	N.º Ref.					
1	RS	29	1	RR	24	1	AC	25	1	AC	10	1	AC	18
2	RO	28	2	CE	23	2	PI	18	2	RN	7	2	PI	7
3	AC	27	3	AL	20	3	RR	18	3	RR	7	3	PA	5
4	PA	23	4	ES	18	4	SP	18	4	SE	6	4	RN	5
5	TO	23	5	MG	17	5	PA	16	5	AL	5	5	RR	5

FONTE: A autora (2024), a partir do NVivo®.

A análise dos dados evidencia que o PEE do Acre (2015) ocupa a primeira posição em três categorias (C, D e E) e figura na terceira posição na categoria A. Além disso, o PEE de Roraima (2015) se destaca em quatro categorias (B, C, D e E). Já o PEE do Pará (2015) também se destaca entre os cinco documentos com maior número de referências das expressões da nova governança em três categorias (A, C e E). Por sua vez, os PEEs de Alagoas (2016) e Piauí (2015) se sobressaem em duas categorias dentre os cinco primeiros. É possível que a extensão dos documentos, como observado nos Planos Estaduais do Acre (148 páginas), Roraima (185 páginas) e Alagoas (60 páginas), apresente relação com a maior incidência de referências. No entanto, investigações mais aprofundadas são necessárias para confirmar/refutar essa relação.

Algumas questões observadas na Tabela 14 merecem atenção, como é o caso do PEE do Rio Grande do Sul (2015), que assume a primeira posição na *Categoria A – Influências e atuação de terceiros e de atores externos à educação e à escola pública*; o PEE do Ceará (2016), com a segunda posição na *Categoria B – Governança educacional: foco nos resultados mensuráveis*, e o PEE de São Paulo (2016) — empatado com Piauí (2015) e Roraima (2015) — na segunda posição da *Categoria C – Governança educacional: controle e padronização do conhecimento escolar*. Esses casos podem ser objeto de futuras pesquisas que tenham por objetivo evidenciar se as tendências apontadas nos documentos são observadas nas políticas atuadas (Ball; Maguire; Braun, 2016) nesses estados, ou seja, se o proposto para o plano das orientações para a ação pode ser observado no plano da ação (Lima, 1998, 2011a, 2018b).

Antes de concluir esta seção, julga-se relevante destacar as potencialidades e limitações da utilização do *software* NVivo®. Na presente pesquisa, essa ferramenta permitiu a importação dos documentos (PNE, PEEs e PDE), a codificação dos trechos a partir da matriz de análise proposta, a identificação do Plano de Educação correspondente (arquivo) e a contabilização do número de referências (frequências) correspondente a cada categoria e seus referentes, denominadas no *software* como códigos. Portanto, como organizador, essa

ferramenta se mostrou bastante útil, sobretudo diante de um número considerável de documentos, com extensões variadas.

A utilização do NVivo[®], a partir da organização de categorias *a priori*, alocadas como códigos, é outra potencialidade a ser destacada. No *software*, é possível desdobrar essas categorias em referentes, os quais ainda podem dar origem a subcategorias ou a categorias secundárias, o que auxilia no detalhamento da análise, bem como na verificação desses elementos nos documentos analisados, contribuindo para uma análise mais abrangente.

Ficou evidente que, para uma operacionalização mais eficiente do *software*, o formato ideal para os documentos é Pdf[®] ou Word[®], embora o NVivo[®] permita a importação de todos os tipos de documentos. Todos os documentos utilizados foram colocados em formato Pdf[®]. No entanto, o PEE/PI/2015 (formato Pdf[®]), apresentava baixa resolução e era, assim, não editável. Ao codificar os trechos desse documento, foi necessário recorrer ao “modo de seleção região”, o que dificulta um pouco a organização do material, uma vez que é necessário retornar ao documento para verificar os dados da “região” selecionada. Situação semelhante foi observada em alguns trechos do PEE/PB/2015. Além disso, foram identificadas algumas divergências na contagem de frequências apresentadas pelo *software*, sendo que, nesta pesquisa, elas foram sempre confrontadas com as tabelas organizadas manualmente. Portanto, é preciso estar atento a essas limitações.

Em suma, a utilização do NVivo[®] como um organizador dos documentos, associado às técnicas da AC, especialmente a análise categorial temática e frequencial (Bardin, 2016) empregadas neste capítulo, mostraram-se adequadas. Apesar disso, convém ressaltar que o uso do NVivo não prescinde e tampouco substitui a análise do(a) investigador(a). O recurso apresenta potencialidades para a organização do material, classificação, codificação e fornece alguns *insights* para a análise, mas o seu aprofundamento, o entrelaçamento dos dados com os objetivos da pesquisa com a literatura que sustenta o estudo e o material empírico é tarefa do(a) pesquisador(a).

A TERCEIRA PARTE EM SÍNTESE

Os Capítulos 7, 8 e 9, que compõem a terceira parte desta investigação, demonstraram, por meio da análise dos Planos de Educação (Nacional, Estaduais e Distrital), como a GD é concebida e (re)dimensionada nessas peças políticas. Além disso, exploraram como a nova governança educacional e escolar e suas expressões também pode ser identificada nesses textos, modificando a gestão desses espaços, com potenciais implicações para a GD. Portanto, os Planos de Educação (Nacional, Estaduais e Distrital) são documentos políticos híbridos que representam a amálgama de muitos interesses em disputa e a formação de consensos possíveis.

No Capítulo 7, foi apresentada e analisada a compreensão e o (re)dimensionamento da GD no plano jurídico normativo, sobretudo no PNE (2014-2024), reverberada nos Planos Estaduais e Distrital de Educação. A análise dos documentos indicou que a GD é reconhecida e concebida enquanto princípio da educação pública, presente nas diretrizes de 23 planos analisados, além de ser incorporada enquanto meta específica por 25 documentos e suas estratégias, o que indica a importância desse reconhecimento na legislação. Entretanto, resistências em relação à regulamentação legal desse princípio também foram observadas, pois apenas 12 entes federados incorporaram, em forma de artigo, o corresponde ao Art. 9º do PNE (Brasil, 2014a), de forma que uma análise mais detalhada revela que mais quatro unidades federativas se comprometeram em outros trechos do documento a elaborar/readequar a LGD.

Contudo, evidenciou-se que somente 11 unidades federativas (40,74%), do total de 27, possuem LGD em vigor, o que demonstra a insuficiência da norma legal para a regulamentação/disciplinamento e a operacionalização da GD, muitas vezes entendida apenas como princípio, pouco traduzida em procedimentos democráticos e ausente enquanto objetivo e fim da educação e da escola pública, como apontou a investigação de Souza (2023).

Ademais, desafios históricos em relação à regulamentação e à materialização da GD foram acentuados no período de regressão democrática (2014-2022), no qual as proposições dos Planos de Educação deveriam ser efetivadas. Nesse sentido, além do texto, o contexto também foi decisivo para que a GD fosse reduzida à existência de mínimos democráticos que caracterizam uma GD de baixa intensidade e em processo de erosão (Lima, 2018b). Não somente a GD da educação e da escola pública foi enfraquecida; no Brasil, durante esse período, a democracia também foi diminuída, atacada, agonizou e quase sucumbiu.

Nesse mesmo contexto, constatou-se a intensificação das novas formas e modos de governança na educação e na escola pública, disseminadas tanto por atores hegemônicos

globais, quanto por importantes atores políticos nacionais, subnacionais e locais, que conseguiram imprimir nas peças políticas analisadas algumas expressões da nova governança, de maneira a ressignificar a GD e produzir sentidos divergentes de GD, com implicações para a sua materialização.

Os elementos destacados pelos(as) pesquisadores(as) dos contextos acadêmico-científicos português e brasileiro, que investigaram e tematizaram a nova governança na educação, na escola pública e suas formas de gestão entre 2008 e 2022, possibilitaram a construção da matriz teórico-conceitual. Essa matriz é composta por cinco categorias de análise e seus respectivos referentes, apresentadas e fundamentadas no Capítulo 8. A partir dessa matriz, foi elaborado um instrumento analítico-operacional, operacionalizado no Capítulo 9, o qual permitiu identificar a presença das expressões da nova governança educacional e escolar nos Planos de Educação (Nacional, Estaduais e Distrital).

Na análise do *corpus* documental, constatou-se que as PPPEs se constituem na principal estrutura da nova governança, com incidência na gestão educacional e escolar, o que corrobora as evidências apontadas pela literatura (Robertson; Verger, 2012; Robertson, 2013). Uma miríade de atores políticos não-estatais, externos à educação e à escola pública, passou a atuar na agenda, na formulação, na oferta e na gestão da política educacional, por meio de diferentes arranjos e combinações, o que provoca uma transição, um deslocamento de governo — caracterizado pelo Estado *stricto sensu*, a sociedade política (Gramsci, 2007) e seus agentes — para governança, na qual se observa a influência e a atuação de atores não-estatais, integrantes de determinadas frações da sociedade civil, que se articulam ao Estado, suas instituições e aos atores estatais para ofertar a educação e administrar e direcionar as ações dos sistemas de ensino e organizações escolares, tarefas que outrora eram de responsabilidade direta do Estado e de seus agentes. A influência e a atuação de novos atores políticos privados são observadas nos diferentes níveis da governança, do supranacional ao local.

Foram os sujeitos que compõem a governança supranacional que disseminaram essa lógica para distintos contextos, por meio de reformas viajantes (Steiner-Khamsi; Quist, 2000; Steiner-Khamsi, 2006; Ozga; Jones, 2006; Steiner-Khamsi, 2023), que, nas concretizações locais, assumiram formas variadas, que são traduzidas, reconfiguradas e adaptadas ao contexto sócio-histórico, às condições de cada realidade e disseminadas pelas redes e interesses locais.

No campo educacional, é notável a influência da OCDE, em especial por meio do Pisa; todavia, o BM também tem papel proeminente. Já em nível nacional, redes formadas por empresários e grupos que representam os interesses do capital também têm atuado em rede, a

exemplo do TPE, entidades que integram o Gife e do Sistema “S”, mencionados nos planos analisados, que muito provavelmente influenciaram a elaboração desses documentos. Ademais, associações da sociedade civil, que historicamente foram financiadas pelo poder público, também tiveram forte atuação na elaboração desses documentos, imprimindo em seus textos importantes pautas a elas relacionadas. A maior parte desses documentos, aprovados entre 2014 e 2016, é resultado de debates, lutas e tensionamentos que antecederam a sua promulgação.

Além das PPPEs, a *governança educacional com foco nos resultados mensuráveis* representa uma expressão da nova governança que modifica a gestão dos sistemas de ensino e das escolas públicas, pois desloca a centralidade da ação do processo para os resultados, geralmente concebidos como avaliações em larga escala, uma fita métrica padronizada, elaborada pelos atores políticos externos para mensurar de forma padronizada sistemas de ensino, escolas, estudantes e profissionais da educação que vivenciam realidades muito distintas e desiguais. Nessa perspectiva, é comum a associação entre avaliações e sistemas de bonificação ou punição.

A *padronização do currículo (common core)* é outro elemento de destaque da nova governança. Propostas de padronização curricular são evidenciadas pela literatura que fundamenta a matriz e identificadas em todas as etapas da Educação Básica nos documentos analisados. Algumas delas, a exemplo da BNCC, foram materializadas durante a vigência desses documentos e contaram com a influência significativa de atores políticos importantes da nova governança educacional, que se articularam em rede para que a formação humana, prevista nesses documentos, estivesse alinhada aos seus e aos interesses do capitalismo atual.

Com o intuito de verificar se essas determinações são de fato cumpridas, inúmeras formas de controle são implementadas, as quais foram intensificadas com a disseminação das TDICs e de plataformas, cada vez mais presentes na gestão educacional. Os planos analisados propõem a adoção desses instrumentos na gestão dos sistemas de ensino. Todavia, não é possível verificar nas estratégias se o seu uso está associado à nova governança. Mecanismos de competição e de concorrência, tais como *rankings* educacionais, divulgação de resultados, políticas de incentivo e bonificação, também foram evidenciados nos textos dos documentos. Para finalizar esta síntese, identificou-se que esses elementos também chegam às escolas em um movimento duplo (pelo teto e pela porta da frente), ou seja, pelas diretrizes dos sistemas de ensino (políticas *top-down*), mas também por meio de ações demandadas pelos atores escolares.

Todas essas expressões da nova governança produzem implicações para a GD, que, conforme evidenciado, ainda enfrenta inúmeras resistências até mesmo no plano das

orientações para a ação, mesmo após mais de três décadas de seu reconhecimento como princípio do ensino público pela CF de 1988. Diante do exposto, questiona-se: *quais são essas potenciais implicações?* Observou-se que as PPPEs reduzem e ressignificam a participação dos(as) profissionais da educação e demais atores escolares nas políticas educacionais e na gestão da educação e das escolas públicas. Os espaços de participação na decisão, característicos de uma democracia de maior intensidade (Lima, 2014) são escassos ou inexistentes.

A gestão é cada vez mais orientada por um viés economicista, cujas práticas e valores são oriundas do mundo privado e transpostas de forma acrítica para a educação e a escola pública, sem respeitar o ritmo desses espaços, bem como a singularidade e as especificidades da atividade educativa e suas formas de gestão. Atores políticos do mundo corporativo, que compõem a nova governança educacional em seus diferentes níveis, passam a disputar o fundo público e o direcionamento da educação pública a partir de seus interesses. Ao adentrar o Estado (sociedade política), os sistemas de ensino e as escolas públicas, esses atores modificam a gestão desses espaços.

A gestão por resultados, expressa por meio de índices e indicadores mensuráveis, tem influenciado sobremaneira a gestão dos sistemas de ensino e das escolas públicas, de forma que os processos educacionais são secundarizados. Já as avaliações (exames e provas) e os componentes curriculares que contribuem para a elaboração dos índices são focalizados e adquirem centralidade. Assessorias e materiais são comercializados e contratados pelos sistemas de ensino, com o objetivo de alcançar o mais alto lugar no pódio do sucesso educacional. Avaliações e índices subnacionais são instituídos sem a participação dos profissionais da educação na formulação desses instrumentos. A aprendizagem é reduzida ao desempenho dos(as) estudantes nas avaliações em larga escala, que, muitas vezes, são também utilizadas como parâmetro para avaliar os(as) profissionais da educação e as escolas.

A busca frenética pelos resultados, pelo alcance de metas e por índices determinados produz uma cultura performativa, que acaba por reduzir ainda mais o espaço e o tempo necessário para deliberações coletivas, para o cultivo de práticas e procedimentos democráticos, que demandam processos coletivos e um tempo de longa duração, o qual se confronta com o tempo curto, urgente e imperativo das novas formas e modos de governança. Cabe ressaltar que os resultados, em uma perspectiva democrática, são importantes meios para o acompanhamento da qualidade da educação ofertada — qualidade que não pode ser reduzida a algumas métricas, sobretudo externas. Na lógica propagada pela nova governança, os resultados são

transformados em fins em si mesmos, direcionando a gestão dos sistemas de ensino, das escolas, as práticas docentes e até mesmo o conhecimento a ser acessado e construído nesses espaços.

Nesse viés, o currículo é padronizado e reduzido aos conhecimentos úteis, cobrados nas avaliações externas. As Ciências Humanas, a Arte, a Cultura, os componentes curriculares que não contam nas avaliações, embora cruciais para o desenvolvimento dos valores humanos, da cidadania, da democracia, são secundarizados e correm o risco de desaparecer para dar lugar a treinamentos e à educação mensurável, entendida nessa racionalidade como a educação que conta (Lima, 1997).

Por fim, constatou-se que as novas formas e a intensificação do controle dos espaços educativos têm subordinado os sistemas de ensino, as escolas e seus profissionais à racionalidade econômica e aos modos de gestão privados. A competição, a mensuração, a eficiência, a racionalização, a concorrência, o controle e a padronização trazem consigo valores e práticas que se distanciam dos valores da democracia, pautados na participação plena na decisão, na colegialidade, nas vivências coletivas, na colaboração, no diálogo e na autonomia.

Dessa forma, a GD, já enfraquecida, emagrecida e pouco densa e sem robustez (Apple *et al.*, 2020) e reduzida aos mínimos democráticos (Lima, 2018b), embora permaneça ainda como princípio do ensino e da educação pública no plano jurídico normativo, não consegue se fortalecer, tampouco assumir formas mais substantivas, diante da inviabilização e da ausência de condições necessárias para a sua operacionalização.

Conforme destacado ao longo do Capítulo 7, é possível observar que a GD, concebida apenas como um princípio do ensino, é ratificada pela maioria dos normativos analisados (88,46%). Todavia, ainda no plano formal, quando esse princípio é desdobrado em ações que possam fornecer condições para a sua operacionalização, a GD encontra resistências.

Nesse sentido, o Art. 9º (Brasil, 2014a) determinou um prazo de dois anos para a adequação de lei existente ou a elaboração de LGD, dispositivo que foi incorporado por 61,53% dos planos examinados. Ao analisar quais entes federados cumpriram com o disposto no artigo em questão, constatou-se que apenas 40,74 % das unidades federativas possuem LGD em vigor, ou seja, esse permanece como um desafio a ser enfrentado tanto no PNE (2024-2034) como nos Planos Subnacionais a serem elaborados e, sobretudo, nos sistemas de ensino públicos brasileiros.

Já as estratégias de GD, presentes tanto na Meta 7 (PNE, 2014a) quanto na Meta 19 (PNE, 2014a) e em suas oito estratégias, apesar de importantes, não conseguem fornecer as

condições necessárias para que a GD assuma uma maior intensidade, tanto nos sistemas de ensino quanto nas escolas, além de apresentarem aspectos contraditórios.

No quadro a seguir, é possível observar que os Planos Estaduais de Alagoas (2016), do Espírito (2015) e do Mato Grosso do Sul (2014) apresentam todos os elementos da GD identificados no PNE (2014a), esses entes federados também possuem LGD em vigor. Reforça-se também a importância de estudos que analisem o plano de ação nesses contextos. Já os PEEs Rio Grande do Norte (2016) e Minas Gerais (2018) ultrapassam 90% dos itens analisados.

Portanto, operacionalizar o princípio da GD do ensino e da educação pública ainda demanda proposições e ações para sua concretização, bem como condições que possibilitem pensar a democracia na educação, na escola pública e suas formas de gestão que transcenda os mínimos democráticos. Alguns indícios dos elementos supracitados podem ser observados nos Planos de Educação examinados, como aponta o panorama apresentado no Quadro 52.

QUADRO 52 – PANORAMA GERAL DE ADEÇÃO À GD PROPOSTA NO PNE NOS PEES/PDE

PDE/PEEs	Art. 2º		Meta 7		Art. 9º		Meta 19		Estratégias de GD								Total	
	E7.4	E7.16	Art. 9º	LGD	Meta 19	E19.1	E19.2	E19.3	E19.4	E19.5	E19.6	E19.7	E19.8	N.º Itens	%			
PDE/DF/2015	X		X	X	X		X	X		X				7	50,00%			
PEE/GO/2015	X		X		X		X	X	X		X	X	X¹*	11	78,57%			
PEE/MT/2014		X		X										2	14,29%			
PEE/MS/2014	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	13	92,86%			
PEE/AL/2016	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X¹*	14	100,00%			
PEE/BA/2016	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X¹*	12	85,71%			
PEE/CE/2016	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X²*	11	78,57%			
PEE/MA/2014		X			X	X		X	X	X			X¹*	09	64,29%			
PEE/PB/2015	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X¹*	11	78,57%			
PEE/PE/2015	X				X	X		X	X	X	X		X¹*	08	57,14%			
PEE/PI/2015	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	12	85,71%			
PEE/RN/2016	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X¹*	13	92,86%			
PEE/SE/2015	X	X	X		X	X	X		X	X	X	X	X¹*	12	85,71%			
PEE/AC/2015¹*	X		X	X	X	X	X		X	X	X	X		10	71,43%			
PEE/AP/2015	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		11	78,57%			
PEE/AM/2015	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		12	85,71%			
PEE/PA/2015	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X¹*	11	78,57%			
PEE/RO/2015		X		X	X	X		X	X	X	X	X	X¹*	11	78,57%			
PEE/RR/2015	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	12	85,71%			
PEE/TO/2015	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X¹*	12	85,71%			
PEE/ES/2015¹*	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X¹*	14	100,00%			
PEE/MG/2018	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X¹*	13	92,86%			
PEE/SP/2016	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		10	71,43%			
PEE/PR/2015	X	X	X		X	X	X	X	X	X			X¹*	09	64,29%			
PEE/RS/2015	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X¹*	11	78,57%			
PEE/SC/2015	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X¹*	12	85,71%			
Total	23	20	19	16	25	19	25	19	23	23	23	17	20	-	-			
%	88,46	76,92	73,07	61,53	96,10	73,07	96,10	73,07	88,46	88,46	88,46	65,38%	76,92	-	-			
Média Categoria %	88,46	76,49	51,13	40,74	96,10	73,07	96,10	73,07	88,46	88,46	88,46	65,38%	76,92	-	-			
															73,14%			

FONTE: A autora (2024), a partir dos documentos analisados.

NOTAS: ^{1*} Os PEEs do Acre (2015) e do Espírito Santo (2015) não incorporaram o equivalente ao Art. 9º do PNE (Brasil, 2014a) em forma de artigo, mas incorporaram o conteúdo equivalente a esse dispositivo; ^{2*} Embora o RJ não tenha sancionado seu Plano Estadual, a unidade federativa em questão possui LGD e, portanto, foi contabilizada nesse quantitativo; X^{1*} Prevê a formação de diretores(as), mas não a adesão à prova nacional. X^{2*} Prevê a formação de diretores(as), mas não a adesão à prova nacional; em seu lugar, propõe prova de títulos.

Constata-se que os Planos de Educação (Estaduais e Distrital), compreendidos como peças políticas conformadas a partir de disputas e tensionamentos, não apresentam uma única visão de mundo, de educação, de escola e suas formas de gestão. Os textos desses normativos frequentemente apontam para ambiguidades e contradições decorrentes do processo político que envolve a sua elaboração. Conforme Mainardes (2009, p. 9), “Tais disputas ocorrem em diferentes níveis dentro de todas as arenas do processo de formulação de políticas, seja no plano legislativo, nas divisões regionais, nos conselhos escolares, etc.”. Portanto, o resultado desses embates não é homogêneo. Os textos das políticas educacionais, especialmente as legislações, que é o caso dos Planos de Educação, apresentam-se de forma híbrida, de modo que é possível identificar, nesses normativos, tanto elementos democratizantes quanto aqueles associados às teorias gestionárias, em especial da nova governança, objeto de análise desta investigação.

Diante do exposto, além da GD, a nova governança e suas expressões também foram identificadas nos Planos Estaduais e Distrital de Educação. Possivelmente, a inserção desses elementos apresenta relação com a expansão neoliberal, com os processos de globalização em sua forma hegemônica e com a atuação de atores políticos associados ao setor privado, em âmbito supranacional, nacional, regional e subnacional que, em alguma medida, influenciaram na elaboração da legislação analisada.

Com o intuito de traçar um panorama das expressões da Nova Governança Educacional e Escolar, identificadas nos Planos de Educação (Estaduais e Distrital) a partir da matriz proposta neste estudo, foi elaborado o Quadro 53. O objetivo desse exercício analítico não é contrapor a GD à Nova Governança, mas demonstrar o caráter híbrido desses documentos, como pode ser observado por meio dos planos que se destacam em ambos os panoramas (GD e Nova Governança), que apontam algumas tendências que podem trazer implicações para a GD. Para tanto, utiliza-se a mesma referência do quadro anterior, ou seja, o número de documentos em que as expressões da nova governança educacional e escolar foram identificadas por referente.

QUADRO 53 – PANORAMA GERAL DAS EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR IDENTIFICADOS NOS PEEs/PDE POR CATEGORIA E REFERENTES (DOCUMENTOS)

PDE/PEE	CATEGORIA A			CATEGORIA B						CATEGORIA C					CATEGORIA D				CATEGORIA E			Total	
	A1*	A2	A3	B1	B2	B3	B4	B5	B6	C1	C2	C3	C4	C5	D1	D2	D5	E1	E2	E3	N.º itens	%	
PDE/DF/2015	X		X	X	X	X	X			X	X	X							X			10	50
PEE/GO/2015	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X		18	90
PEE/MT/2014			X			X			X								X					5	25
PEE/MS/2014		X	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	16	80
PEE/AL/2016			X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	17	85
PEE/BA/2016		X	X	X	X	X	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X	X		11	55
PEE/CE/2016	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	19	95
PEE/MA/2014	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	16	80
PEE/PB/2015	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	16	80
PEE/PE/2015		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	13	65
PEE/PI/2015		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	16	80
PEE/RN/2016		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	15	75
PEE/SE/2015	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	14	70
PEE/AC/2015	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	20	100
PEE/AP/2015		X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	13	65
PEE/AM/2015	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	18	90
PEE/PA/2015	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	19	95
PEE/RO/2015		X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	18	90
PEE/RR/2015	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	19	95
PEE/TO/2015	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	18	90
PEE/ES/2015	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	19	95
PEE/MG/2018	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	14	70
PEE/SP/2016	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	17	85
PEE/PR/2015	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	13	65
PEE/RS/2015		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	13	65
PEE/SC/2015	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	16	80
TOTAL	16	21	26	25	20	26	22	21	13	25	18	26	19	7	22	23	16	20	25	12	403	-	
%	61,53	80,76	100	96,1	76,92	100	84,61	80,76	50	96,1	69,23	100	73,07	26,92	84,61	61,53	76,92	96,1	46,15	-	-	-	
Média %	80,76			81,41						73,07					78,2				73,07%			-	

FONTE: A autora (2024). A partir do NVivo®.

NOTA: ^{1*} Na Categoria A, referente A.1, embora as referências ao Pisa não tenham sido contabilizadas para as frequências, elas o foram para a identificação dos documentos, pois se trata da influência de atores da governança supranacional nas peças políticas em questão.

Legenda

	aderiu
	Aderiu ao item analisado
	Adesão de 100% aos itens analisados

Denota-se que o Panorama da Nova Governança, que toma como referência a presença das expressões da Nova Governança Educacional e Escolar nos documentos, ratifica algumas questões já apresentadas no panorama elaborado a partir da análise frequencial (vide Tabela 13), ou seja, esses elementos têm maior incidência nos estados da região Norte e Nordeste. Também ratifica o PEE/AC/2015 como o plano com maior número de elementos identificados e associados a essa perspectiva, destaca a alta incidência das expressões da nova governança nos Planos Subnacionais dos estados de Goiás (Centro-Oeste), Alagoas e Ceará (Nordeste), Amazonas, Amapá, Roraima, Rondônia, Tocantins (Norte) e Espírito Santo e São Paulo (Sudeste). Em todos esses documentos, mais de 85% dos referentes utilizados estão presentes.

Esse panorama também corrobora o caráter híbrido dos Planos de Educação, apontando para tensionamentos entre proposições globais e locais (Antunes *et al.*, 2021) na formulação desses normativos. Em relação às potenciais implicações para a GD, a presença dos referentes A.3 – *Proposição, incentivo, existência, evidências de Parcerias Público-Privadas em Educação (PPPEs)*; B.3 – *Existência, fortalecimento ou proposição de criação de sistemas estaduais ou municipais de avaliação bem como de índices e indicadores de qualidade*; e C.3 – *Proposição pelos órgãos centrais de um Currículo Comum (Common Core) (BNCC e Currículos Subnacionais) com caráter normativo e padronizador, no qual o direito à educação é convertido em expectativas (direitos) de aprendizagem*, em todos os documentos analisados, aponta para a complexa engrenagem que movimenta a maquinaria da nova governança, o que ressignifica a GD, uma vez que a participação é reduzida a parcerias, à qualidade aos testes, aos índices e às avaliações e à autonomia regulada por meio de currículos padronizados. Assim, a GD ainda permanece presente como princípio nos normativos, mas não encontra condições e espaço/tempo para se materializar diante das demandas imperativas e tempos urgentes dos mecanismos da nova governança educacional e escolar.

CONCLUSÕES

Esta tese, intitulada *Novas formas e modos de governança e a gestão da educação e da escola pública: enigmas da esfinge neoliberal contemporânea*, buscou responder ao seguinte questionamento: *quais transformações decorrem da adoção de novas formas e modos de governança na gestão da educação e das escolas públicas dos estados brasileiros e do Distrito Federal e quais as potenciais implicações desses processos para a gestão democrática?* Portanto, teve como objeto de estudo a gestão democrática da educação e da escola pública, atravessadas pelas reformas neoliberais de cunho gestor, em especial pela nova governança. Procurou identificar e problematizar as potenciais implicações desses processos para a GD, concentrando a análise nos Planos de Educação (Nacional, Estaduais e Distrital), vigentes no período temporal de 2015 a 2020.

Identificou-se que a nova governança educacional e escolar está relacionada aos processos de globalização e de reformas neoliberais propostas no âmbito do Estado e reverberadas para a gestão da educação e da escola pública. Assinalou-se a importância do reconhecimento dos enigmas associados às novas formas e modos de governança, para que a educação, a escola pública e a GD desses espaços não sejam subordinadas aos imperativos econômicos mercadológicos e à lógica empresarial competitiva e concorrencial que direciona e caracteriza esses processos.

Em busca de instrumentos para reconhecimento desses enigmas e de possíveis respostas, ou seja, de instrumentos para enfrentamento a esses processos, esta investigação foi organizada em três partes. Na *Primeira Parte*, constituída por *quatro capítulos*, foram aprofundadas questões teóricas e conceituais elementares para a fundamentação e edificação desta pesquisa, que contribuíram para a identificação de alguns enigmas da nova governança e de seu *modus operandi*. Inicialmente, foram exploradas as relações entre o capitalismo, o Estado contemporâneo, a educação, a escola pública e suas formas de gestão, destacando as profundas transformações desses espaços decorrentes do avanço do neoliberalismo (velho e novo) e dos processos de globalização.

As contribuições de autores de distintas perspectivas teóricas, sobretudo de Dale (1988, 1989, 2010), Gramsci (2001, 2007) e Weber (1999, 2004), forneceram elementos para melhor compreensão do Estado enquanto *constructo social*, um ente e, sobretudo, uma arena de disputas. Verificou-se que o capitalismo e o Estado nasceram no mesmo berço e compartilham trajetórias comuns e convergentes. O Estado sempre foi convocado a amparar e

apoiar o capitalismo e, diante das inúmeras crises estruturais que esse enfrentou ao longo de seu percurso histórico, forneceu as condições necessárias e as demandadas para a perpetuação desse sistema. Logo, evidenciou-se que o Estado, nas diferentes formas assumidas ao longo de seu percurso histórico, foi se reconfigurando *pari passu* ao capitalismo.

Já a perspectiva de Estado Integral (Estado Ampliado), de Gramsci (2007), utilizada nesta tese, ampliou a compreensão de Estado, entendida como a soma da sociedade política mais a sociedade civil. É na sociedade civil que são construídos possíveis consensos, muitas vezes forjados/fabricados a partir da hegemonia da sociedade burguesa. Por outro lado, é também no Estado Integral que poderão surgir movimentos capazes de desafiar a hegemonia existente e promover uma nova ordem em termos de Estado, de suas instituições, dentre elas a educação, a escola e suas formas de gestão.

Constatou-se que o capitalismo não consegue *per se* prover as condições necessárias para a sua sobrevivência, esse sempre recorreu ao Estado e a suas instituições, dentre elas a educação e a escola — que desempenham um papel fundamental na resolução de questões centrais para o seu desenvolvimento (Dale, 1988, 1989). Nessa teia complexa de relações entre capitalismo, Estado e educação, cabe à educação fornecer mão de obra qualificada, manter a ordem e a coesão social, além de legitimar as desigualdades do capitalismo.

Durante o século XX, o capitalismo apresentou sua forma e sua face mais humana (Dale, 1989; 2010), conformando o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), no qual os direitos sociais, dentre eles a educação, foram reconhecidos formalmente, o que demandou políticas públicas para a sua efetivação. Em relação aos direitos sociais, a CF de 1988 (Brasil, 1988) reconheceu, legitimou e incorporou, no plano jurídico normativo, importantes demandas sociais já consagradas em países que haviam vivenciado o Estado de Bem-Estar Social. Vale ressaltar que, entre 1964 e 1985, o Brasil esteve sob jugo de uma ditadura cívico-militar. O fim desse período não foi marcado por *rupturas*, a exemplo de outros contextos, mas por uma *transição incompleta e inacabada* (Falabella; Pires; Peroni, 2019), com implicações para a democracia e para a GD. Esse período foi caracterizado por dois processos de transição: 1) *a transição para a democracia* (1974–1988) e 2) *a transição para o neoliberalismo* (1988–1999) (Saad Filho; Morais, 2018).

O direito à educação, o reconhecimento da GD e outros direitos sociais, embora respaldados pela CF de 1988, demandavam políticas públicas e, dessa maneira, ações do Estado para que esse reconhecimento legal pudesse ser efetivado e traduzido em práticas. Todavia, os anos 1980 foram marcados por contestações e ataques a essas mesmas políticas. Em âmbito

internacional, desde os anos 1970, uma nova crise estrutural do capitalismo impetrou reconfigurações do Estado. As teorias e ideias neoliberais que circulavam na sociedade civil se fortaleceram e adentraram a sociedade política. Na visão neoliberal e da terceira via, as políticas sociais eram as responsáveis pela crise, entendida como do Estado, cuja superação requeria modificar o seu papel, sua forma e atuação.

Assim, a partir dos anos 1980, o neoliberalismo passou a propagar uma série de reformas do Estado, reverberadas para a educação, a escola e suas formas de gestão, entendidas como espaços estratégicos para a materialização de mudanças necessárias ao capitalismo contemporâneo, tanto no que diz respeito à formação de mão-de-obra, quanto em relação ao conhecimento a ser ofertado nas instituições educativas. Nesse viés, as relações entre capitalismo, agora na versão neoliberal, Estado e educação foram profundamente alteradas. O Estado social deveria ser desmantelado (Dardot; Laval, 2016; Brown, 2019) e as políticas sociais, dentre elas as educacionais, deveriam ser transferidas, tanto para o setor privado quanto para o terceiro setor.

A administração burocrática foi duramente combatida: a administração do Estado e de suas instituições deveriam ser reestruturadas e modernizadas. Na lógica neoliberal, a empresa privada e seus modos de administração/gestão se constituíram no arquétipo institucional a ser seguido pelo Estado e suas instituições, assim como a racionalidade econômica, a gestão eficiente, a eficácia, a competição, a concorrência e a gestão para resultados (Brown, 2019; Dardot; Laval, 2016; Lima, 2018b). Ademais, os neoliberais suspeitavam da democracia, considerada uma ameaça aos direitos individuais e liberdades constitucionais, assim, preferiu-se o governo de especialistas e de elites (Harvey, 2014).

A literatura apontou que os ataques neoliberais ao social foram fundamentais para “[...] gerar uma cultura antidemocrática desde baixo, ao mesmo tempo em que se constrói e legitima [sic] formas antidemocráticas de poder estatal desde cima” (Brown, 2019, p. 39). A GD também passou a ser vista com desconfiança, já que seus procedimentos e práticas se tornaram “[...] ideologicamente incompatíveis e foram afastadas em vários países por força da adoção do princípio da empresarialização e privatização” (Lima, 2018b, p. 18). A partir de um contexto de ascensão de um Estado Gestor (Newman; Clarke, 2012) que demandava a reinvenção do governo do Estado às escolas (Osborne; Gaebler, 1995), emerge um governo empreendedor, orientado pelos valores da NGP (Osborne, 2006; Secchi, 2009) que, na transição do século XX para o século XXI, assume novas formas e modos, com a intensificação da nova governança

(Salamon, 2002; Osborne, 2006; Secchi, 2009; Ball, 2013; 2018; Puello-Socarrás, 2021; Avelar; Ball, 2024).

Nos anos 1980, o neoliberalismo se tornou hegemônico e, embora tenha fracassado economicamente, alcançou êxito política e ideologicamente (Anderson, 1995), transformando-se em uma racionalidade, na razão do capitalismo contemporâneo (Dardot; Laval, 2016), que não modificou somente o Estado, as políticas públicas e as educacionais. Dessa forma, o neoliberalismo, enquanto racionalidade, afetou os sujeitos, seus modos de ser, pensar, interpretar e compreender o mundo (Harvey, 2014).

Na transição do século XXI e nas suas duas primeiras décadas, foram identificados processos de transfuncionalização (Žižek, 2015) do capitalismo neoliberal, intensificados a partir da crise capitalista de 2008, conformando um neoliberalismo reeditado, um “novo-neoliberalismo” (Puello-Socarrás, 2008; 2010; 2021; Dardot; Laval, 2019). Essa mudança enseja a continuidade do neoliberalismo, a partir da fabricação do consenso de que o neoliberalismo anglo-americano (velho neoliberalismo), que legitimou as reformas de primeira geração em muitos países, não foi efetivo em suas proposições. Contudo, já o anunciado novo-neoliberalismo poderia vir suprir as questões não resolvidas pelo neoliberalismo em sua primeira versão. Ademais, a nova forma neoliberal não está associada a uma imagem liberal e democrática, mas “[...] combina autoritarismo antidemocrático, nacionalismo econômico e racionalidade capitalista ampliada” (Dardot; Laval, 2019). Esses elementos, portanto, utilizam as estruturas estatais atuais para se instalarem, a fim de destruir as bases da democracia por dentro.

É também na transição do século que a nova governança ascende o Estado, dissemina-se, intensifica e passa a ser tematizada pela comunidade científica. A trajetória do neoliberalismo, dos processos de globalização e da nova governança são convergentes (Sousa, B. S., 2010; Brown, 2018; 2019). A noção de governança não estava presente no imaginário neoliberal proposto por Friedman e Hayek, entretanto adquiriu centralidade ao mesmo tempo em que o neoliberalismo e seus pressupostos adentraram a sociedade política — o Estado no sentido restrito — assim, a governança se transformou na principal forma administrativa do neoliberalismo (Brown, 2018).

A análise da origem, do recrudescimento (a partir de 1975) e da disseminação da nova governança permitiu inferir que o termo não é novo, visto que sua origem foi encontrada na antiguidade. Todavia, argumentou-se que é pertinente manter o novo associado à governança,

pois se trata de dinâmicas que, no campo educacional, não apresentam formas definidas, isto é, ainda estão em expansão e assumem uma intensidade sem precedentes na história.

Os organismos internacionais, em especial a OCDE e o BM, tiveram papel relevante na difusão da lógica da nova governança em âmbito supranacional. Por sua vez, constatou-se que os Estados Nacionais não foram meros receptáculos das mudanças, tampouco vítimas desses processos, uma vez que o Estado e suas estruturas foram fundamentais para alavancar e difundir essas transformações (Robertson; Dale, 2017) e, em muitos contextos, têm promovido os processos de desestatização e desnacionalização (Silva, 2017).

No Brasil, o neoliberalismo foi difundido na sociedade civil por meio da ação do empresariado a partir de 1970 e de Hayek, um dos seus principais teóricos, que esteve no país em três ocasiões (Rocha, 2021). Entretanto, a transição neoliberal aconteceu a partir de 1988, quando os preceitos neoliberais adentram o Estado, na sua forma política. Nos anos 1990, em especial no governo Fernando Collor (1990-1992) — primeiro presidente eleito democraticamente após a ditadura — vários elementos associados ao neoliberalismo são identificados, entre eles os ataques ao Estado, às políticas sociais e ao funcionalismo público. O governo Itamar Franco (1992-1995) deu continuidade às medidas neoliberais e iniciou a publicação de uma série de legislações associadas aos preceitos neoliberais. Foi durante o seu governo que se implementou o Plano Real, que garantiu a legitimidade política do neoliberalismo, o que reduziu a inflação e pavimentou o terreno para reformas neoliberais (Saad Filho; Moraes, 2018). No governo de FHC (1995-2003), é anunciado o PDRAE, um marco na introdução das teorias gestionárias neoliberais no Estado e nas suas instituições.

Ainda no governo FHC, foi aprovada a LDBEN (Brasil, 1996). Havia grande expectativa de que a legislação determinasse mecanismos para a operacionalização da GD do ensino público, consagrado na CF de 1988. Entretanto, o normativo não especificou mecanismos para além do disposto nos Arts. 14 e 15, ou seja, delegou-se aos sistemas de ensino a regulamentação da GD, o que, na maior parte dos entes federados, não ocorreu. Assim, a materialização da GD nos sistemas de ensino/escolas públicas brasileiras ainda enfrentava diversos obstáculos, entre os quais a existência de formas clientelistas e patrimonialistas de gestão, do autoritarismo e a ausência de legislações subnacionais sobre a matéria. Por outro lado, as disputas evidenciadas na formulação do texto legal apontaram para a intensificação da influência e da atuação de atores políticos privados no campo educacional.

Nos governos de Lula (2003-2011) e de Dilma (2011-2016) não houve rompimento com a lógica neoliberal. Todavia, nesse período, o neoliberalismo assumiu uma forma mais

branda, mitigada, um *neoliberalismo desenvolvimentista*, caracterizado como uma variante híbrida dessa racionalidade, que conjugou crescimento econômico, emprego, distribuição e bem-estar social, variante que chegou ao fim em 2013 (Saad Filho; Morais, 2018). Contudo, a burguesia brasileira não tolerou os avanços sociais desse período e, diante da crise financeira vivenciada, apoiou o golpe contra a presidente Dilma e a democracia, para que seus benefícios pudessem ser mantidos.

É no contexto do início da retração do pêndulo da democracia brasileira — para menos democracia (Avritzer, 2019) — que ocorreu a aprovação do PNE (2014-2024), o qual prevê metas e estratégias para a educação brasileira para uma década. O documento, fruto de intensa mobilização e de debates, foi aprovado sem vetos em 2014, após mais de três anos e meio de tramitação. Seu texto é uma amálgama do consenso possível decorrente das lutas e disputas que permearam a sua elaboração e tramitação legislativa (Souza, A. R. S., 2017; Scaff; Oliveira; Lima, 2018). O PNE (Brasil, 2014a) demandou, em seu art. 8º, um prazo de um ano para a aprovação dos Planos Subnacionais e, no seu Art. 9º, estabeleceu um prazo de dois anos para aprovação ou readequação de LGD.

Diante da relevância das peças políticas demandadas pelo normativo nacional para a educação, a escola pública e suas formas de gestão, nesta tese, realizou-se a análise dos Planos de Educação aprovados nos estados brasileiros e no DF, vigentes entre os anos de 2015 e 2020. Observou-se como a GD foi concebida e re(dimensionada) nesses documentos. Também foram identificados os elementos da nova governança presentes nesse ordenamento legal e analisadas potenciais implicações para a GD que decorrem dessas proposições. Essas questões foram abordadas nos Capítulos 7, 8 e 9, integrantes da *Terceira Parte* deste estudo. Antes de detalhar as conclusões dessas análises, é necessário fazer menção à segunda parte e aos capítulos que a compõem.

Os Capítulos 5 e 6, que integram a *Segunda Parte* da pesquisa, apresentaram o percurso metodológico, os instrumentos utilizados e os procedimentos realizados durante esta trajetória, assim como o estado do conhecimento sobre a temática. Nesta tese, a perspectiva metodológica adotada foi a abordagem qualitativa, de modo que a investigação foi fundamentada em fontes bibliográficas e documentais. A análise dos documentos selecionados foi realizada a partir das técnicas de AC (Bardin, 2016); recorreu-se, em especial, à análise categorial temática. Adicionalmente, no Capítulo 9, foi empregada a análise frequencial, conduzida com o auxílio do *software* NVivo®.

Em relação aos documentos, esta tese se concentrou no plano das orientações para a ação (Lima, 1998; 2011a; 2018b), por meio dos Planos de Educação examinados (Nacional, Estaduais e Distrital) e, em muitos momentos, diante da falta de detalhamento das proposições presentes nesses ordenamentos legais, não foi possível fazer inferências mais pontuais, as quais demandam pesquisas futuras, estudos qualitativos mais aprofundados, estudos de caso e análise de legislações complementares.

Destaca-se que há limites relacionados às técnicas de análise utilizadas, ou seja, as técnicas da AC (Bardin, 2016). Nesta tese, a AC foi utilizada como abordagem investigativa e esteve presente desde o início da construção da pesquisa, conduzindo a elaboração dos objetivos, a seleção e a análise dos materiais (bibliografias e documentos). Sobre a análise categorial temática, ressalta-se que o tema é muito útil enquanto unidade de registro, embora apresente limitações, tais como a exigência de tempo para sua identificação nos dados coletados, visto que não é tão facilmente identificável em comparação a outras unidades de registro, tais como a palavra (Franco, 2018).

A análise temática foi empregada na categorização dos resumos examinados no Capítulo 6, assim como na análise inicial dos resumos dos artigos e das teses que originaram a matriz proposta neste estudo. A decisão de os examinar foi necessária devido ao volume de dados e à relevância da totalidade desses trabalhos para a compreensão da problemática. Buscou-se identificar o tema principal abordado por essas investigações, permitindo o (re)agrupamento dos trabalhos em categorias iniciais, intermediárias e finais. A formação de categorias é um processo complexo, que exige rigor metodológico, domínio das técnicas da AC, constantes idas e vindas entre o material analisado, os objetivos da investigação e a teoria que a fundamenta, para se evitar incorrer em excesso de subjetividade do(a) pesquisador(a).

As *cinco categorias finais* que compõem a matriz construída para a análise realizada desta tese se originaram de uma versão refinada da matriz inicialmente elaborada a partir da análise dos artigos e das teses (Banco de Dados 3). Suas categorias e respectivos referentes (subcategorias) foram utilizados com lentes utilizadas para a leitura e interrogação dos documentos, identificação, reconhecimento e análise das expressões da nova governança educacional e escolar nos diplomas legais examinados e, portanto, foram mobilizados como categorias *a priori*. Como se realizou um recorte a partir da matriz elaborada inicialmente, é possível que algum elemento não recorrente, ou que não apresente relação com a matriz proposta, não tenha sido contemplado. Essa mesma limitação é evidenciada no uso das frequências, cuja ocorrência de um elemento nos documentos analisados pode ser indicativo

útil na interpretação dos dados e está associada à premissa de que quanto maior sua frequência, maior sua importância (Bardin, 2016). Entretanto, o(a) pesquisador(a) precisa estar atento às manifestações menos frequentes, ou até mesmo à ausência de determinados elementos.

Para finalizar o balanço relativo às opções metodológicas realizadas durante a investigação, são tecidas algumas considerações sobre a utilização do *software* NVivo® na análise dos Planos (Nacional, Estaduais e Distrital de Educação) e na operacionalização da matriz de análise das expressões da nova governança. O *software* foi bastante útil como organizador dos documentos, na identificação das categorias e referentes estabelecidos *a priori*, na contagem das frequências e na formação do Banco de Dados (3). Todavia, vale ressaltar que o papel do investigador, o conhecimento das técnicas da AC, suas regras e etapas (Bardin, 2016) são fundamentais para que a análise seja realizada com o rigor que a atividade da pesquisa acadêmico-científica requer.

É pertinente destacar que os trabalhos selecionados para a elaboração do estado do conhecimento (Capítulo 6) foram fundamentais para mapear e inventariar o que já fora produzido sobre a temática da nova governança, além de identificar algumas potenciais implicações desses processos para a GD. Observou-se que as reformas educacionais associadas às teorias gestonárias, em especial a nova governança, que adentraram os sistemas educacionais e as escolas que os integram, são um fenômeno mundial, disseminadas pelos atores hegemônicos globais. Contudo, as proposições dessas reformas assumem características, nuances e matizes distintos em cada contexto, em cada realidade local.

A gestão educacional e escolar são espaços estratégicos para a operacionalização dessas reformas e processos que, apesar de hegemônicos, enfrentam resistências, sobretudo por parte dos profissionais da educação e de frações da sociedade civil que concebem a educação como um bem público que não pode ser convertido em mercadoria ou serviço, nem administrado de forma semelhante a qualquer outra empresa capitalista. Não obstante, a análise desses trabalhos evidenciou uma certa indefinição em relação ao conceito e aos elementos da nova governança, visto que a temática é, muitas vezes, abordada de forma generalista. Por fim, a análise das produções nacionais demonstrou que, no Brasil, há uma carência de estudos sobre a nova governança, principalmente de investigações que analisem as implicações desses processos para a GD.

A *Terceira Parte* desta tese é constituída por três capítulos de análise empírica, apresenta dados que dialogam com os fundamentos teóricos, a metodologia e o estado do conhecimento. No Capítulo 7, focalizou-se a análise da GD. Para identificar e problematizar as

potenciais implicações das novas formas e modos de governança para a GD, foi necessário compreender como a GD é apresentada no plano jurídico normativo. Essa análise foi realizada a partir dos ordenamentos legais mais recentes que tratam dessa matéria, ou seja, a partir do PNE (2014-2024) e dos Planos Estaduais e Distrital de Educação. Observou-se se esses instrumentos legais são (in)suficientes para a operacionalização e materialização desse princípio nos sistemas de ensino e escolas públicas. O detalhamento foi pautado nas cinco menções à GD identificadas no PNE (Brasil, 2014a), as quais forneceram elementos significativos para a análise dos Planos Subnacionais.

Evidenciou-se que a GD é reconhecida enquanto princípio da “educação pública”, conforme destacou o Art. 2º do PNE (Brasil, 2014a), ratificando o determinado na CF de 1988 e na LDBEN (Brasil, 1988; 1996), o que consagrou a GD como princípio do “ensino público” e deu a entender que o princípio seria ampliado, de maneira a alcançar, assim, a dimensão dos sistemas de ensino e não somente as escolas públicas (Souza, 2023). O equivalente ao artigo supracitado foi reproduzido, de forma igual, semelhante ou adaptada, em 23 planos analisados, e os que não reconheceram esse princípio em forma de artigo são aqueles que foram aprovados ainda em 2014.

A segunda menção foi encontrada no Art. 9º (Brasil, 2014), o qual estabeleceu prazo de dois anos para a elaboração ou readequação de LGD, reproduzido em 16 PEEs/PDE. Entretanto, dez unidades federativas não o incorporaram em seus textos, o que corresponde aos PEEs dos estados do Amapá (2015), Ceará (2016), Maranhão (2014), Mato Grosso (2014), Pará (2015), Paraíba (2015), Pernambuco (2015), Rondônia (2015), Rio Grande do Sul (2015) e São Paulo (2016). Mesmo assim, a determinação do PNE (Brasil, 2014a) é clara e o prazo estabelecido foi encerrado em junho de 2016.

Até o final de 2017, apenas 11 estados e o DF haviam cumprido com o disposto no Art. 9º, enquanto 15 estados não o fizeram (Souza; Pires, 2018; Scalabrin, 2018). Houve alteração nesse cenário e apenas dez estados e o DF têm LGD em vigor (Finatti, 2021; Bittencourt, 2023), sendo que, desse total, oito entes federados já possuíam LGD no período anterior à determinação do normativo nacional. Conclui-se, assim, que, em 16 estados, não há lei que garanta a existência da GD, mesmo após mais de três décadas do reconhecimento desse princípio pela CF de 1988.

Dessa forma, embora prevista, impressa e consagrada nos normativos nacionais, a GD ainda é suprimida, omitida, negligenciada e até mesmo vetada na norma subnacional. Portanto, a regulamentação e o reconhecimento legal da GD em ordenamentos jurídicos subnacionais são

desafios a serem considerados no próximo PNE (2024-2034), nos Planos Subnacionais e enfrentados pelos entes federados brasileiros e os sistemas de ensino.

A terceira e a quarta referências à GD foram observadas na Meta 7 — Qualidade da Educação Básica — na Estratégia 7.4 (autoavaliação escolar como forma de aprimoramento da GD) e na Estratégia 7.16 (participação da comunidade escolar na gestão dos recursos financeiros). O equivalente à Estratégia 7.4 foi incorporado por 20 Planos Estaduais e a Estratégia 7.16 foi reproduzida em 19 Planos Estaduais.

A quinta alusão à GD está na Meta 19 do PNE (Brasil, 2014a), que estabeleceu procedimentos para sua operacionalização por meio de oito estratégias. A meta foi contemplada em 25 planos analisados, à exceção do PEE do Mato Grosso (2014). Todavia, foram evidenciados tensionamentos, os quais já são visíveis no PNE (Brasil, 2014a) e foram reproduzidos nos normativos analisados, em especial na segunda parte da meta, que associa critérios técnicos de mérito e desempenho à GD. Observou-se que essa redação decorreu do processo de tramitação legislativa da peça legal. No projeto original, esses critérios estavam associados à seleção de diretores(as) escolares e não à GD (Scalabrin, 2018; Souza, 2023).

Igualmente polêmica é a referência à consulta pública à comunidade escolar — parte final da Meta 19 (Brasil, 2014a), que foi incorporada por 16 Planos Estaduais, sem, contudo, especificar como ocorreria esse processo. A utilização desse termo, e não “eleição direta” na redação final do Plano Nacional reproduzido nos PEEs, pode sinalizar uma tentativa de manter a eleição como forma de escolha dos dirigentes escolares com outro nome, de maneira a evitar, assim, ações que contestem a constitucionalidade desse instrumento (Scalabrin, 2018). Essa questão se mostra relevante, pois, como a “consulta pública” não está detalhada, esse instrumento pode assumir diferentes formas (mais ou menos democráticas).

Entre os documentos que não contemplaram esse elemento na meta de GD estão os Planos Estaduais de Goiás (2015), Maranhão (2014) e Rondônia (2015), que mantiveram a eleição direta como forma de escolha dos(as) diretores(as), conforme previa o documento da Conae (Brasil, 2010). Já o PEE do Rio Grande do Sul (2015) mencionou, na meta da GD, “provimento democrático da função de gestor”; e o PEE do Mato Grosso (2014), embora não apresente meta de GD, contemplou a eleição em uma estratégia. Portanto, a eleição direta foi mantida na meta da GD de três Planos Estaduais e nas estratégias de dez documentos analisados, o que corresponde a 38,46% do total. Ademais, identificou-se que quatro Planos Estaduais e o Plano Distrital omitiram o termo “consulta pública”, mas não especificaram na meta outra forma de escolha dos(as) dirigentes escolares.

Entre as formas de escolha de dirigentes escolares existentes, a eleição direta é mais democrática, pois considera a dimensão político-pedagógica dessa função (Paro, 2003; Scalabrin, 2018; Souza, 2023). Por outro lado, a centralidade que a eleição de dirigentes escolares ocupa na concepção de GD presente no contexto brasileiro, identificada tanto nos documentos analisados quanto na literatura de campo, pode se constituir em impeditivo para a construção de abordagens mais colegiais e participativas e de propostas de democratização da educação e da escola de maior intensidade (Castro, 2022).

Por sua vez, as oito estratégias de GD propostas pelo PNE (Meta 19, Brasil, 2014a) indicam ações para sua operacionalização, as quais foram categorizadas a partir do seu objetivo, estabelecido na Meta e, da responsabilidade concernente a cada uma das estratégias propostas — e cuja classificação considerou a análise realizada por Souza (2023). A primeira categoria — *Assegurar condições para a efetivação da GD* — é de responsabilidade da união. Em relação às Estratégias 19.1; 19.2 e 19.3, essas foram incorporadas, respectivamente, por 20, 25 e 21 Planos Subnacionais analisados. Por sua vez, as Estratégias 19.4, 19.5 e 19.6 foram incorporadas por 23 planos analisados e, embora apresentem elementos importantes para a efetivação de uma GD, não indicam de quem seria a responsabilidade pela execução de tais ações, comprometendo sua efetividade.

A categoria 2 — *Formação de diretores(as) e definição dos critérios de mérito e desempenho* — é de responsabilidade da União e corresponde à Estratégia 19.8, reproduzida parcialmente por 19 planos analisados. Já a Categoria 3 — *Sem objetivo definido* — corresponde à estratégia 19.7, que não apresenta responsabilidades, tampouco demonstra ser efetiva na materialização da GD, pois apenas reproduz texto já contemplado na LDBEN (Art. 15º), além de não contribuir para efetivar a Meta 19, na qual a estratégia foi posicionada.

Isso posto, constatou-se que as estratégias associadas à GD no PNE (Brasil, 2014a) reproduzidas pelos Planos Estaduais e Distrital, embora importantes, não conseguem ultrapassar o *status* de mínimos democráticos (Lima, 2018b). Observou-se que 23 planos analisados propuseram estratégias que vão além do apresentado no normativo nacional, mas nenhuma delas apresenta contribuições relevantes para a efetivação de uma democracia e de uma GD de maior intensidade (Lima, 2018b) que possa assumir formas mais densas e robustas (Apple *et al.*, 2020) no âmbito dos sistemas de ensino e de escolas públicas brasileiras.

Conclui-se que o PNE (Brasil, 2014a) avançou ao estabelecer prazo para aprovação de Planos Subnacionais e ao determinar a necessidade de regulamentação de LGD. Contudo, tanto o normativo nacional quanto o disposto no Art. 9º se mostraram insuficientes para garantir essa

regulamentação no plano jurídico normativo na maioria das unidades federativas, nas quais não há LGD. Identificou-se que a GD é reconhecida como princípio tanto no normativo nacional quanto na maior parte dos Planos Subnacionais. Entretanto, ao longo dos textos, a GD perde força e vitalidade, enfrenta resistências diante da possibilidade de regulamentação desse princípio, é pouco traduzida em procedimentos democráticos e é ausente enquanto objetivo e fim da educação e da escola pública (Souza, 2023). Destarte, a GD consagrada como princípio do ensino público (Brasil, 1988, 1996) e da educação pública (Brasil, 2014a) ainda demanda lutas e ações para a sua regulamentação, aprovação de leis subnacionais que garantam a GD e estabeleçam procedimentos para sua operacionalização.

É a partir desse panorama e conjuntura que se procedeu à identificação e à análise das expressões da nova governança educacional e escolar nos Planos de Educação (Nacional, Estaduais e Distrital). Para isso, foi necessário construir um instrumento, uma espécie de grelha de análise, uma lupa ou lentes a serem empregadas na (re)leitura dos documentos examinados e que permitissem o reconhecimento dos elementos/expressões da nova governança na educação, na escola pública e nas suas formas de gestão. Essa tarefa foi realizada durante o ECA, a partir da análise do resumo de 249 trabalhos (artigos e teses) publicados e defendidos nos contextos acadêmico-científico português e brasileiro, entre os anos de 2008 e 2022, concentrando a análise em 20 trabalhos que abordaram de forma mais aprofundada a problemática da nova governança.

Assim, foi construída uma matriz teórico-conceitual que destacou as expressões da nova governança na gestão da educação e da escola pública que, além dos aportes das investigações supracitadas, foi complementada com contribuições de autores(as)-referência no campo, com anotações realizadas durante as aulas, com novas leituras e publicações sobre a problemática. A matriz inicial foi cotejada com os documentos analisados e, para esta tese, foi apresentada uma versão refinada/reduzida que contém as categorias e referentes (subcategorias) evidenciados nos documentos analisados.

Constatou-se que a nova governança é um fenômeno global, forjada e propagada por atores supranacionais. Esse conceito, seus elementos e práticas adentraram os Estados Nacionais por meio de reformas de cunho neoliberal que foram reverberadas para a educação, as escolas e suas formas de gestão. Essas reformas, ainda em curso, concebem a gestão/administração desses espaços como pontos estratégicos para difusão das transformações necessárias ao capitalismo contemporâneo. Nos contextos nacionais e subnacionais, essas reformas assumiram diferentes formas, pois as proposições dos atores hegemônicos globais

foram traduzidas, reinterpretadas, adaptadas e modificadas de acordo com a realidade nacional, com o contexto sócio-histórico e com os interesses dos atores políticos na nova governança em nível nacional, subnacional e local.

As políticas e reformas viajantes (Steiner-Khamsi; Quist, 2000; Steiner-Khamsi, 2006; Ozga; Jones, 2006; Steiner-Khamsi, 2023) promovidas e influenciadas pelos atores hegemônicos globais conformaram uma NOE (Antunes, 2008), em constante expansão e metamorfose. A nova governança integra as mudanças propostas nesse quadro, no qual a educação, a escola pública e suas formas de gestão que, a partir do reconhecimento do direito à educação, estavam sob a responsabilidade dos Estados Nacionais, passam a ser influenciadas por uma série de novos atores, do âmbito supranacional, regional, nacional e subnacional, conformando o *deslocamento de governo* (Estado, técnicos da secretaria, políticos, profissionais da educação) *para governança* (entidades privadas e do terceiro setor, articuladas ao governo e seus agentes).

São muitas as transformações para a gestão da educação e da escola pública que decorrem dessa transição. Esta análise se concentrou em cinco categorias que apresentam desdobramentos para a GD desses espaços: 1) Categoria A – *Influências e atuação de terceiros e de atores externos à educação e à escola pública*; 2) Categoria B – *Governança educacional: foco nos resultados mensuráveis*; 3) Categoria C – *Governança educacional: controle e padronização do conhecimento escolar*; 4) Categoria D – *Governança escolar: características instrumentos e valores*; e 5) Categoria E – *Diretor(a)/Gestor(a): o núcleo da ação da governança escolar*. A partir da fundamentação teórica da matriz, foram construídos os referentes que auxiliaram na identificação das expressões da nova governança educacional e escolar nos documentos analisados. As conclusões apresentam uma síntese, um diálogo/confronto entre a teoria/empíria que sustentou a matriz proposta e a análise dos documentos examinados.

Em relação à Categoria A – *Influências e atuação de terceiros e de atores externos à educação e à escola pública*, identificou-se a intervenção de atores de natureza supranacional, nacional e subnacional na gestão desses espaços. Em relação aos atores supranacionais, é notável a influência e a atuação da OCDE, BM, Unesco, Unicef e FMI, bem como de instituições como *Bill & Melinda Gates Foundation*, *Google.org* e *Intel Foundation*, que operam no ramo tecnológico (Brito Neto, 2018). Em 15 Planos Subnacionais e no PNE (16 documentos), identificou-se a menção aos seguintes organismos supranacionais: BM (1 documento); ONU (5 documentos); Unicef (2 documentos); Unesco (5 documentos); OCDE (2

documentos) e Pisa (13 documentos). Nos âmbitos nacional e subnacional, a literatura indicou a influência e a atuação do TPE, Gife, IAS, Fundação Lemann, Instituto Unibanco e uma série de entidades com e sem fins lucrativos associadas ao setor privado mercantil (empresários) e setor produtivo (industriais). Nos documentos analisados, essa intervenção foi identificada no PNE (Brasil 2014a) e em 21 Planos Subnacionais, que fazem menção às entidades integrantes do Sistema S; Fundação Roberto Marinho, TPE, além de referências mais genéricas às entidades empresariais, entidades privadas que possivelmente estão ligadas ao Gife e ao TPE.

No campo educacional, dentre as estruturas da nova governança, as PPPEs ganham notoriedade, de modo a constituir a espinha dorsal dessa racionalidade. Por meio dessas arquiteturas, “[...] cada vez mais atores privados são envolvidos nas atividades do setor público, dentre elas: definição de políticas, oferta da educação, fiscalização e gestão escola” (Robertson; Verger, 2012, p. 134). As PPPEs são propostas em todos os documentos analisados e classificadas em duas categorias: 1) *PPPEs históricas* (Educação Especial, Educação Infantil, EJA, Educação do Campo e Diversidade), evidenciadas nos 26 Planos Subnacionais e no PNE e 2) *PPPEs emergentes* (Educação Básica, Formação Inicial e Continuada dos Profissionais da Educação, Recursos Pedagógicos e Estruturais), observadas no PNE e em 20 Planos Subnacionais.

Além das PPPEs, a literatura também indicou que as *Parcerias Público-Públicas* integraram as estratégias da reinvenção do governo (Osborne; Gaebler, 2005). Embora os Planos de Educação façam menção às parcerias entre entidades públicas, nenhuma delas é identificada no campo da gestão educacional e escolar. A militarização da gestão, da educação e da escola pública não é citada nos documentos, dado o contexto de aprovação desses ordenamentos. Outra estratégia indicada pela literatura é a adoção dos ADEs e dos consórcios de educação, que têm sido utilizados como mecanismos e estratégias de expansão da atuação do setor privado em busca de fundo público. Os ADEs são citados no PNE e em oito Planos Subnacionais, mas sem deixar claro como seriam operacionalizados.

Todos esses processos produzem implicações para a GD da educação e da escola pública. Com a influência e a atuação de atores políticos externos, esses espaços passam a ser direcionados/administrados por concepções e instrumentos empresariais de gestão, disseminados pelos atores supranacionais, nacionais e subnacionais integrantes da nova governança. Essa lógica tem um viés economicista, no qual a educação é considerada como uma ferramenta para produção de mão de obra qualificada para o mercado de trabalho e um importante ativo econômico. A influência e a atuação de atores hegemônicos globais nas

políticas educacionais nacionais e, nesse caso, no texto do PNE, PEEs e PDE, poderão implicar na diminuição da participação dos atores nacionais e subnacionais ligados à educação e à escola pública, suas demandas tendem a ser secundarizadas, silenciadas ou negligenciadas.

Nessa perspectiva, a GD continua presente nos normativos, mas não assume formas mais densas, robustas e substantivas (Apple *et al.*, 2020; Lima, 2014) diante de processos de desdemocratização (Brown, 2019; Dardot; Laval, 2019), por meio dos quais “[...] a democracia se esvazia de sua substância, sem que se suprima formalmente” (Dardot; Laval, 2019, não p.). Ademais, a interferência dos atores externos à educação e à escola pública na elaboração do PNE, PEEs e PDE tem produzido sentidos divergentes de gestão democrática (Lima, 2014) que reduzem a GD às parcerias com entidades privadas, de modo a ressignificar esse princípio, concepção, conceito, valores e instrumentos.

Na nova governança de feição neoliberal, a participação de professores, de sindicatos e de setores progressistas da sociedade é consultiva ou executória, é secundarizada e suas proposições são negligenciadas. As PPPEs, principal estrutura da nova governança, promovem uma correlação de forças entre atores extremamente desiguais e, nesses embates, a força do capital tem subjugado os profissionais da educação, as escolas e a educação aos seus interesses, que confrontam com os interesses coletivos e a concepção de educação como um bem público.

Há muito tempo no contexto educacional brasileiro, o Estado tem recorrido aos atores políticos externos para promover o direito à educação, em especial nas etapas não obrigatórias da educação básica, por meio de PPPEs históricas. Contudo, essas estruturas assumem novas configurações e adentram as etapas da educação obrigatória, o que modifica a organização e a gestão dos sistemas de ensino e escolas. Nesse viés, os profissionais da educação são concebidos como meros executores das políticas, que são formuladas fora da escola e da educação pública, sem considerar os contextos e os fins da educação, não participam das decisões, da seleção do conteúdo das formações ofertadas, do planejamento das práticas, do diagnóstico da realidade na qual atuam, tarefas essas delegadas às entidades parceiras que adquirem protagonismo nos sistemas de ensino e nas escolas.

Nos documentos analisados, as PPPEs são apresentadas como um modo e possibilidade de GD, nas quais os setores público e privado compartilham da responsabilidade social da educação. Elas também são anunciadas como estratégias para a efetivação de uma educação de qualidade e de uma gestão eficiente e eficaz. Contudo, pesquisas empíricas apontam que a atuação de fundações e de institutos e suas dinâmicas têm contribuído para a erosão da GD, já bastante enfraquecida/debilitada no contexto educacional brasileiro, e que

passa a ser sufocada pela racionalidade privada, pelo tecnicismo, pelos interesses dessas instituições.

Já a Categoria B – *Governança educacional: foco nos resultados mensuráveis* demonstrou que, na perspectiva da nova governança, os padrões de qualidade e de concepções de aprendizagem são reduzidos ao desempenho dos alunos nas avaliações externas. Entre as avaliações, destaca-se o Pisa que, a partir dos anos 2000, adquiriu centralidade e passou a ser uma referência da qualidade da educação ofertada nos diferentes países e realidades. O Pisa foi o parâmetro de qualidade adotado na Meta 7 do PNE — as projeções do IDEB estão fundamentadas nesse instrumento. Além do PNE, 12 Planos Subnacionais tomam o Pisa como indicador de qualidade. Ademais, a concepção de qualidade associada ao desempenho nas avaliações em larga escala foi evidenciada no PNE (Brasil, 2014a) e em 25 Planos Subnacionais.

Os Planos de Educação também fazem referência a outras avaliações externas, em especial às avaliações em larga escala de abrangência nacional ou seus elementos (SAEB, Prova Brasil, ENEM). O SAEB é mencionado pelo PNE e 16 PEEs/PDE; a Prova Brasil está presente no PNE e em 12 PEEs/PDE; já o ENEM é citado pelo PNE e por 17 PEEs/PDE. A análise dos planos indica a existência, o fortalecimento ou a proposição de criação de sistemas estaduais ou municipais de avaliação, bem como de índices e indicadores de qualidade locais. Identificou-se menção à existência de sistemas estaduais e/ou indicadores próprios de avaliação em dez documentos. Segundo as pesquisas que fundamentam a categoria, não há participação dos atores escolares na elaboração dessas propostas de avaliação. Ademais, a gestão por resultados e o alcance de metas estabelecidas fora da escola têm induzido a políticas de responsabilização dos atores escolares pelos fracassos evidenciados. Observou-se que 24 entes federados possuem sistemas próprios de avaliação; deles, apenas três não possuem parceria com o CAEd, nomeadamente o Distrito Federal, São Paulo e Sergipe. Os estados que não possuem sistemas próprios de avaliação são o Rio de Janeiro, Roraima e Santa Catarina. Assim, com a criação de novos índices, indicadores e sistemas de avaliação, os defensores desses instrumentos “[...] perpetuam a falsa noção de que se pode engordar um porco pesando-o com mais frequência” (Guisbond; Neill; Schaeffer, 2012, p. 418).

Outra questão apontada na matriz e evidenciada nos planos analisados é a evocação da necessidade de atingir, melhorar, superar, elevar os índices/indicadores mensuráveis estabelecidos, em uma lógica performativa que passa a orientar as ações dos sistemas de ensino e escolas. No PNE e em 23 Planos Subnacionais, há referência a essa necessidade, de forma

que as ações educativas são voltadas ao alcance dos resultados, e não na melhoria da educação pública em todas as suas dimensões.

Ainda em relação ao foco nos resultados mensuráveis, observa-se a referência ou a instituição de mecanismos de competição e concorrência nos sistemas de ensino (divulgação de resultados, *rankings* escolares, concursos, certames, bonificação e/ou punição de professores e alunos). As notas alcançadas nos índices/indicadores, por sua vez, são publicadas em *rankings* pelos sistemas de ensino, pela mídia e pelas escolas, induzindo à competição entre as instituições, turmas e estudantes. Nos planos, há referência a políticas de bonificação destinada a profissionais que alcançarem as metas, a estímulos e incentivos às escolas que melhorarem seu desempenho em índices e indicadores, bem como premiação de boas práticas de gestão. Um caso emblemático é destacado no PEE de Alagoas (Estratégia 7.54, 2016). O documento propõe que as escolas afixem na entrada do estabelecimento uma placa destacando a nota no IDEB.

Por fim, a gestão por resultados pressupõe o constante monitoramento dos resultados educacionais e escolares mensuráveis. Para tanto, são instituídos diversos mecanismos deslocando o foco do processo ensino/aprendizagem para os resultados apresentados nas avaliações externas. Essa preocupação foi observada em 13 Planos Subnacionais, considerada, nos documentos, uma estratégia para melhoria da qualidade da educação ofertada.

Dentre as potenciais implicações da gestão educacional com foco nos resultados mensuráveis para a GD, é salutar destacar que, em um ambiente onde a ênfase está na mensuração, no tecnicismo, na obsessão pelos resultados, há pouco ou nenhum espaço para a democracia e para a participação cidadã (Lima, 1997). Em outras palavras, quando a gestão por resultados adquire centralidade e direciona as ações dos sistemas de ensino e das escolas, não há lugar, tampouco tempo para debates e discussões coletivas. Os sistemas de ensino e as escolas que os integram são guiados pela competição, pela concorrência, valores típicos das empresas capitalistas, em que prevalece a lei do mais forte, uma vez que “alcançar o mais alto degrau no pódio do sucesso escolar” supõe o fracasso de muitos, na derrota do outro, entendido como a outra escola, o(a) outro(a) colega professor(a), o(a) outro(a) estudante.

As avaliações externas e padronizadas propostas pelas novas formas e modos de governança se transformam em fins em si mesmas. Esses instrumentos são concebidos fora da educação e da escola pública e utilizam a mesma régua para medir sistemas de ensino, escolas e estudantes que não vivenciam as mesmas condições de vida e de aprendizagem. Avaliar a

educação e a escola é importante, mas essas ferramentas devem ser meios para contribuir com o fim último da educação e da escola pública que é a formação humana.

Em relação à Categoria C – *Governança educacional: controle e padronização do conhecimento escolar*, constatou-se a difusão de mecanismos de intensificação do controle no âmbito dos sistemas de ensino reverberada nas escolas, seus profissionais e práticas desenvolvidas nesses espaços. Entre os dispositivos utilizados para esse fim estão as plataformas e sistemas informatizados que, embora apresentem potencialidades que não podem ser negligenciadas, também reduzem a autonomia das escolas e dos profissionais da educação, que são convertidos em panópticos virtuais, modernos processos de dominação e vigilância digital.

O PNE (Brasil, 2014a) faz referência à adoção de plataformas, sistemas informatizados e portais eletrônicos no âmbito da gestão da educação e da escola pública, a qual repercutiu nos Planos Subnacionais — em 25 deles há menção a esses instrumentos. Entre as proposições, destaca-se a informatização da gestão educacional, observada no PNE e em 23 Planos Subnacionais. Somente os PEEs do Acre (2015), da Bahia (2016) e do Mato Grosso (2014) não fazem referência a esse recurso. Todavia, não há maior detalhamento da utilização desses dispositivos e, portanto, não é possível evidenciar se o seu uso está ou não associado às propostas de vigilância e de controle integrantes da nova governança, o que indica a necessidade de estudos qualitativos e estudos de caso que permitam avaliar como essas propostas têm se materializado.

Na nova governança educacional, outro elemento destacado pela literatura é a necessidade de reformas curriculares, as quais têm por objetivo padronizar o conhecimento, para que se atenda aos interesses do capitalismo na sua fase atual. Essa necessidade foi evidenciada em 17 PEEs e no PDE. Decorrentes dessas reformas, destaca-se a proposição pelos órgãos centrais de um Currículo Comum (*Common Core*), que origina a BNCC e Currículos Subnacionais, com caráter normativo e padronizador, nos quais o direito à educação foi convertido em expectativas (direitos) de aprendizagem.

No Brasil, nos anos 2000, ocorreu a elaboração e a publicação da BNCC que, em seu texto, revela influências neoliberais, neoconservadoras e empresariais, de sujeitos individuais e coletivos organizados em rede na conformação do conhecimento necessário e útil aos seus interesses (Faria, 2022). Propostas de adoção de currículos centralizados foram identificadas no PNE (Brasil, 2014a) e nos 26 Planos Subnacionais analisados. Já a conversão do direito à educação em expectativas e em objetivos de aprendizagem é evidenciada em 24 dos 26 Planos

Subnacionais examinados. Apenas os Planos Estaduais de Pernambuco (2015) e do Rio Grande do Sul (2015) não utilizam a expressão “direitos, objetivos e expectativas de aprendizagem” e suas variações.

Em relação às reformas curriculares conduzidas pela racionalidade da nova governança outra questão evidenciada é a menção/focalização em competências (socioemocionais) e habilidades, que influenciaram a BNCC brasileira. No entanto, essa questão não foi evidenciada no PNE (2014a), apesar de essa terminologia ter sido identificada em 19 Planos Subnacionais. A literatura também destacou que, na nova governança, há uma (re)definição do currículo e das práticas pedagógicas pelas avaliações e testes standardizados, o que implica redução/empobrecimento do conhecimento escolar e a construção de uma docência específica (Silva; Hypolito, 2022) — evidência identificada em sete PEEs.

Diante do exposto, conclui-se que a expansão de plataformas, sistemas informatizados, portais eletrônicos na gestão da educação, quando utilizada na perspectiva da nova governança neoliberal, reduz a autonomia das escolas, dos profissionais da educação e aumenta o controle desses espaços, que pode ser realizado a distância, a partir das secretarias de educação e espaços externos (físicos e virtuais) associados aos atores políticos que conformam a nova governança. Esses instrumentos se convertem em uma espécie de panópticos virtuais do século XXI.

As demandas urgentes das plataformas e dos sistemas informatizados não permitem a discussão coletiva das decisões a serem tomadas. Os profissionais da educação não participam da formulação das plataformas e SIs, uma vez que apenas inserem as informações demandadas por esses dispositivos. Ao contrário do anunciado, esses dispositivos não têm reduzido a burocracia, mas, sim, produzido hiperburocracias (Lima, L. C., 2021b). Plataformas e SIs têm tomado decisões na educação, dada a racionalidade olímpica desses dispositivos, dotados de capacidade de cálculos (governança por números) e armazenamento de informações jamais alcançado por qualquer ser humano (Lima, 2021b).

Já os processos de padronização e de reformas curriculares, associados à nova governança, reduzem o conhecimento escolar ao conhecimento útil ao capitalismo na sua fase atual, além de não contarem com a participação efetiva dos profissionais da educação. No Brasil, a BNCC foi conduzida a partir dos interesses dos atores da nova governança supranacional e nacional, os quais, por meio de redes, promoveram mudanças substanciais no currículo, reduzido à educação que conta. Muitos componentes curriculares importantes para o desenvolvimento da emancipação humana, cidadania e valores democráticos tiveram espaço

reduzido, assim como os tempos e os espaços para vivências e práticas democráticas em face à imperatividade dos resultados, dos testes e das avaliações padronizados.

A Categoria D – *Nova Governança escolar: características instrumentos e valores* demonstrou que a lógica da nova governança adentra as organizações educativas “pelo teto”, ou seja, via sistemas de ensino e, também, “pela porta da frente”, quando suas características, instrumentos e valores são operacionalizados e difundidos pelos atores escolares. Via sistemas de ensino (gestão educacional), ocorre a introdução de mecanismos de vigilância (geralmente tecnológicos) e de controle (plataformas, sistemas informatizados, portais eletrônicos) no espaço escolar. Essa tendência foi identificada no PNE e em 22 Planos Subnacionais.

Ademais, a gestão da escola pública passou a contar com instrumentos da gestão privada, dentre eles contratos e PGEs, instrumentos identificados no PNE e em 23 Planos Subnacionais. Já a instituição de mecanismos de concorrência e de competição entre escolas, turmas, alunos e profissionais da educação, além da interferência dos resultados mensuráveis nas ações da escola pública e nos processos de ensino/aprendizagem, embora apontada pela literatura como elementos da nova governança escolar, não foi evidenciada nos planos examinados. Essa questão pode indicar uma limitação em relação ao texto dos planos, que não apresentam esse grau de detalhamento ou pode indicar que esses processos são demandados pelos sistemas de ensino para o âmbito das escolas ou ainda que, nesses espaços enfrentam resistências.

Por fim, a categoria E – *Diretor(a)/Gestor(a): o núcleo da ação da governança escolar* indicou que, na nova governança, o dirigente escolar tem um papel estratégico. Portanto, ocorre a redefinição do perfil, da formação, do papel e da atuação do(a) diretor(a), para que esse sujeito assuma as feições de gestor(a), gerente, *CEO*, um líder executivo eficaz (Lima, 2013b). A centralidade histórica do(a) diretor(a) no Brasil é reforçada na perspectiva da nova governança — o termo “gestor(a)” é utilizado tanto no texto do PNE quanto nos 26 Planos Subnacionais examinados, sendo que o número de menções a esse termo é maior, com 124 referências, em comparação ao termo “diretor(a)”, com 54 menções.

Para construir a identidade do(a) gestor(a) escolar, do(a) gerente, é essencial não apenas (re)definir os requisitos para assunção à função e à forma de escolha desses(as) profissionais, também é necessário moldar esse novo perfil por meio de uma formação específica, além de instituir métodos para direcionar e avaliar sua atuação. Há uma tendência de crescimento das formas mistas de escolha do(a) diretor(a), que congregam critérios técnicos, de mérito e de desempenho (Drabach, 2018; Lima, M. F. M., 2021). Chama atenção a mudança

realizada na legislação estadual do Acre, em 2016, que possibilitou ao servidor público não-docente, com formação em Administração, assumir essa função (Melo; Torres, 2017).

A análise dos documentos evidenciou que os critérios técnicos estão presentes em 19 PEEs, enquanto as questões relacionadas ao mérito e ao desempenho foram identificadas em 18 Planos Subnacionais; quando associados, esses mecanismos são observados no PNE (Brasil 2014a) e em 16 Planos Subnacionais. Todavia, os dados da realidade empírica evidenciam que, nos estados brasileiros, predominam a eleição e a indicação. Portanto, esse é um ponto de tensionamento, que aponta para a centralidade do(a) dirigente escolar e para as políticas de escolha desse sujeito, que perpassa as formas patrimonialistas (indicação), a GD e as teorias gestionárias. Ademais, a eleição direta para diretor(a) foi mantida em dez planos analisados, o que sinaliza resistências a esse processo.

Na racionalidade da nova governança, a formação do(a) novo(a) gestor(a) é realizada por empresas e fundações, que passam a conformar um sujeito com habilidades e competências típicas da empresa privada (Paro, 2015). Constatou-se que a formação continuada e a capacitação desses sujeitos são preocupações apresentadas no PNE e em 25 Planos Subnacionais analisados, mas, como não há maior detalhamento, não é possível evidenciar se a formação está alinhada a essa lógica.

Por fim, na nova governança escolar, há previsão/existência de formas de avaliação do(a) diretor(a), responsabilizado(a) pelos resultados, geralmente entendidos como o desempenho dos estudantes nas avaliações em larga escala. Cabe ao(à), agora “gestor(a) escolar”, responsabilidades “[...] não pela condução dos processos rigorosamente dentro dos ditames das leis e das normas, mas sim, pelos resultados previamente acordados” (Duarte, 2020, p. 34). Proposições de avaliação do(a) gestor(a) escolar foram identificadas em 12 dos Planos Subnacionais analisados; contudo, essas proposições não são detalhadas. A nova governança demanda lideranças unipessoais fortes no âmbito local, com capacidade para articular os diferentes atores e conectar as diferentes dimensões que integram essa perspectiva. Conseqüentemente, a GD, sobretudo propostas colegiais e participativas de gestão, são cada vez mais enfraquecidas.

Uma análise mais ampliada da matriz em ação permitiu inferir que os dez planos com maior incidência das expressões da nova governança são, em número de ocorrências: 1) Acre (95); 2) Roraima (75); 3) Pará (64); 4) Piauí (64); 5) Rondônia (63); 6) Tocantins (69); 7) Alagoas (55); 8) Sergipe (55); 9) Ceará (53) e 10) Espírito Santo (52), cuja maior repetição está centrada nos Planos de Educação dos estados das Regiões Norte e Nordeste. Ainda, observou-

se maior incidência das expressões da nova governança na gestão educacional; e menor no âmbito escolar, o que indica possíveis resistências ou menor incidência desses termos no âmbito dos documentos analisados. Alguns casos pontuais podem ser objeto de futuras pesquisas, dentre os quais a alta incidência das PPPEs no PEE do Rio Grande do Sul (2015); a ênfase nos resultados, observada no PEE do Ceará (2016); a centralidade de mecanismos de controle e reformas curriculares identificadas nos Planos do Acre (2015), São Paulo (2016), Piauí (2015) e Roraima (2015).

Portanto, ao propor, fundamentar e operacionalizar uma matriz teórica e analítica da nova governança educacional e escolar, esta pesquisa buscou contribuir para a elaboração de conceitos e de instrumentos teórico-metodológicos que possam auxiliar na leitura, na interrogação e na identificação das expressões da nova governança nesse campo, como também intencionou descortinar alguns processos que podem apresentar obstáculos a construção e materialização da GD na educação e na escola pública. Ainda, foram apontados alguns riscos potenciais que esses processos oferecem à educação e à escola pública, suas formas de gestão e à democratização desses espaços que, tal qual a esfinge, têm interpelado a educação, a escola pública e todos(as) que transitam por esses espaços.

Além das implicações da nova governança para a GD, assevera-se que desafios históricos relacionados à materialização e ao fortalecimento de uma gestão educacional e escolar fundamentada na perspectiva democrática, somada à regressão democrática vivenciada no período de 2013 a 2022, contribuíram para a estagnação e para a sobrevivência de uma democracia e GD de baixa intensidade, enfraquecida, em erosão e reduzida aos seus mínimos (Lima, 2018b), em um período marcado por reformulações do capitalismo, avanços do neoconservadorismo e, sobretudo, pela pandemia de covid-19.

Mesmo diante dos desafios vivenciados, várias formas de resistência a esses processos foram impressas nos textos dos Planos de Educação. Isso sinalizou a importância de disputas e de enfrentamentos desses desafios, para que a GD, ainda reconhecida como princípio do ensino e da educação pública brasileira, possa ser assumida por meio de procedimentos e, especialmente, como fim e objetivo da educação, da escola pública e de suas formas de gestão (Souza, 2023), de modo a assumir formas mais substantivas, densas e robustas (Apple *et al.*, 2020; Lima, 2014). Nessa perspectiva, o Estado, na sua forma ampliada (Gramsci, 2007), é o espaço no qual essas disputas acontecem e novas hegemonias podem ser forjadas.

Portanto, destaca-se a importância da continuidade das lutas em prol da democratização da gestão da educação e da escola pública, bem como da educação e da

sociedade de uma forma mais ampla. É preciso repolitizar esses espaços, cuja política foi destronada pela nova governança (Brown, 2019), para que o Estado retome tarefas e compromissos que lhe cabem — uma delas é a educação de todos(as), que não podem ficar à mercê de novas formas e de modos de governança, de atores políticos privados externos que se orientam pelos princípios do mercado e da empresa capitalista.

Essa é uma tarefa difícil, mas não impossível. Afinal, a democracia e a GD não podem ser decretadas, posto que demandam processos coletivos, muitas vezes lentos e de longa duração, que precisam ser assumidos com seriedade, comprometimento e persistência. Nas palavras de Freire (1995, p. 26): “É claro que nada disso [democratização da escola e da educação] se faz da noite para o dia e sem luta. Tudo isso demanda um grande esforço, competência, condições materiais e uma impaciente paciência”. A GD, por sua contribuição à democratização da escola, do sistema de ensino, da educação e da sociedade, é, ainda, uma utopia, um ideal pelo qual ainda se vale a pena lutar. Sobretudo porque a democracia, enquanto fim e objetivo da educação pública, tem contribuição ímpar na formação dos sujeitos democráticos, sem os quais é impossível a concretização de uma sociedade mais democrática. É preciso perseguir esse ideal, mesmo que ele não se concretize amanhã de manhã e venha a integrar as revoluções por vir (Laval; Vergne, 2023).

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa Maria Freitas. Dimensões e formas de privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/adriao.pdf>. Acesso em: 25 maio 2020.
- ADRIÃO, Theresa *et al.* Sistemas de Ensino Privado na Educação Pública Brasileira: consequências da mercantilização para o direito à educação. Relatório de Pesquisa. Ação Educativa. **GREPPE**, [Campinas], 2015. 144 p. Disponível em: http://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/sistemas_privados_pt.pdf. Acesso em: 1 ago. 2020.
- ADRIÃO, Theresa; DOMICIANO, Cássia. Novas formas de privatização da gestão educacional no Brasil: as corporações e o uso das plataformas digitais. **Retratos da Escola**, Belo Horizonte, v. 14, n. 30, p. 668-684, set./dez. 2020. DOI. 10.22420/rde.v14i30.1223
- ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2007.
- ADRIÃO, Theresa; OLIVEIRA, Romualdo Portela de; MOCARZEL, Marcelo. O público, o privado e o comunitário: Novas categorias administrativas para as escolas brasileiras e a disputa pelo fundo público na educação. **Education Policy Analysis Archives**, [S. l.], v. 30, n. 28, p. 1-22, 2022.
- AFFONSO, Julia; VALFRÉ, Vinícius. Lula abre espaço para grupo de Lemann influenciar decisões de R\$ 6,6 bilhões na educação. **O Estadão**, São Paulo, 25 set. 2023.
- AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 13, p. 13–29, 2009.
- AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, [S. l.], v. 18, p. 267-284, 2013. DOI. 10.1590/S1413-24782013000200002
- AFONSO, Almerindo Janela. O diretor enquanto gestor e as diferentes pressões e dilemas da prestação de contas na escola pública. **Roteiro**, [S. l.], v. 43, n. esp, p. 327-344, 2018. DOI. 10.18593/r.v43iesp.17538
- AFONSO, Almerindo Janela. Tendências regulatórias e impactos nas desigualdades educacionais. **Educação & Sociedade**, [S. l.], v. 40, p. 1-16, 2019. DOI. 10.1590/ES0101-73302019220116
- AFONSO, Almerindo Janela. Estado, políticas e gestão da educação: resistência ativa para uma agenda democrática com justiça social. **Revista Brasileira de Política e Administração**

da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 36, n. 2, p. 403-428, ago. 2020. DOI. 10.21573/vol36n22020.103519

AFONSO, Almerindo Janela. Novos caminhos para a sociologia: tecnologias em educação e accountability digital. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 42, p. e250099, 2021. DOI. 10.1590/ES.250099

AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das políticas educacionais**: transformações e desafios. Petrópolis: Vozes, 2011.

ALVES, Cláudia. Arquivamento de dados. *In*: ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. **Ética e pesquisa em educação**: subsídios. Rio de Janeiro: ANPEd, 2019. v. 1. p. 120-126.

ALVES, Rubem. **A escola com que sempre sonhei/sem imaginar que pudesse existir**. Campinas, São Paulo: Papyrus, 2001.

AMARAL, Daniela Patti do. Critérios técnicos e participação da comunidade na seleção de diretores de escolas públicas no Rio de Janeiro: Qual gestão democrática em cena? *In*: NAJAR, Jorge Nassim Vieira; BAENSI, Alba Valéria; VICENTE, Débora da Silva. **Conselhos Escolares e Gestão Democrática**: Alguns temas em debate. 1. ed. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2019. v. 1. p. 30-43. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1161651/livroconselhoscolaresgestaodemocratica.pdf#page=30>. Acesso em: 23 ago. 2023.

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016. DOI. 10.21573/vol32n32016.70262

AMOS, Karin. Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. **Educação e Pesquisa** [online], [S. l.], v. 36, n. especial, p. 23-38, 2010. DOI. 10.1590/S1517-97022010000400003

ANDE; ANPEd; CEDES. Carta de Goiânia. **Educação & Sociedade**, ano VIII, n. 25, p. 5-10, dez. 1986.

ANDERSON, Gary. Privatizando subjetividades: como a Nova Gestão Pública (NGP) está criando o “novo” profissional da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 33, n. 3, p. 593-626, 2017. DOI. 10.21573/vol33n32017.79297

ANDERSON, Gary; DONCHIK, Liliana Montoro. Privatizing Schooling and Policy Making: The American Legislative Exchange Council and New Political and Discursive Strategies of Education Governance. **Educational Policy**, [S. l.], v. 30, n. 2, p. 322-364, 2016. DOI. 10.1177/0895904814528794

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. *In*: EMIR, Sader; GENTILI, Pablo Gentil (Org.). **Pós-neoliberalismo**: As políticas Sociais e o Estado Democrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Fátima. **A Nova Ordem Educacional: espaço europeu de educação e aprendizagem ao longo da vida**. Coimbra: Almedina, 2008.

ANTUNES, Fátima. **Políticas Educativas: Globalização e União Europeia**. Nova ordem educacional e aprendizagem ao longo da vida: políticas, instituições e atores. Disciplina da Pós-graduação - Área de especialização em Sociologia da educação e Políticas Educativas. Universidade do Minho, Instituto de Educação, Departamento de Ciências Sociais da Educação (Notas de aula). Braga – Portugal, 2023.

ANTUNES, Fátima *et al.* Políticas educacionais: gerencialismo e democratização da educação em Portugal (2007-2017). **Revista Brasileira de Educação** [online], v. 26, 2021. DOI. 10.1590/S1413-24782021260034

ANTUNES, Fátima; PERONI, Vera. Democratização e relações entre público e privado em educação: provisão, sentido e conteúdo, no Brasil e Portugal (2015-2022). **Currículo sem Fronteiras**, [S. l.], v. 23, p. e1121, 2023. DOI. 10.35786/1645-1384.v23.1121

ANTUNES, Fátima; PERONI, Vera. Reformas do Estado e políticas públicas: trajetórias de democratização e privatização em educação. Brasil e Portugal, um diálogo entre pesquisas. **Revista Portuguesa de Educação**, [S. l.], v. 30, n. 1, p. 181-216, 2017. DOI. 10.21814/rpe.7399

ANTUNES, Fátima; VISEU, Sofia. A cobertura mediática (midiática) do debate público. Governança e privatização da educação em Portugal. **Revista Retratos da Escola**, [S. l.], v. 11, n. 21, p. 501-523, 2017. DOI. 10.22420/rde.v11i21.789

ANTUNES, Fátima; VISEU, Sofia. Education governance and privatization in Portugal: Media coverage on public and private education. **Education Policy Analysis Archives**, [S. l.], v. 27, p. 125, 2019. DOI. 10.14507/epaa.27.4293

ANTUNES, Ricardo. A “terceira via” de “Tory” Blair: a outra face do neoliberalismo inglês. **Revista Outubro**, São Paulo, n. 3, p. 31-52, 2001. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-3-Artigo-04.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2020.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil** (Collor, FHC e Lula). 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**: Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. 2. ed., 10. reimp. rev. e ampl. São Paulo, SP: Boitempo, 2009.

AOKI, Naomi. After all these years, what has happened to the international prevalence of NPM-inspired managerial practices? **International Journal of Public Sector Management**, [S. l.], v. 32, n. 4, p. 403-417, 2019. DOI. 10.1108/IJPSM-10-2018-0215

APEOSP. **Informa Urgente**, [S. l.], 09 de agosto de 2023. Disponível em: <http://www.apeosp.org.br/d/sistema/publicacoes/3383/arquivo/apeosp-urgente-77.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

APPLE, Michael Whitman. Entre o neoliberalismo e o neoconservadorismo: educação e conservadorismo em um contexto global. *In*: BURBULES, Nicholas C.; TORRES, Carlos Alberto (Org.). **Globalização e educação: perspectivas críticas**. Tradução de Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 45-57. Título original: *Globalization and education: critical perspectives*.

APPLE, Michael Whitman. Some ideas on interrupting the right: On doing critical educational work in conservative times. **Education, Citizenship and Social Justice**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 87-101, 2009. DOI. 10.1177/1746197909103926

APPLE, Michael Whitman *et al.* **A luta pela democracia na educação: lições de realidades sociais**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2020.

ARAÚJO, Gilda; CASSINI, Simone Alves. Contribuições para a defesa da escola pública como garantia do direito à educação: aportes conceituais para compreensão da educação como serviço, direito e bem público. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, [S. l.], v. 98, n. 250, p. 561-579, set./dez. 2017. DOI. 10.24109/2176-6681.rbep.98i250.2891

ARAÚJO, Gilda Cardoso de; NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do. “Educação Já!” e a governança federativa: a nova investida do movimento Todos Pela Educação na definição do Sistema Nacional de Educação. **Educar em Revista**, [S. l.], v. 36, p. e77534, 2020. DOI. 10.1590/0104-4060.77534

ARAÚJO, Suêldes de; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação [online]**, v. 19, n. 70 p. 81-106, 2011. DOI. 10.1590/S0104-40362011000100006

ARROYO, Miguel Gonzáles. **Currículo: território em disputa**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

ARVANITIS, Vassilis. State Education Systems and Totalitarian Economy: Greece as a Case-Study of Neoliberalism's Failure (2008-2014). **Journal for Critical Education Policy Studies**, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 73-103, 2015. Disponível em: <http://www.jceps.com/archives/2328>. Acesso em: 21 ago. 2021.

ASPEÉ CHACÓN, Juan Elías. Los principios del neoliberalismo y sus instrumentos en la educación. **Espacios en Blanco. Revista de Educación**, [S. l.], n. 28, p. 93-106, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=384555587006>. Acesso em: 23 ago. 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPEd). **Ética e pesquisa em educação: subsídios**. Rio de Janeiro: ANPEd, 2019. v. 1.

AUGUSTO, Leonardo. Ministra diz que governo vai criar canal para denunciar professor que atente 'contra a moral'. **O Estadão**, São Paulo, 19 nov. 2019.

AURELIANO, Francisca Edilma Braga Soares; QUEIROZ, Maria Aparecida de. A educação superior no PNE e o monitoramento do Todos pela Educação: o estigma da relação público-privado. *In*: OLIVEIRA, João Ferreira de Oliveira; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo (Org.). **Monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Educação – PNE (2014 – 2024): balanço crítico [Meio Eletrônico]**. Brasília, DF: Anpae, 2023. p. 268-290.

AVELAR, Marina. O público, o privado e a despolitização nas políticas educacionais. In: CÁSSIO, Fernando (Org). **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. Boitempo Editorial, 2019.

AVELAR, Marina; BALL, Stephen John. Etnografia de rede: mudança de perspectivas, abordagens e métodos para analisar a nova governança educacional. In: BALL, Stephen John; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Pesquisa em Políticas Educacionais**: debates contemporâneos. São Paulo: Cortez: 2024. p. 19-45.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia: uma análise da crise 2013-2018. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 273-289, maio/ago. 2018.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

AVRITZER, Leonardo. Dois anos de desgoverno – os efeitos da antipolítica, 11 de janeiro de 2021. **Instituto Humanitas Unisinos**, São Leopoldo, 2021. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/categorias/606015-dois-anos-de-desgoverno-os-efeitos-da-antipolitica-artigo-de-leonardo-avritzer>. Acesso em: 26 ago. 2023.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Governança algorítmica e o duplo papel do Tribunal de Contas da União: controle e regulação da educação em tempos de plataforma e sociedade métrica. **Em Aberto**, [S. l.], v. 36, n. 116, 2023. DOI. 10.24109/2176-6673.emaberto.36i116.5500

BACZINSKI, Alexandra Vanessa de Moura; COMAR, Sueli Ribeiro. Gestão escolar democrática e a pedagogia histórico-crítica: contradições, limites e possibilidades. **Revista online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, p. 145-165, 2016. DOI. 10.22633/rpge.v20.n2.9452

BALL, Stephen John. **Educação Global S.A.**: Novas redes políticas e o imaginário neoliberal. 1. reimp. Ponta Grossa: UEPG, 2020.

BALL, Stephen John. Novos Estados, nova governança e nova política educacional. In: APPLE, Michael Whitman; BALL, Stephen J.; GANDIN, Luis Armando (Org.). **Sociologia da Educação - análise internacional**. Porto Alegre: Penso, 2013. p. 177-189.

BALL, Stephen John. Política Educacional Global: reforma e lucro. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, [S. l.], v. 3, p. 1-15, 2018. DOI. 10.5212/retepe.v.3.015

BALL, Stephen John. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005. DOI. 10.1590/S0100-15742005000300002.

BALL, Stephen John. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.

BALL, Stephen John; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas**: atuação em escolas secundárias. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2016.

BALL, Stephen John; MAINARDES, Jefferson. Tendências atuais dos estudos em Políticas Educacionais. In: BALL, Stephen John; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Pesquisa em Políticas Educacionais**: debates contemporâneos. São Paulo: Cortez: 2024. p. 11-15.

BALL, Stephen John; YOUDELL, Deborah. Privatización encubierta en la educación pública. **Instituto de Educación**, Universidad de Londres, Londres, 2008. Disponível em: https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball_s._y_youdeLL_d._2008_la_privatizaci_on_encubierta_en_la_educacion_publica.pdf. Acesso em: 2 maio 2020.

BALTODANO ZÚÑIGA, Víctor Julio; BADILLA ALVARADO, Ana Rita. Aportes de la administración moderna a la gerencia educativa. **Revista Electrónica Educare**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 147-158, 2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=194114401012>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BANCO MUNDIAL. What Matters Most for Teacher Policies. Systems Approach for Better Education Results. **Working Paper Series**, [S. l.], n. 4, abr. 2013. Disponível em: [Framework_SABER-Teachers_Apr.13.pdf \(worldbank.org\)](#). Acesso em: 29 nov. 2023.

BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017**: Governança e a Lei. Folheto da Visão Geral. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2017.

BARBOSA, José Marcio Silva; MELLO, Rita Márcia Andrade Vaz de. Avaliação, Plano Nacional de Educação de 2014-2024 e as interpretações acerca da Meta 7. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 433-452, 2021. DOI. 0.14393/REPOD-v10n1a2021-55105

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: 70, 2016.

BATISTA, Everton Lopes. Reconhecer e premiar são caminhos para melhorar trabalho de diretores, **Folha de São Paulo**, 28 set. 2017.

BATES, Agnieszka; CHOI, Tae-Hee; KIM, Yong. Outsourcing education services in South Korea, England, Hong Kong: a discursive institutionalist analysis. **Compare: A Journal of Comparative and International Education**, [S. l.], v. 1, n. 19, p. 1-19, 2019. DOI. 10.1080/03057925.2019.1614431

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos Líquidos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundamentos de Política Social. Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. **OPAS/ABEPSS**, [S. l.], jul. 2006. Disponível em: http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf. Acesso em: 28 abr. 2020.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-Reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BENTHAM, Jeremy. O Panóptico. *In*: TADEU, Tomaz (Org.). **O Panóptico**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S. l.], n. 33, p. 5-16, ago. 1994. DOI. 10.1590/S0102-64451994000200002

BERTAGNA, Regiane Helena; BORGHI, Raquel Fontes. Sistemas de avaliação dos estados no Brasil: avanços do gerencialismo na educação básica. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 54, jul./set. 2018. DOI. 10.12957/teias.2018.36248

BEVIR, Mark. **Encyclopedia of governance**. Sage, 2007.

BEVIR, Mark; RHODES, Rod A. W. **A decentered theory of governance: rational choice, institutionalism, and interpretation**. 2001.

BIANCHI, Álvaro. O conceito em Max Weber. **Lua Nova**, São Paulo, n. 2, p. 79-104, ago. 2014. DOI. 10.1590/S0102-64452014000200004

BITTENCOURT, Bethânia. **Gestão democrática da educação e sua regulamentação no Brasil: análises documentais para a construção de uma tipologia**. 2023, 225 f. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?** debate sobre uma alternativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BOBBIO, Norberto. Verbetes “Democracia”. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11. ed. Brasília: UnB, 1998. p. 319-329. Título original: *Dizionario di politica*.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Nova edição. Rio de Janeiro: Ensvier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: fragmentos de um dicionário político**. 20. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017a.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 14. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017b.

BONI, Mathias. O que o enfrentamento ao Coronavírus ensina ao mundo sobre o meio ambiente. **Jornal Humanita**, [Porto Alegre], 05 maio 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/humanista/2020/05/05/o-que-o-enfrentamento-ao-coronavirus-ensina-ao-mundo-sobre-o-meio-ambiente/>. Acesso em: 03 ago. 2022.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 8. ed. 6. reimp. São Paulo: Brasiliense, 2013.

BORTOT, Camila Maria; SCAFF, Elisangela Alves da Silva; SOUZA, Kellcia Rezende. Atuação dos organismos multilaterais para a governança global: Difusão e transferência de

políticas educacionais. **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 27, n. 00, p. e023026, 2023. DOI. 10.22633/rpge.v27i00.18072

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Organizações Sociais. Supremo julga constitucional modelo estabelecido pela lei. **Portal MEC**, [Brasília], 20 abr. 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=21238:supremo-julga-constitucional-modelo-estabelecido-pela-lei>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022**. Brasília, DF: Inep, 2022.

BRASIL. Planos Subnacionais de Educação. **PNE em Movimento**, 2014-2024. Brasília, 2023c. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/#planos>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRECHT, Bertold. Antologia Poética de Bertolt Brecht. **Marxists Internet Archive [online]**, [2018-2023]. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/brecht/ano/mes/91.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2022.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**, [S. l.], v. 7, p. 21-38, 1998a.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Um Novo Estado para a América Latina. **Novos Estudos Cebrap 50**, [S. l.], p. 91-98, mar. 1998b. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/91.NovoEstadoParaALatina.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2021.

BRITO, Eliane do Socorro de Sousa Aguiar. **Governança supranacional e a política desigual e combinada para a construção de standards docentes**. 2018. 193 f. Tese (Doutorado em Educação) — Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 2018.

BRITO NETO, Aníbal Correia. **Política Nacional de Formação de Professores no Brasil (2003-2016) como expressão da governança global**. 2018. 359 f. Tese (Doutorado em Educação) — Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 2018.

BROWN, Wendy. **Cidadania sacrificial, neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade**. Tradução de Juliane Bianchi Leão. Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente**. São Paulo: Politeia, 2019.

BULFINCH, Thomas. **O livro de ouro da mitologia: história de deuses e heróis**. Tradução de David Jardim. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006. Título original: *The age of fable*.

BURBULES, Nicholas C.; TORRES, Carlos Alberto. Globalização e educação: uma introdução. In: BURBULES, Nicholas C.; TORRES, Carlos Alberto (Org.). **Globalização e**

educação: perspectivas críticas. Tradução de Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2004. Título original: *Globalization and education: critical perspectives*.

BÜRGI, Regula. Systemic management of schools: the OECD's professionalisation and dissemination of output governance in the 1960s. **Paedagogica Historica**, [S. l.], p. 1-15, 2016.

DOI. 10.1080/00309230.2016.1178780

BUSH, Tony; GLOVER, Derek. School leadership in West Africa: Findings from a systematic literature review. **Africa Education Review**, [S. l.], n. 13, n. 3-4, p. 80-103, 2016. DOI. 10.1080/18146627.2016.1229572.

CAMPOS, Danielly Cristinne Barbosa de; DAMASCENO, Alberto. Parcerias público-privada (PPP): trajetória histórica no Brasil e sua inserção na política educacional brasileira. **Perspectiva**, [S. l.], v. 38, n. 1, p. 1-23, 2020. DOI. 10.5007/2175-795X.2020.e62834

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. A educação básica brasileira e as novas relações entre o Estado e os empresários. **Revista Retrato da escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 525-541, jul./dez. 2017. DOI. 10.22420/rde.v11i21.800

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Arranjos de Desenvolvimento na Educação (ADEs): nova oportunidade de negócios educacionais para as organizações do setor privado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 35, n. 1, p. 57-76, 2019. DOI. 10.21573/vol1n12019.93095

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de; PERONI, Vera Maria Vidal. Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) como estratégia de atuação do setor privado na educação pública. **Práxis Educativa**, [S. l.], v. 15, e2014343, p. 1-23, 2020. DOI. 10.5212/PraxEduc.v15.14343.018

CARVALHO, José Murilo de. Brasileiro: cidadão? **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n. 23, p. 32-39, jul./set. 1998. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1203/3/0001203.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2020.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: O longo caminho. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO, Luís Miguel. Fazendo conhecimento comparado para a política: Notas de um estudo sobre a construção da ecologia do PISA. **Educação, Sociedade & Culturas**, [S. l.], n. 51, p. 99–117, 2017. DOI. 10.34626/esc.vi51.86

CÁSSIO, Fernando *et al.* Heterarquização do Estado e a Expansão das Fronteiras da Privatização da Educação em São Paulo. **Educação & Sociedade** [online], v. 41, p. 1-20, 2020. DOI. 10.1590/ES.241711

CASTELLS, M. A sociedade em rede: do conhecimento à política. In: CASTELLS, M.; CARDOSO, G. (Org.). **A sociedade em rede**: do conhecimento à ação política; conferência. Belém, Portugal: Imprensa Nacional, 2005. p. 17-30.

CASTRO, Marcela Moraes de. **Gestão democrática e processo de seleção de diretores**: uma proposição controversa à democratização da escola pública no Brasil. 2022. 226 f. Tese (Doutorado em Educação) — Rio de Janeiro, UFRJ, 2022.

CASTRO, Marcela Moraes. O silenciamento da participação da juventude na seleção de diretores no PEE/RJ. **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 31, p. 143-161, set./dez. 2019.

CASTRO; Marcela Moraes de; FLÓRITO; Luísa. **Plano de gestão do diretor**: do processo seletivo democrático à nova gestão pública (no prelo).

CATALÃO, Ana Paula Xavier; PIRES, Carlos Augusto A. As plataformas informáticas como instrumentos de regulação da organização e gestão escolar. **Revista Portuguesa de Investigação Educacional**, Porto, n. esp., p. 85-110, 2020. DOI. 10.34632/investigacaoeducacional.2020.8502

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. **Governança Pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Diest. Nota Técnica n.º 24, Brasília, 2018.

CELIO SOBRINHO, Reginaldo; PANTALEÃO, Edson; SÁ; Maria das Graças Carvalho Silva de. O Plano Nacional De Educação e a educação especial. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 46, n. 160 p. 504-525, abr./jun. 2016. DOI. 10.1590/198053143400

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO (CAEd). **Sobre**. 2022a. Disponível em: <https://institucional.caeddigital.net/sobre.html>. Acesso em: 05 out. 2023.

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO (CAEd). **Parcerias**. Estaduais. 2022b. Disponível em: <https://institucional.caeddigital.net/parcerias.html>. Acesso em: 05 out. 2023.

CEPIKU, Denita. Public governance: research and operational implications of a literature review. *In*: CEPIKU, Denita; MENEGUZZO, Marco; SENESE, Mariastefania. **Innovations in public management and governance in Italy**. Roma: Aracne, 2008. p. 97-113.

CHAUÍ, Marilena. Fantasia da terceira via. **Folha de São Paulo**, 19 dez. 1999 [on-line]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs1912199904.htm>. Acesso em: 31 ago. 2020.

CLARIVATE. Sobre o Web of Science™. **Web of Science**, [S. l.], 2023. Disponível em: <https://webofscience.help.clarivate.com/pt-br/Content/home.htm>. Acesso em: 28 abr. 2024.

CONE, Lucas; BRØGGER, Katja. Soft privatisation: mapping an emerging field of European education governance. **Globalisation, Societies and Education**, [S. l.], p. 1-17, 2020. DOI. 10.1080/14767724.2020.1732194.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). Giro pelos estados. [PR] Fim da escola pública: Ratinho Jr escancara projeto privatista com edital de terceirização. **Portal da Confederação Nacional dos Trabalhadores em**

Educação, [S. l.], 25 out. 2022. Disponível em: <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/giro-pelos-estados/75458-pr-fim-da-escola-publica-ratinho-jr-escancara-projeto-privatista-com-edital-de-terceirizacao>. Acesso em: 28 ago. 2023.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias**. Documento Final. 2010.

COSPITO, Giuseppe. Verbete: hegemonia. *In*: LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (org.). **Dicionário Gramsciano**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 551-555.

CÓSSIO, Maria de Fátima; SCHERER, Susana Schneid ; LOPES, Daniela Oliveira. As parcerias público-privadas em educação e as redes de políticas: um estudo sobre uma consultoria em gestão escolar. **Dossiê Migração e Educação**, [S. l.], v. 38, n. 4, p. 1-18, 2020. DOI. 10.5007/2175-795X.2020.e66750

COSTA, Marilda de Oliveira. Contrarreformas, Nova Gestão Pública e relações público-privadas: mapeando conceitos, tendências e influências na educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 35, n. 1, p. 159-179, maio 2019. DOI. 10.21573/vol11n12019.89875

COSTA, Messias. **A educação nas Constituições do Brasil: dados e direções**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci, estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

COUTINHO, Carlos Nelson. Prefácio. *In*: SEMERARO; Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

COUTO, Mia. **O último voo do flamingo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

CROSO, Camilla; MAGALHÃES, Giovanna Modé. Privatização da educação na América Latina e no Caribe: tendências e riscos para os sistemas públicos de ensino. **Educação & Sociedade**, v. 37, p. 17-33, 2016. DOI. 10.1590/ES0101-73302016157622

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. *In*: LOPES, Eliana Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (Org.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 567-584.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>. Acesso em: 8 maio 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 23, n. 3, p. 483-495, mar. 2007. DOI. 10.21573/vol23n32007.19144

CURY, Carlos Roberto Jamil. Trinta por trinta: dimensões da pós-graduação em educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 37, p. 162-167, abr. 2008. DOI. 10.1590/S1413-24782008000100014

CURY, Carlos Roberto Jamil. Do público e do privado na constituição de 1988 e nas leis educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 870-889, dez. 2018. DOI. 10.1590/es0101-73302018206229

D'AVILA, Carolina Machado. **Governança filantrópica nas redes estaduais de ensino: a sociedade civil organizada e a Política de educação integral**. 208 f. Tese (Doutorado em Educação) — Campinas; Universidade Estadual de Campinas, 2020.

DALBEN, Adilson; ALMEIDA, Luana Costa. Para uma avaliação de larga escala multidimensional. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 26, n. 61, p. 12-28, 2015. DOI. 10.18222/ae266103140

DALE, Roger. A educação e o estado capitalista: contribuições e contradições. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 17-37, jan./jun. 1988.

DALE, Roger. A sociologia da educação e o estado após a globalização. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out./dez. 2010. DOI. 10.1590/S0101-73302010000400003

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"? **Educação & Sociedade** [online], v. 25, n. 87, p. 423-460, 2004. DOI. 10.1590/S0101-73302004000200007

DALE, Roger. **The state and education policy**. Open University Press, 1989.

DALE, Roger. The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State—Education Relationship. In: HALSEY A. H. *et al.* (Org.). **Education: Culture, Economy, and Society**. Oxford: Oxford University Press, 1997. p. 273-282.

DALE, Roger; GANDIN, Luís Armando. Estado, globalização, justiça social e educação: reflexões contemporâneas de Roger Dale. **Currículo sem Fronteiras**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 5-16, maio/ago. 2014. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol14iss2articles/dale-gandin.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016. Título original: *La nouvelle raison du monde: essai sur la société néolibérale*.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. Anatomia do novo neoliberalismo. **Revista IHU**, São Leopoldo, 2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/591075-anatomia-do-novo-neoliberalismo-artigo-de-pierre-dardot-e-christian-laval>. Acesso em: 29 jan. 2021.

DE RIVERA, Javier. Guía para entender y combatir el capitalismo digital. **Papeles**, Madrid, n. 144, p. 79-89, 2018.

DEROUET, Jean Louis. A modernização do sistema educacional na França: a Nova Gestão Pública entre a afirmação do Estado e o governo descentralizado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 33, n. 3, p. 541-559, 2017. DOI. 10.21573/vol33n32017.79295

DEROUET, Jean-Louis. Crise do projeto de democratização da educação e da formação ou crise de um modelo de democratização? Algumas reflexões a partir do caso francês (1980-2010). **Educação & Sociedade**, [S. l.], v. 31, n. 112, p. 1001-1027, jul. 2010. DOI. 10.1590/S0101-7330210000300018

DEWEY, John. **Democracia e Educação**: introdução à filosofia da educação. Tradução de Godofredo Rangel e Anísio Teixeira. 4. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1979.

DÍEZ-GUTIÉRREZ, Enrique-Javier. La gobernanza híbrida neoliberal en la educación pública. **Revista Iberoamericana de Educación**, [S. l.], v. 83, n. 1, p. 13-29, 2020. DOI. 10.35362/rie8313817

DOLABELLA, Renato. O "Marco Regulatório" do terceiro setor e as novas regras para convênios. **Migalhas**, [S. l.], 30 out. 2014. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/210258/o--marco-regulatorio--do-terceiro-setor-e-as-novas-regras-para-convenios>. Acesso em: 05 dez. 2023.

DOMICIANO, Cassia; COSSETIN, Márcia; DRABACH, Nádia. Gestão democrática no estado de Mato Grosso: conquista ameaçada pela implantação de políticas educacionais conservadoras. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, v. 28, n. 1, p. 95-115, 2021. DOI. 10.18764/2178-2229.v28n1p95-115

DOMINGUES, Ivo; COSTA, Maria Jose. Investigação científica da governança da educação: tendências empíricas e teóricas. **Educação e Pesquisa**, [S. l.], v. 47, p. 1-21, 2021. DOI. 10.1590/S1678-4634202147231372

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 95-118.

DOURADO, Luiz Fernandes. A institucionalização do sistema nacional de Educação e o plano nacional de Educação: proposições e disputas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 143, p. 477-498, abr./jun. 2018. DOI. 10.1590/es0101-73302018203079

DOURADO, Luiz Fernandes. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, p. 1-24, e0224639, 2019. DOI. 10.1590/es0101-73302019224639

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: política de Estado para a educação brasileira. Brasília, DF: Inep/MEC, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes; SIQUEIRA, Romilson Martins. A arte do disfarce: BNCC como gestão e regulação do currículo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 35, n. 2, p. 291-306, 2019. DOI. 10.21573/vol35n22019.95407

DRABACH, Nadia Pedrotti. **Processos de provimento, exigências e atribuições para os dirigentes escolares em contextos de reformas gerencialistas**. 2018. 265 f. Tese (Doutorado em Educação) — Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

DRABACH, Neila Pedrotti; MOUSQUER, Maria Elizabete Londero. Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades. **Currículo sem fronteiras**. v. 9, n. 2, p. 258-285, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://www.curriculosemfronteiras.org/vol9iss2articles/drabach-mousquer.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

DRABACH, Nádia Pedrotti; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Leituras sobre a Gestão democrática e o Gerencialismo na/da gestão da educação no Brasil. **Revista Pedagógica Unochapecó**, Chapecó, v. 16, p. 221-248, 2014. DOI. 10.22196/rp.v16i33.2851

DU PLESSIS, André; HEYSTEK, Jan. Possibilities for Distributed Leadership in South African Schools: Policy Ambiguities and Blind Spots. **Educational Management Administration & Leadership**, [S. l.], v. 48, n. 5, p. 840-860, 2020. DOI. 10.1177/1741143219846907

DUARTE, Alexandre William Barbosa. Políticas avaliativas, nova gestão pública e o trabalho docente no Brasil: reformas nos sistemas de ensino e a repercussão sobre o trabalho do diretor escolar no Estado de Minas Gerais. **Sisyphus: Journal of Education**, [S. l.], v. 8, n. 01, p. 28-54, 2020. DOI. 10.25749/sis.19005

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, 2004.

ECO, Umberto. **Como se Faz uma Tese**. Tradução de Gilson Cesar Cardoso de Souza. 15. ed. São Paulo: Perspectiva, 2000.

ECO, Umberto. **O nome da rosa**. Tradução de Aurora Fornoni Bernardini e Homero Freitas de Andrade. Rio de Janeiro: Record, 2011.

EDWARDS, Brent; HALL, Stephanie. Escolas charter: gestão de professores e aquisição de recursos na Colômbia. **Cadernos de Pesquisa** [online], v. 47, n. 164, p. 442-468, 2017. DOI. 10.1590/198053144163

ESTÊVÃO, Carlos Vilar. Ideologias de conveniência em Educação. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 103, p. 223-228, abr./jun. 2019. DOI. 10.1590/S0104-40362018002701031

ESTORMOVSKI, Renata Cecília. A parceria com o Sistema “S” na rede estadual do Rio Grande do Sul: investida para a implantação de um projeto educativo voltado para o mercado. **Signos**, Lajeado, v. 38, n. 2, p. 180-194, 2017.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. **Educação e Pesquisa** [online], v. 33, n. 3, p. 531-541, 2007. DOI. 10.1590/S1517-97022007000300010

FALABELLA, Alejandra; PIRES, Daniela de Oliveira; PERONI, Vera Maria Vidal. As formas de privatização no Brasil e no Chile e as implicações para a democratização da educação pública. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 3, p. 1813-1828, 2019. DOI. 10.21723/riace.v14iesp.3.12765

FARIA, Camila Grassi Mendes de. **A privatização da política educacional brasileira: o papel do Movimento pela Base Nacional Comum na ampliação do modelo de governança de Estado**. 2022. 372 f. Tese (Doutorado em Educação). Curitiba: UFPR, 2022.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995.

FERRAZ, Marcos. Estado, Política e Sociabilidade. *In*: SOUZA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andréa Barbosa; TAVARES, Taís Moura (Org.). **Políticas Educacionais: conceitos e debates**. 2. ed. Curitiba: Appris, 2013.

FIERA, Letícia. As teias de interesses e influências nas redes de políticas educativas na América Latina e Caribe. **Roteiro**, [S. l.], v. 44, n. 3, p. 1-20, 2019. DOI. 10.18593/r.v44i3.20932

FINATTI, Renata Riva. **Do discurso ao compromisso legal: a democracia da gestão da educação pública brasileira normatizada a partir do Plano Nacional de Educação**. 2021. 484 f. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

FINATTI, Renata Riva. Revolução e transição política: a gestão educacional em Portugal e no Brasil no período pós-ditatorial. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 22, n. 00, p. e022010, 2022. DOI. 10.20396/rho.v22i00.8661128

FIOCRUZ. **Vacinação contra a Covid-19 no Brasil completa um ano**. Rio de Janeiro, 18 jan. 2022. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/vacinacao-contracovid-19-no-brasil-completa-um-ano>. Acesso em: 03 ago. 2022.

FISCHMAN, Gustavo Enrique; GANDIN, Luis Armando. The pedagogical and ethical legacy of a “successful” educational reform: The Citizen School Project. **International Review of Education**, v. 62, n. 1, p. 63–89, 2016. DOI. 10.1007/s11159-016-9542-0

FITZ, John; BEERS, Bryan. Education Management Organisations and the Privatisation of Public Education: A Cross-National Comparison of the USA and Britain. **Comparative Education**, v. 38, n. 2, p. 137-154, 2002. DOI. 10.1080/03050060220140548

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FORUM PORTUGUÊS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL (FPAE). Encontros. **VII Encontro de Outono do Fórum Português de Administração Educacional – Plataformas informáticas nas Escolas: ao serviço da autonomia ou do controlo?** 26. nov. 2022. Disponível em: <https://fpae.com.pt/event/vii-encontro-de-outono-do-forum-portugues-de-administracao-educacional-plataformas-informaticas-nas-escolas-ao-servico-da-autonomia-ou-do-controlo/>. Acesso em: 20 ago. 2023.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 5. ed. Campinas: Editora Autores Associados, 2018.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World 2023: Marking 50 Years in the Struggle for Democracy**. [S. l.], 2023. Disponível em: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf. Acesso em: 23 nov. 2023.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. São Paulo: Cortez, 1995.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. Apresentação de Ana Maria Araújo Freire. Carta-prefácio de Balduino A. Andreola. São Paulo: UNESP, 2000.

FREIRE, Paulo. **À sombra desta mangueira**. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. Saberes necessários à prática educativa. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

FREIRE, Paulo. **A educação como prática da liberdade**. 54. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.

FREITAS, Luiz Carlos de *et al.* **Avaliação educacional: caminhando pela contramão**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os empresários e a política educacional: como o proclamado direito à educação de qualidade é negado na prática pelos reformadores empresariais. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 6, n. 1, p. 48-59, 2014. DOI. 10.9771/gmed.v6i1.12594

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. 1. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Livre para escolher: depoimento pessoal**. [recurso eletrônico]. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A gênese das teses do Escola sem Partido: esfinge e ovo da serpente que ameaçam a sociedade e a educação. *In*: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Escola 'sem' partido**. Rio de Janeiro: LPP/UERJ, 2017. p. 17-34.

FULLER, Kay; STEVENSON, Howard. Global education reform: understanding the movement, **Educational Review**, v. 71, n. 1, p. 1-4, 2019. DOI. 10.1080/00131911.2019.1532718

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. EDUC@. **Fundação Carlos Chagas**, [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.fcc.org.br/fcc/educ/>. Acesso em: 27 abr. 2024.

GADOTTI, Moacir. **Escola Cidadã**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 24).

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Epistemologia da Pesquisa em Educação**. Campinas, São Paulo: Práxis, 1998.

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa em educação: métodos e epistemologias**. Chapecó: Argos, 2007.

GARCIA, Teise de Oliveira Guaranha. A gestão escolar no contexto da privatização na Educação Básica. **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 22, n. esp. 3, p. 1355-1376, 2018. DOI. 10.22633/rpge.v22iesp3.12232

GARCIA, Teise de Oliveira Guaranha. Contratualização de resultados na gestão educacional escolar em redes estaduais de ensino. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 35, n. 1, p. 77-98, 2019. DOI. 10.21573/vol11n12019.89873

GASKELL, George; BAUER, Martin. W. Para uma prestação de contas pública: além da amostra, da fidedignidade e da validade. *In*: BAUER, Martin. W.; GASKELL, George (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 470-490.

GATTI, Bernadete Angelina. A construção metodológica da pesquisa em educação: desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S. l.], v. 28, n. 1, p. 13-34, abr. 2012. DOI. 10.21573/vol28n12012.36066

GAVIN, Mihajla; MCGRATH-CHAMP, Susan. Devolving authority: the impact of giving public schools power to hire staff. **Asia Pacific Journal of Human Resources**, [S. l.], v. 55, n. 2, p. 255-274, 2016. DOI. 10.1111/1744-7941.12110

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis: Vozes, 1998.

GEWIRTZ, Sharon; BALL, Stephen J. Do modelo de gestão do “Bem-Estar Social” ao novo gerencialismo: mudanças discursivas sobre gestão escolar no mercado educacional. *In*: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 193-221.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIROTTO, Eduardo Donizeti; OLIVEIRA, João Victor Pavesi de; JORGE, Isabel Furlan. Gestão e transparência de dados educacionais na rede estadual paulista (1995-2018): a hegemonia gerencial. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 36, n. 3, p. 1248-1272, 2020. DOI. 10.21573/vol36n32020.99902

GOBBY, Brad. Principal self-government and subjectification: the exercise

of principal autonomy in the Western Australian Independent Public Schools programme. **Critical Studies in Education**, [S. l.], v. 54, n. 3, p. 273-285, 2013. DOI. 10.1080/17508487.2013.832338

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas** [online], v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995. DOI. 10.1590/S0034-75901995000300004

GOHN, Maria da Glória. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 5, n. 1, p. 11-40, 2000. DOI. 10.5433/2176-6665.2000v5n1p11

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, Luís. Projeto de Leite para Educação acaba com gestão democrática das escolas, dizem pesquisadoras, **Sul21**, Porto Alegre, 21 dez. 2023. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/educacao/2023/12/projeto-de-leite-para-educacao-acaba-com-gestao-democratica-das-escolas-dizem-pesquisadoras/>. Acesso em: 18 mar. 2024.

GONÇALVES, Luísa Chaer. **Sistemas estaduais de avaliação da educação brasileira: mapeamento 2005-2021**. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura - Pedagogia) — Universidade Estadual Paulista (Unesp), Instituto de Biociências, Rio Claro, 2023.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 2. ed. Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 2.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Maquiavel: Notas Sobre o Estado e a Política. Edição Carlos Nelson Coutinho - com Marcos Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 3.

GREK, Sotiria. Atores do conhecimento e a construção de novos cenários de governança: o caso da direção geral de educação e cultura da comissão europeia. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 136, p.707-726, jul./set. 2016. DOI. 10.1590/ES0101-73302016166099

GRIMALDI, Emiliano; SERPIERI, Roberto; TAGLIETTI, Danilo. Jogos da verdade. A nova gestão pública e a modernização do sistema educacional italiano. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 759-778, jul./set. 2015. DOI. 10.1590/ES0101-73302015152327

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS (Gife). **Quem somos**. 2023. Disponível em: <https://gife.org.br/quem-somos-gife/>. Acesso em: 04 set. 2023.

GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'Anna; ABRANCHES, Ana de Fátima de Sousa. Instituições participativas na educação: entre a governança democrática e a captura de recursos. **Revista de Educação Pública**, v. 21, n. 47, p. 527-548, 2013. DOI. 10.29286/rep.v21i47.763

GUISBOND, Lisa; NEILL, Monty; SCHAEFFER, Bob. A década de progresso educativo perdida sob a NCLB: que lições tirar desse fracasso político? **Educação & Sociedade**, [S. l.], v. 33, n. 119, p. 405-430, 2012. DOI. 10.1590/S0101-73302012000200005

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**: ensaios políticos. SP: Littera Mundi, 2001.

HARVEY, David. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011. Título original: *The Enigma of Capital: and the Crises of Capitalism*.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2014.

HASLER-WATERS, Lisa; BARBOUR, Michae; MENCHACA, Michael. The Nature of Online Charter Schools: Evolution and Emerging Concerns. **Educational Technology & Society**, [S. l.], v. 17, n. 4, p. 379-389, 2014. Disponível em: https://digitalcommons.sacredheart.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1201&context=ced_fac. Acesso em: 20 ago. 2021.

HOBBSAWM, Eric J. **A era dos extremos**: o breve século XX. 1941-1991. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 2017 (1995). Título original: *Age of extremes: the short twentieth century: 1914/1991*.

HOGAN, Anna; THOMPSON, Greg. The quasi-marketization of Australian public schooling: affordances and contradictions of the new work order. **Asia Pacific Journal of Education**, [S. l.], p. 1-13, 2019. DOI. 10.1080/02188791.2019.1598849

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, London, v. 69, p. 3-19, 1991.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Políticas curriculares, Estado e regulação. **Educação & Sociedade** [online], v. 31, n. 113, p. 1337-1354, 2010. DOI. 10.1590/S0101-73302010000400015

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Reorganização gerencialista da escola e trabalho docente. **Educação: teoria e prática**, Rio Claro, SP, v. 21, n. 38, p. 59-78, out./dez. 2011. Disponível em: <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/5265/4147>. Acesso em: 15 jun. 2022.

HYPOLITO, Álvaro Moreira; JORGE, Tiago. OCDE, PISA e avaliação em larga escala no Brasil: algumas implicações. **Sisyphus Journal of Education**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 10-27, 2020. DOI. 10.25749/sis.18980

IANNI, Octavio. **Enigmas da Modernidade-Mundo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

IGOR, Renato. SC terá sistema de avaliação para premiar professor; sindicato resiste. **NSC Total**, [S. l.], 03 fev. 2023. Disponível em: <https://www.nsc total.com.br/colunistas/renato->

igor/sc-tera-sistema-de-avaliacao-para-premiar-professor-sindicato-resiste. Acesso em: 04 out. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE | Países**. [Brasília]: [2021]. Disponível em: <https://pais.es.gov.br/#/>. Acesso em: 01 out. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Avaliações e Exames Educacionais. **Ações Internacionais**. [Brasília]: 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais>. Acesso em: 12 set. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Avaliações e Exames Educacionais. Avaliações e Exames Educacionais. **Saeb**. Histórico. [Brasília]: 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/historico>. Acesso em: 09 dez. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Estatística dos Gestores Escolares** [recurso eletrônico]. Brasília: 2020. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWQ1YjJiZmEtM2Q0NC00OGewLTkxYTQtMTVhOGFkZmFjZjllliwidCI6IjI2ZjczODk3LWw4YWwMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9&pageName=ReportSection534422960eba34d201d8>. Acesso em: 08 mar. 2023.

JACOMINI, Márcia Aparecida. O conceito gramsciano de Estado Integral em pesquisas sobre políticas educacionais. **Educação e Pesquisa** [online], v. 46, p. 1-19, 2020. DOI: 10.1590/S1678-4634202046214645

JACOMINI, Márcia Aparecida; MORAES, Carmen Sylvia Vidigal. Os escritos de Antonio Gramsci e obras de intérpretes em teses e dissertações sobre políticas educacionais (2000-2010). **Educar em Revista**, [S. l.], v. 34, n. 72, p. 209-230, dez. 2018. DOI. 10.1590/0104-4060.59345

JESSOP, Bob. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. **International Social Science Journal**, [S. l.], v. 68, p. 43-57, 2018. DOI. 10.1111/issj.12186

KARSTEN, Sjoerd. Neoliberal Education Reform in The Netherlands. **Comparative Education**, [S. l.], v. 35, n. 3, p. 303-317, 1999. DOI. 10.1080/03050069927847

KEDDIE, Amanda. Maintaining the Integrity of Public Education: A Comparative Analysis of School Autonomy in the United States and Australia. **Comparative Education Review**, [S. l.], v. 60, n. 2, p. 249-270, 2016. DOI. 10.1086/685556

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

KLEES, Steven J; EDWARDS JR, Brent. Privatização da educação experiências dos Estados Unidos e outros países. **Revista Brasileira de Educação**, [S. l.], v. 20, n. 60, jan./mar. 2015. DOI. 10.1590/S1413-24782015206002

KOOIMAN, Jan. **Governing as governance**. London: Sage Publications, 2003.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia. Homogeneidad y heterogeneidad: un estudio comparativo sobre la reforma educativa de la década del 90 en Argentina, Brasil, Chile y México. **Estudios Pedagógicos**, Valdivia, v. 33, n. 2, p. 59-80, 2007. DOI. 10.4067/S0718-0705200700020000

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2019a. Título original: *L'école n'est pas une entreprise: le néo-libéralisme à l'assaut de l'enseignement public*.

LAVAL, Christian. O ataque estratégico do neoliberalismo à educação. **Blog da Boitempo**, 2019b. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2019/09/30/o-ataque-estrategico-do-neoliberalismo-a-educacao/>. Acesso em: 29 jan. 2021.

LAVAL, Christian; VERGNE, Francis. **Educação Democrática: a revolução escolar iminente**. 1. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2023.

LAVAL, Christian; WEBER, Louis. **Le nouvel ordre éducatif mondial OMC, Banque mondiale, OCDE, Commission européenne**. Paris: Syllepse, 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/44829166_Le_Nouvel_ordre_educatif_mondial_OMC_Banque_mondiale_OCDE_Commission_europeenne/link/5d5ff962458515d6101e2387/download. Acesso em: 04 jun. 2022.

LAW, Wing-Wah. Culture and school leadership in China: Exploring school leaders' views of relationship- and rule-based governance. **International Perspectives on Education and Society**, [S. l.], v. 11, p. 303-341, 2009. DOI. 10.1108/S1479-3679(2009)0000011013

LAWN, Martin. Governança da educação na União Europeia: redes, dados e standards. **Roteiro**, [S. l.], v. 44, n. 3, p. 1-16, 2019. DOI. 10.18593/r.v44i3.20897

LEITE, Rosana Franzen. A perspectiva da análise de conteúdo na pesquisa qualitativa: Algumas considerações. **Revista Pesquisa Qualitativa**, São Paulo (SP), v. 5, n. 9, p. 539-551, dez. 2017. Disponível em: <https://editora.sepq.org.br/index.php/rpq/article/view/129>. Acesso em: 20 ago. 2022.

LEITE, Maria Cecília Lorea; HYPOLITO, Álvaro Moreira. Modos de gestão, currículo e desempenho escolar. **Revista Espaço do Currículo**, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 535-547, set./mar. 2011.

LÉLIS, Úrsula Adelaide de *et al.* Redes de políticas, terceiro setor e os movimentos de privatização da educação brasileira. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, [S. l.], v. 5, p. 1-29, dez. 2020. DOI. 10.20873/uft.rbec.e10845

LEMOS, Felícia Paula Sampaio de. **O Órgão Unipessoal de Administração e Gestão Escolar: suas implicações no modo de governar a escola pública**. 2022. 700 f. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) — Universidade do Minho, Braga, 2022.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Título original: *How Democracies Die*.

LIMA, Francisco Willams Campos; SILVA, Gilmar Pereira da; SILVA, Gardênia Salazar Rodrigues da. A privatização da educação básica paraense por meio de parcerias público-privadas (2014-2022). **Revista Cocar**, [S. l.], v. 18, n. 36, p. 1-16, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/7049>. Acesso em: 09 dez. 2023.

LIMA, Iana Gomes de; HYPOLITO, Álvaro Moreira. A expansão do neoconservadorismo na educação brasileira. **Educação e Pesquisa**, [S. l.], v. 45, p. 1-14, 2019. DOI. 10.1590/S1678-463420194519091

LIMA, Licínio Carlos. Modernização, racionalização e otimização: Perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da educação. **Cadernos de Ciências Sociais** [Porto], p. 119-139, 1994.

LIMA, Licínio Carlos. O paradigma da educação contábil: perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. **Revista Brasileira de Educação**, [S. l.], p. 43-59, 1997.

LIMA, Licínio Carlos. **A escola como organização e a participação na organização escolar**. 2. ed. Braga: Universidade do Minho, 1998.

LIMA, Licínio Carlos. Cidadania e educação: adaptação ao mercado competitivo ou participação na democratização da democracia? **Educação, Sociedade & Culturas**, [S. l.], n. 23, p. 71-90, 2005. Disponível em: <http://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/>. Acesso em: 03 set. 2023.

LIMA, Licínio Carlos. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 4. ed. São Paulo/SP: Cortez, 2011a.

LIMA, Licínio Carlos. **Administração escolar: estudos**. Porto: Porto Editora, 2011b.

LIMA, Licínio Carlos. **Aprender para ganhar, conhecer para competir: sobre a subordinação da educação na “sociedade da aprendizagem”**. São Paulo/SP: Cortez, 2012. (Coleção questões da nossa época; v. 41).

LIMA, Licínio Carlos. Diretor(a) de escola pública: unipessoalidade e concentração do poder no quadro de uma relação subordinada. In: PERONI, Vera (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013a. p. 58-81.

LIMA, Licínio Carlos. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2013b.

LIMA, Licínio Carlos. A Gestão Democrática das Escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educação & Sociedade** [online], v. 35, n. 129, p. 1067-1083, 2014. DOI. 10.1590/ES0101-73302014142170

LIMA, Licínio Carlos. Faz sentido a escola pública distinguir o mérito e a excelência? Reflexões críticas a partir de perspectivas de diretores escolares. In: TORRES, Leonor Lima;

PALHARES, José Augusto (Org.). **A excelência académica na escola pública portuguesa**. V. N. Gaia: Fundação Manuel Leão, 2017. p. 201-223.

LIMA, Licínio Carlos. Lei de Bases do Sistema Educativo (1986): Ruturas, continuidades, apropriações seletivas. **Revista Portuguesa de Educação**, [S. l.], v. 31, n. esp., p. 75-91, 2018a. DOI. 10.21814/rpe.15077

LIMA, Licínio Carlos. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista [online]**, v. 34, n. 68, p. 15-28, 2018b. DOI. 10.1590/0104-4060.57479

LIMA, Licínio Carlos. Privatização *lato sensu* e impregnação empresarial na gestão da educação pública. **Currículo Sem Fronteiras**, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 129-144, jan./abr. 2018c. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/lima.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2021.

LIMA, Licínio Carlos. Uma pedagogia contra o outro? Competitividade e emulação. **Educação e Sociedade**, [S. l.], v. 40, p. 1-18, 2019. DOI. 10.1590/ES0101-73302019218952

LIMA, Licínio Carlos. Democracia e educação: Dewey em tempos de crise da educação democrática. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, [S. l.], v. 29, n. 154, p. 1-16, 2021a. DOI. 10.14507/epaa.29.5881

LIMA, Licínio Carlos. Máquinas de administrar a educação: dominação digital e burocracia aumentada. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 42, e249276, 2021b. DOI. 10.1590/ES.249276

LIMA, Licínio Carlos. **Educação, democracia e participação**. Braga, Portugal: Disciplina da Pós-graduação - Área de especialização em Sociologia da educação e Políticas Educativas. Universidade do Minho, Instituto de Educação, Departamento de Ciências Sociais da Educação (Notas de aula), 2023.

LIMA, Licínio Carlos; SÁ, Virgínio. Introdução: Sobre o governo das escolas. In: LIMA, Licínio Carlos; SÁ, Virgínio (Org.). **O governo das escolas: democracia, controlo e performatividade**. V. N. Famalicão: Edições Húmus, 2017. p. 7-22.

LIMA, Licínio Carlos; SÁ, Virgínio; SILVA, Guilherme Rego. O que é democracia na “gestão democrática das escolas”? In: LIMA, Licínio Carlos; SÁ, Virgínio (Org.). **O governo das escolas: democracia, controlo e performatividade**. V. N. Famalicão: Edições Húmus, 2017. p. 213-258.

LIMA, Licínio Carlos; SÁ, Virgínio; TORRES, Leonor Lima. A centralidade do(a) diretor(a) e as suas representações sobre o governo das escolas. In: LIMA, Licínio Carlos; SÁ, Virgínio; TORRES, Leonor Lima (Org.) **Diretores escolares em ação**. Fundação Manuel Leão, 2020.

LIMA, Licínio Carlos; TORRES, Leonor Lima. Políticas, dinâmicas e perfis dos agrupamentos de escolas em Portugal. **Análise Social**, [S. l.], v. 55, n. 4, p. 748-774, 2020. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27068553>. Acesso em: 18 dez. 2023.

LIMA, Maria de Fátima Magalhães de. Seleção de diretores e o sentido da gestão escolar: percepções de diretores sobre o plano de gestão. **Educar em Revista**, [S. l.], v. 37, p. e78290, 2021. DOI. 10.1590/0104-4060.78290

LOCATELLI, Rita. La educación como bien público y común. Reformular la gobernanza de la educación en un contexto cambiante. **Perfiles Educativos**, [S. l.], v. 40, n. 162, p. 178-196, 11 dez. 2018. DOI. 10.22201/iissue.24486167e.2018.162.59195

LUBIENSKI, Christopher. Instrumentalist Perspectives on the 'Public' in Public Education: Incentives and Purposes. **Educational Policy**, [S. l.], v. 17, n. 4, p. 478-502, 2003. DOI. 10.1177/0895904803254964.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2. ed. Rio de Janeiro: E.P.U., 2018.

MACHADO, Cristiane; ALAVARSE, Ocimar Munhoz; ARCAS, Paulo Henrique. Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 31, n. 3, p. 667-680, 2016. DOI. 10.21573/vol31n32015.63800

MACHADO, Cristiane; GANZELI, Pedro. Gestão educacional e materialização do direito à educação: avanços e entraves. **Educar em Revista** [online], v. 34, n. 68, p. 49-63, 2018. DOI. 10.1590/0104-4060.57215

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, [S. l.], v. 27, n. 94, p. 47-69. 2006. DOI. 10.1590/S0101-73302006000100003

MAINARDES, Jefferson. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, 2009.

MAINARDES, Jefferson. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. **Laplage em Revista**, Sorocaba, v. 4, n. 1, p. 186-201, jan./abr. 2018. DOI. 10.24115/S2446-6220201841399

MAINARDES, Jefferson; STREMEL, Silvana. A política educacional na década 2010 a 2020: análise de publicações. **Revista Exitus**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 1-22, 2021. DOI. 10.24065/2237-9460.2015v1n1ID1634

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Maria Fernanda. Gerencialismo e quase-mercado educacional: a ação organizacional numa escola secundária em época de transição. 2009. 480 f. Tese (Doutorado) — Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho, Braga, 2009.

MARTINS, Paulo Sena. A história do PNE e os desafios da nova Lei. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Brasília: Edições Câmara, 2014. p. 9-31. Disponível em: http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/20204/plano_nacional_educacao_2014-2024_2ed.pdf?sequence=13. Acesso em: 02 out. 2023.

MARTINS, Fernando José; ALMEIDA, Janaina Aparecida de Mattos. Movimento social e educação: o caso do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública: um movimento? *In*:

Reunião Científica Regional Anped Sul, XI, 2016, Curitiba. **Trabalhos Completos**. Curitiba: UFPR, 2016. p. 1-11. Disponível em: http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/Eixo-3_FERNANDO-JOS%C3%89-MARTINS-JANAINA-APARECIDA-DE-MATTOS-ALMEIDA.pdf. Acesso em: 30 jul. 2021.

MARTINS, Erika Moreira Martins; KRAWCZYK, Nora Rut. Estratégias e incidência empresarial na atual política educacional brasileira: O caso do movimento ‘Todos Pela Educação’. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 31, n. 1, p. 4-20, 2018. DOI. 10.21814/rpe.12674

MATO GROSSO. Secretaria de Estado da Educação. AVALIAMT. Avaliação Diagnóstica (2021). Manual Orientativo. **Portal da SEDUC MT**, [Cuiabá], [2021]. Disponível em: <https://www3.seduc.mt.gov.br/documents/9314456/17128405/MANUAL+ORIENTATIVO+AVALIA%C3%87%C3%83O+DIAGN%C3%93STICA+2021.pdf/dfcafe4f-6d09-37ed-66a4-02828d4dfdfd>. Acesso em: 05 out. 2023.

MEDEIROS, Antônio Carlos de; BRANDIÃO, Hugo Júnior. Em busca de novos paradigmas para a análise de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 24, n. 3, p. 4-53, 1990.

MEIRA, Manuel. **A burocracia electrónica: um estudo sobre as plataformas electrónicas na administração escolar**. 2017. 660 f. Tese (Doutorado) — Instituto de Educação, Universidade do Minho, Braga, 2017.

MEIRA, Manuel. **Os labirintos da burocracia eletrónica: as plataformas eletrónicas na administração da educação**. Santo Tirso: De Facto Editores, 2019.

MELO, Lúcia de Fátima; TORRES, Mário Roberto Machado. A função de diretor de escola pública no estado do Acre e sua política de formação e remuneração. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 33, n. 3, p. 811-833, 2017. DOI. 10.21573/vol33n32017.75846

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. 2000. 457 f. Tese (Doutorado em Educação) — FE/Unicamp, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Produto II: Documento técnico contendo estudo analítico sobre as políticas públicas de gestão democrática do ensino público na Educação Básica, considerando o PNE, de forma a subsidiar o CNE na elaboração de Diretrizes sobre o tema. PROJETO CNE/UNESCO – 914BRZ1050.3: “O fortalecimento do papel institucional do Conselho Nacional de Educação no processo de elaboração, aperfeiçoamento e acompanhamento das políticas públicas de educação básica e superior em todas as etapas e modalidades de educação e ensino”. **Portal MEC**, [Brasília], 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2018-pdf-1/99841-produto-2-politicas-publicas-de-gestao-democratica-do-ensino-publico-na-educacao-basica/file>. Acesso em: 03 set. 2023.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Escolas cívico-militares: cidadão ou soldadinhos de chumbo? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 27, p. 637-654, set./dez. 2019. DOI. 10.22420/rde.v13i27.1039

MENEZES, Janaína Specht da Silva; SOUZA, Donaldo Bello de. Monitoramento e avaliação nos Planos Estaduais de Educação consoantes ao novo PNE. **Pro-Posições**, [S. l.], v. 29, n. 3, p. 614-639, set. 2018.

MERTKAN, Sefika. Leadership Support through Public—Private ‘Partnerships’: Views of School Leaders. **Educational Management Administration & Leadership**, [S. l.], v. 39, n. 2, p. 156-171, 2011. DOI. 10.1177/1741143210390060

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. 1. ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2011. (Mundo do trabalho). Título original: *Beyond capital : towards a theory of transition*.

MÉSZÁROS, István. Sobre os sentidos do trabalho. In: ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**: Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009. p. 4.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 28. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MINTROP, Rick. Public management reform without managers: the case of German public schools. **International Journal of Educational Management**, [S. l.], v. 29, n. 6, p. 790-795, 2015. DOI. 10.1108/IJEM-06-2015-0082

MIRANDA, Sacuntala de. Portugal e o ocedeísmo. **Análise Psicológica**, [S. l.], p. 25-38, 1981. Disponível em: https://repositorio.ispa.pt/bitstream/10400.12/5604/1/1981_1_25.pdf. Acesso em: 25 abr. 2023.

MIRANDA, Maura da Silva; CUNHA, Maria Couto; PEREIRA, Rodrigo da Silva. Arranjos institucionais para a gestão da educação em territórios da Bahia: tensões entre o público e o privado. **Educar em Revista**, [S. l.], v. 36, 2020. DOI. 10.1590/0104-4060.70085

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e a questão social**: Crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2003.

MONTECINOS, Carmem *et al.* Targets, threats and (dis)trust: The managerial troika for public school principals in Chile. **Education Policy Analysis Archives**, [S. l.], v. 23, n. 87, p. 1-29, 2015. DOI. 10.14507/epaa.v23.2083

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação** – Revista da Faculdade de Educação, Porto Alegre, ano 22, n. 37, p. 7-32, mar. 1999.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque; ROCHA, Maria Zélia Borba. To Understand the “Brazilian Way” of School Management: How National Culture Influences the Organizational Culture and School Leadership. **Education Sciences**, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 1-14, 2018. DOI. 10.3390/educsci8020088

MOROSINI, Marília Costa; FERNANDES, Cleoni Maria Barboza. Estado do conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação Por Escrito**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 154-164, jul./dez. 2014. DOI. 10.15448/2179-8435.2014.2.18875

NARDI, Elton Luiz. Gestão democrática na educação básica: delineamentos da matéria no pós-LDB. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 10, n. 19, p. 477-492, jul./dez. 2016. DOI. 10.22420/rde.v10i19.720

NETO, Antônio Cabral; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul. 2011. DOI. 10.1590/S0101-73302011000300008

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353- 381, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/29472>. Acesso em: 23 mar. 2023.

NEWTON, Isaac. **Carta de Isaac Newton e Robert Hooke**. 5 fev. 1676. Disponível em: <https://sites.google.com/site/astroparavida/carta-de-isaac-newton-e-robert-hooke>. Acesso em: 20 jul. 2022.

NORA, Daiane. Eleições escolares em SC: 435 escolas elegeram diretores de forma democrática. **ND Mais: Notícias de SC**, 16 dez. 2023. Disponível em: <https://ndmais.com.br/educacao/eleicoes-escolares-em-sc-resultado/>. Acesso em: 12 fev. 2024.

OLIVEIRA, Eulina. Fundações investem na formação de gestores de escolas públicas. **Folha de São Paulo**, 12 nov. 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 11. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2015. p. 64-104.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Alexandre William Barbosa; CLEMENTINO, Ana Maria. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], 2017. DOI. 10.21573/vol33n32017.79303

OLMEDO, Antonio. Heterarquias e "governança filantrópica" global na Inglaterra: implicações e controvérsias para o controle social das políticas sociais. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 2, n. 2, p. 470-498, jul./dez. 2013. DOI. 10.14393/REPOD-v2n2a2013-24803

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). (1948). **Declaração universal dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: UNIC, 2009. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **OPAS-Brasil**. Folha informativa – Histórico da pandemia de COVID-19. [S. l.], [2021]. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 04 set. 2021.

OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance? **Public Management Review**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 377-387, 1 set. 2006. DOI. 10.1080/14719030600853022

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 8. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

O ESTADÃO. Movimento lança plano para melhorar educação. **O Estadão**, São Paulo, 24 maio 2018. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/educacao/movimento-lanca-plano-para-melhorar-educacao/>. Acesso em: 05 set. 2023.

OZGA, Jenny; JONES, Robert (2006). Travelling and embedded policy: the case of knowledge transfer. **Journal of Education Policy**, v. 21, n. 1, p. 1-17, 2006. DOI. 10.1080/02680930500391462

PALÚ, Janete. **Planos de Gestão Escolar em Santa Catarina: a gestão democrática em questão**. 2019. 397 f. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Chapecó, 2019.

PALÚ, Janete; ARBIGAUS, Joélma de Souza. Expansão da privatização na/da gestão educacional das redes estaduais de ensino brasileiras: agentes e intencionalidades. *In: Domiciano et al. Processos de Privatização da educação pública brasileira: diálogos entre pesquisadores*. Editora Schreibern, 2022a.

PALÚ, Janete; ARBIGAUS, Joélma de Souza. **Levantamento sobre os secretários(as) estaduais de educação (2019-2022)**. Universidade Federal do Paraná, 2022b. DOI. 10.13140/RG.2.2.25525.14561/1

PALÚ, Janete; ARBIGAUS, Joélma de Souza; SILVEIRA, Adriana Aparecida. Plataformização da educação, da escola pública e suas formas de gestão: entre promessas e realidades. **Revista de Ciências Humanas**, Frederico Westphalen-RS, v. 24, n. 2, p. 160-186, 2023. DOI. 10.31512/19819250.2023.24.02.160-186

PALÚ, Janete; PETRY, Oto João. Neoliberalismo, globalização e neoconservadorismo: cenários e ofensivas contra a Educação Básica pública brasileira. **Práxis educativa**, [S. l.], v. 15, p. 1-21, 2020. DOI. 10.5212/PraxEduc.v.15.15317.063

PALÚ, Janete; PETRY, Oto João. Análise de conteúdo como contribuição metodológica para a pesquisa no campo da política e gestão da educação. **Imagens da Educação**, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 146-171, 2022a. DOI. 10.4025/imagenseduc.v12i3.57552

PALÚ, Janete; PETRY, Oto João. Planos de gestão escolar: contradições e disputas na nova política de governança das escolas públicas estaduais de Santa Catarina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 37, n. 3, p. 1199-1234, 2022b. DOI. 10.21573/vol37n32021.111082

PALÚ, Janete; SOUZA, Ângelo Ricardo de. “Novas” formas e modelos de governança e a gestão da educação e da escola: materializações, tendências e direcionamentos evidenciados nas teses de pesquisadores(as) brasileiros(as). **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Ponta Grossa, v. 6, p. 1-25, 2021. DOI. 10.5212/retepe.v.6.17373.001

PALUDO, Augustinho Vicente. **Governança aplicada ao setor público como instrumento de planejamento e desenvolvimento: proposta de modelo para implementação**. 2020.

Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

PARENTE, Juliano Mota. Gestão escolar no contexto gerencialista: o papel do diretor escolar. **Roteiro**, [S. l.], v. 42, n. 2, p. 259-280, 2017. DOI. 10.18593/r.v42i2.12535

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar**: introdução crítica. 17 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PARO, Vitor Henrique. **Eleições de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, Vitor Henrique. **Diretor escolar educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Escolar, democracia e qualidade do ensino**. 2. ed. São Paulo: Intermeios, 2018.

PASQUINO, Nicola. Verbete “Stalinismo”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 11. ed. Brasília: UnB, 1998. p. 1221-1225. Título original: *Dizionario di política*.

PEIXOTO, Rodrigo. Rio Grande do Sul, Secretaria da Educação. Raquel Teixeira assume a Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul. **Portal Secretaria da Educação RS**, Porto Alegre, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://educacao.rs.gov.br/raquel-teixeira-assume-a-secretaria-da-educacao-do-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 10 dez. 2023.

PEREIRA, Rodrigo da Silva. **A política de competências e habilidades na educação básica pública**: relações entre Brasil e OCDE. 2016. 285 f. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

PEREIRA, Rodrigo da Silva. Governança corporativa na política educacional: o papel da OCDE. **Práxis Educacional**, [S. l.], v. 15, n. 31, p. 123-146, 2019. DOI. 10.22481/praxis.v15i31.4663

PERONI, Vera Maria Vidal. Privatização do público versus democratização da gestão da educação. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CARBUCCI, Paulo Roberto. **Federalismo e políticas na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 19-31, ago. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73072012000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 31 ago. 2020.

PERONI, Vera Maria Vidal. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. **Currículo sem Fronteiras**, [S. l.], v. 13, n. 2, p.

234-255, maio/ago. 2013. Disponível em:

<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/peroni.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2020.

PERONI, Vera Maria Vidal. Múltiplas formas de materialização do privado na educação básica pública no Brasil: sujeitos e conteúdo da proposta. **Currículo sem Fronteiras** [online], v. 18, n. 1, p. 212-238, jan./abr. 2018. Disponível em:

<https://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/peroni.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. Atuação em Rede e o Projeto Jovem de Futuro: a privatização do público. **Educação & Realidade**, [S. l.], v. 41, n. 2, p. 407-428, abr. 2016. DOI. 10.1590/2175-623653910

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Cristina Maria Bezerra de. O marco regulatório e as parcerias público-privadas no contexto educacional. **Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 15, n. 31, p. 38-57, 2019. DOI. 10.22481/praxis.v15i31.4657

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade** [online], v. 30, n. 108 p. 761-778, 2009. DOI. 10.1590/S0101-73302009000300007

PETRY, Oto João; BARLETA, Ilma de Andrade; SCHERMA, Camila Caracelli. Pesquisa em educação: múltiplos olhares. *In*: PETRY, Oto João; BARLETA, Ilma de Andrade; SCHERMA, Camila Caracelli (Org.). **Abordagens teórico-metodológicas de pesquisa em educação: trilhando caminhos**. Curitiba: CRV: 2020. p. 29-41.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. **Educação & Sociedade**, [S. l.], v. 37, n. 134, p. 133-152, 2016. DOI. 10.1590/ES0101-73302016157682

PIRES, Daniela de Oliveira. **A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil**. 2015. 264 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

PIRES, Daniela de Oliveira; PERONI, Vera Maria Vidal. Os desafios para o processo de democratização da escola pública. **Roteiro**, [S. l.], v. 43, n. esp, p. 299-326, 2018. DOI. 10.18593/r.v43iesp.16476

PODER360. **Brasil tem 708.237 mortes por complicações da covid**, 14 dez. 2023.

Disponível em: <https://www.poder360.com.br/coronavirus/brasil-tem-708-237-mortes-por-complicacoes-da-covid/>. Acesso em: 16 dez. 2023.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: a Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State**. New York: Oxford University Press, 2011.

POWER, Sally. O detalhe e o macrocontexto: o uso da teoria centrada no Estado para explicar práticas e políticas educacionais. *In*: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 54-77.

PRESTES, Anita Leocadia. **Luiz Carlos Prestes: patriota, revolucionário, comunista**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. **Nueva gramática del neo-liberalismo: itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2008. 166 p. (Colección estudios políticos y sociales; 04).

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. Del homo economicus al homo redemptoris: Emprendimiento y Nuevo Neo-liberalismo. **Otra Economía- Revista Latinoamericana de economía social y solidaria**, [S. l.], v. 4, n. 6, p. 181-206, 1. sem. 2010.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. Novo neoliberalismo: arquitetura estatal no capitalismo do século XXI. **REAd. Revista Eletrônica de Administração** (Porto Alegre) [online], v. 27, n. 01, p. 35-65, 2021. DOI. 10.1590/1413-2311.309.111147

QSR INTERNACIONAL. NVivo 10 for Windows. **Introdução**, 2014. Disponível em: <https://download.qsrinternational.com/Document/NVivo10/NVivo10-Getting-Started-Guide-Portuguese.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

RAJBHANDARI, Mani Man Singh. School Leadership Manifesting Dominating Behavioural Style Leaping Towards New Public Management of Community Schools in Nepal. **Educational Studies Moscow**, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 130-150, 2016. DOI. 10.17323/1814-9545-2016-3-130-150

RAVITCH, Diane. **Vida e Morte do grande sistema escolar americano: Como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

REDE DE GOVERNANÇA BRASIL (RGB). **Governança pública municipal: Transformando sua administração**. Instituto Latino-Americano de Governança e Compliance Público, coordenação, 2. ed. Brasília: NT Editora, 2021.

REIS, Isaura. Governança e regulação da educação: perspectiva e conceitos. **Educação, Sociedade e Culturas**, [S. l.], n. 39, p. 101-118, 2013. Disponível em: <https://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/07.IsauraReinãopdf>. Acesso em: 19 de jul. 2019.

ROBERTSON, Susan. As implicações em justiça social da privatização nos modelos de governança da educação: um relato relacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 679-703, jul./set. 2013. DOI. 10.1590/S0101-73302013000300003

ROBERTSON, Susan; DALE, Roger. Comparando Políticas em um Mundo em Globalização: reflexões metodológicas. **Educação & Realidade** [online], v. 42, n. 3, p. 859-876, 2017. DOI: 10.1590/2175-623670056

ROBERTSON, Susan; DALE, Roger. Pesquisar a Educação em uma Era Globalizante. **Educação e Realidade**: Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 347-363, maio/ago. 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/20647/12919>. Acesso em: 20 ago. 2021.

ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1133-1156, out./dez. 2012. DOI. 10.1590/S0101-73302012000400012

ROCHA, Camila. **Menos Marx, mais Mises: o liberalismo e a nova direita no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2021.

ROMÃO, José Eustáquio. Paulo Freire e o neoconservadorismo. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, n. 52, p.1-18, e 17099, jan./mar. 2020. DOI. 10.5585/eccos.n52.17099

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. *In*: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst Otto (Org). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000. p. 11- 46.

RUIZ, Maria José Ferreira; PERONI, Vera Maria Vidal. Relação público-privada e gestão escolar: o caso da Fundação Victor Civita. **Laplage em Revista**, [S. l.], v. 3, n. 3, p. 147-163, 2017. DOI. 10.24115/S2446-6220201733357p.147-163

SÁ, Virgínio. **Temas em administração educacional**. Braga, Portugal: Disciplina da Pós-graduação - Área de especialização em Administração Educacional. Universidade do Minho, Instituto de Educação, Departamento de Ciências Sociais da Educação (Notas de aula), 2022.

SÁ, Virgínio; SILVA, Guilherme Rego da. Política, gestão e democracia no governo das escolas: o caso de um agrupamento escolar no norte de Portugal. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, v. 28, n. 1, p. 116-142, 2021. DOI. 10.18764/2178-2229.v28n1p116-142

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lécio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. São Paulo: Boitempo, 2018.

SAHLBERG, Pasi. Education policies for raising student learning: the Finnish approach. **Journal of Education Policy**, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 147-171, 2007. DOI. 10.1080/02680930601158919

SAHLBERG, Pasi. **A short history of educational reform in Finland**. 2009. Disponível em: <https://www.disal.it/Resource/Finland-Sahlberg.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2022.

SAHLBERG, Pasi. The global educational reform movement and its impact on schooling. **The handbook of global education policy**, [S. l.], p. 128-144, 2016.

SAHLBERG, Pasi. **Lições finlandesas 2.0: o que a mudança educacional na Finlândia pode ensinar ao mundo?** Editora SESI-SP, 1ª ed. 2ª reimp. São Paulo, 2018.

SALAMON, Lester Milton. The new governance and the tools of public action: An introduction. *In*: SALAMON, Lester Milton (Ed.). **The tools of government: A guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 1-47.

SALAS, Paula. Pisa para Escolas: o que é e como vai funcionar no Brasil. **Nova Escola**, [S. l.], 13 jun. 2019. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/17850/pisa-para-escolas-o-que-e-e-como-vai-funcionar-no-brasil>. Acesso em: 07 mar. 2023.

SANTA CRUZ GRAO, Eduardo; OLMEDO, Antonio. Neoliberalismo y creación de 'sentido común': crisis educativa y medios de comunicación en Chile. **Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado**, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 167-190, 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/567/56725002009.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2021.

SANTOS, Aline Veiga dos *et al.* Governance: concepts and emergence in Brazilian education. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 24, n. 93, p. 939-967, 2016. DOI. 10.1590/S0104-40362016000400008

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Globalização: fatalidade ou utopia?** Porto: Afrontamento, 2001. p. 33-106.

SANVICENTE, Elisa Torres. Entrevista com Christian Laval: Novo neoliberalismo, autoritarismo e os novos caminhos do sindicalismo. **Teoria Jurídica Contemporânea**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 318-333, jan./jun. 2019. DOI. 10.21875/tjc.v4i1.27700

SAURA, Geo. Nuevas formas, nuevos actores y nuevas dinámicas de la privatización digital en educación. **Profesorado: Revista de currículum y formación del profesorado**, [S. l.], v. 27, n. 1, p. 1-10, 2023.

SCAFF, Elisangela Alves da Silva; OLIVEIRA, Marli dos Santos de; LIMA, Simone Estigarribia de. O planejamento educacional frente às fragilidades da democracia brasileira. **ETD: Educação Temática Digital**, [S. l.], v. 20, p. 905-923, 2018. DOI. 10.20396/etd.v20i4.8649255

SCAFF, Elisangela Alves da Silva; SOUZA, Kellcia Rezende; PAXE, Isaac. Implicações da Nova Gestão Pública para a educação: análise comparativa entre Brasil e Angola. **Arquivos Analíticos de Políticas Educacionais**, Arizona State University, v. 26, n. 131, p. 1-29, 2018. DOI. 10.14507/epaa.26.3602

SCALABRIN, Ionara Soveral. **“Mérito, desempenho” e “participação”**: adesões e resistências à meta 19 do PNE nos Planos Estaduais e Distrital de Educação. 2018. 386 f. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2018.

SCHERER, Susana Schneid; NASCIMENTO, Flávia Marchi; CÓSSIO, Maria de Fátima. Parcerias Público-Privadas: Atuação do Instituto Ayrton Senna na educação pública do estado do RS. **Revista Educação e Sociedade**, [S. l.], v. 41, p. 1-18, 2020. DOI. 10.1590/ES.241715

SCHIERA, Pierangelo. Verbetes “Estado Moderno.” *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. 11. ed. Brasília: UnB, 1998. p. 425-431. Título original: *Dizionario di politica*.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCOPUS. Sobre. **Blog Scopus**, [S. l.], 2024. Disponível em: <https://blog.scopus.com/about>. Acesso em: 27 abr. 2024.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. DOI. 10.1590/S0034-76122009000200004

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

Seddon, Terri. Making Educational Spaces through Boundary Work: Territorialisation and ‘boundarying’. **Globalisation, Societies and Education**, v. 12, n. 1, p. 10–31, 2014. DOI. 10.1080/14767724.2013.858396

SELL, Carlos Eduardo. **Sociologia Clássica: Durkheim Weber Marx**. Itajaí: Univale, 2001.

SEN, Vicheth. Towards customized privatization in public education in British Columbia: the provincial education plan and personalized learning. **Canadian Journal of Educational Administration and Policy**, [S. l.], n. 118, p. 135-168, 2016. Disponível em: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1121391.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter** – consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. Tradução de Marcos Santarrita. 17. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012. Título original: *The corrosion of character*.

SHIROMA, Eneida Oto. Gerencialismo e formação de professores nas agendas das organizações multilaterais. **Momento - Diálogos em Educação**, [S. l.], v. 27, n. 2, p. 88-106, 2018. DOI. 10.14295/momento.v27i2.8093

SHIROMA, Eneida Oto. Redes, experts e a internacionalização de políticas educacionais. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, [S. l.], v. 5, p. 1-22, 2019. DOI. 10.5212/retepe.v.5.14425.003

SHIROMA, Eneida Oto. Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional. In: AZEVEDO, Mario Luiz Neves de; LARA, Angela Mara de Barros (Org.). **Políticas para a educação: análises e apontamentos**. Maringá: EDUEM, 2011.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Educação e Fronteiras**, Dourados, v. 4, n. 11, p. 21-38, set. 2014. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/view/4359>. Acesso em: 16 ago. 2020.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documento. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/download/9769/8999/29123>. Acesso em: 04 ago. 2022.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplo de

aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas Revista Eletrônica**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 1-14, mai. 2015.

SILVA, Augusto Santos. Agir na globalização: condições e orientações da ação coletiva. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n. 84, p. 121-138, maio 2017. DOI. 10.7458/SPP2017849992

SILVA, Luiz Alessandro da; PETRY, Zaida Jeronimo Rabello; UGGIONI, Natalino. Desafios da educação em tempos de pandemia: como conectar professores desconectados, relato da prática do estado de Santa Catarina. In: PALÚ, Janete; SCHÜTZ, Jenerton Arlan; MAYER, Leandro (Org.). **Desafios da educação em tempos de pandemia**. 1. ed. Cruz Alta-RS: Ilustração, 2020. v. 1. p. 19-36.

SILVA, Monica Ribeiro da. A BNCC da reforma do ensino médio: o resgate de um empoeirado discurso. **Educação em Revista** [online], Belo Horizonte, v. 34, p. 1-15, 2018. DOI. 10.1590/0102-4698214130.

SILVA, Simone Gonçalves da; LIMA, Iana Gomes de; HYPOLITO, Álvaro Luiz Moreira. Redes de influência na agenda Neoliberal na Educação Brasileira. **39ª Reunião Nacional da ANPEd**, Niterói, p. 1-8, 2019.

SILVA, Simone Gonçalves da; HYPOLITO, Álvaro Luiz Moreira. Políticas curriculares para a formação docente e a fabricação da docência gerencialista. **Textura-Revista de Educação e Letras**, [S. l.], v. 24, n. 59, p. 78-101, jun./set. 2022. DOI. 10.29327/227811.24.59-4

SILVA, Rui da. O papel da Parceria Global para a Educação na promoção dos referentes da globalização nos Planos Setoriais da Educação dos PALOP. **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 22, n. esp. 3, p. 1258-1275, dez. 2018. DOI. 10.22633/rpge.v22iesp3.12010

SILVA, Luís Gustavo Alexandre; TEIXEIRA, Ricardo Antônio Gonçalves. Reforma educacional no sistema estadual de ensino: do enfraquecimento dos princípios democráticos às contradições na gestão dos processos educativos na escola pública em Goiás. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 37, n. 3, p. 1181-1198, 2022. DOI. 10.21573/vol37n32021.111490

SILVESTRE, Hugo Consciência. **A (Nova) governança pública**. Brasília, DF: Enap, 2019.

SINTE. **SINTE/SC é contrário a videomonitoramento dentro das salas de aula**. Santa Catarina, 25 out. 2023. @sinte.sc. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/Cy1kL6OLrFW/>. Acesso em: 02 nov. 2023.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Perfil da gestão Escolar no Brasil**. 2007. 321 f. Tese (Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2007.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista** [online], v. 25, n. 3, p. 123-140, 2009. DOI. 10.1590/S0102-46982009000300007

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 355-367, 2014. DOI. 10.5212/PraxEduc.v.9i2.0003

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Ponta Grossa, v. 1, n. 1, p. 75-89, jan./jun. 2016a. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/retepe/article/view/10450>. Acesso em: 07 jul. 2022.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A teoria da agenda globalmente estruturada para a educação e sua apropriação pela pesquisa em políticas educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 32, n. 2, p. 463-485, ago. 2016b. DOI. 10.21573/vol32n22016.63947

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Políticas de democratização da gestão educacional no Brasil: experiência e expectativa com o novo Plano Nacional de Educação. **Revista Pedagógica**, Unochapecó, v. 18, p. 111-128, 2017.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A pesquisa em política e gestão da educação no Brasil (1998-2015): atualizando o estado do conhecimento. **Educação & Sociedade** [online], v. 40, p. 1-21, 2019. DOI. 10.1590/ES0101-73302019207654

SOUZA, Ângelo Ricardo. Prólogo. In: PETRY, Oto João; BARLETA, Ilma de Andrade; SCHERMA, Camila Caracelli (Org.). **Abordagens teórico-metodológicas de pesquisa em educação: trilhando caminhos**. Curitiba: CRV, 2020. p. 17-25.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Planejamento e Gestão da Educação** (disciplina). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Paraná, 2021.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Gestão democrática da educação pública brasileira: um estudo à luz da teoria da democracia de Norberto Bobbio**. 2023. Tese (Professor Titular) — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; BRUEL, Ana Lorena. Sindicalismo docente e a gestão democrática da educação no Brasil. **Interacções**, [S. l.], v. 12, p. 192-210, 2016.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; PIRES, Pierre André Garcia. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018. DOI. 10.1590/0104-4060.57216

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, jan./fev. 2017. DOI. 10.1590/0034-7612150933

SRNICEK, Nick. **Platform capitalism**. Cambridge: Polity Press, 2017.

STEINER-KHAMSI, Gita. The economics of policy borrowing and lending: a study of late adopters. **Oxford Review of Education**, [S. l.], v. 32, n. 5, p. 665-678, 2006. DOI. 10.1080/03054980600976353

STEINER-KHAMSI, Gita. Understanding travelling reforms from a systems perspective. *In*: FAUL, Moira V.; SAVAGE, Laura. **Systems Thinking in International Education and Development**. Cheltenham, UK, 2023. p. 86-104.

STEINER-KHAMSI, Gita; QUIST, Hubert O. The Politics of Educational Borrowing: Reopening the Case of Achimota in British Ghana. **Comparative Education Review**, [S. l.], v. 44, n. 3, p. 272-299, 2000.

TAKAHASHI, Fábio. Empresário sabe mais de gestão do que o educador, diz secretária de Goiás. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 1-4, 09 dez. 2015.

TCHERNIACOWSK, Daniela. Lester Salamon. **Filantropia**, [S. l.], 01 set. 2003. Filantropia. Disponível em: https://www.filantropia.org/informacao/lester_salomon. Acesso em: 30 jan. 2023.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um direito**. 4. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

TELLO, César Gerônimo. Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa. **Práxis educativa**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 53-68, 2012. DOI. 10.5212/praxeduc.v.7i1.0003

TELLO, Cesar Gerônimo; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto. Gestion de la escuela y la educación en latinoamerica: análisis de la realidad política. **Roteiro**, [S. l.], v. 40, n. 1, p. 11-30, 2015. DOI. 10.18593/r.v40i1.5913

TEODORO, António. O PISA e as limitações e riscos de um programa de governação global da OCDE. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 56, p. 45-64, 2022. DOI. 10.24140/issn.1645-7250.rle56.04

TODOS PELA EDUCAÇÃO (TPE). **Educação Já 2022**: contribuições para a construção de uma agenda sistêmica na educação básica brasileira. Versão 2. [S. l.], abr. 2022. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/04/educacaoja2022-abril02-todospelaeducacao.pdf?utm_source=download&utm_id=documento. Acesso em: 02 set. 2023.

TODOS PELA EDUCAÇÃO (TPE). **Somos o todos**. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 12 set. 2023.

TORRES, Leonor Lima. Organização escolar e democracia: A temporalidade nos processos de consolidação democrática. *In*: **Conselho Nacional de Educação, Estado da Educação 2021**. Lisboa: Conselho Nacional da Educação (CNE), 2023. p. 390-399.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Dez passos para a boa governança**. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 02 jun. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **TCU publica a 3ª edição do Referencial Básico de Governança Organizacional**, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em: 13 jul. 2022.

TRIPODI, Zara Figueiredo *et al.*. Estado Contratual na Educação: o desenho de três experiências brasileiras. **Educação & Realidade**, v. 47, p. 1-22, 2022. DOI. 10.1590/2175-6236119221vs01

TRIPODI, Zara Figueiredo; SOUSA, Sandra Zákia. A governança em rede na regulação da educação básica mineira: quem governa o quê? **Educação em Revista**, [S. l.], v. 32, n. 4, p. 297-321, out. 2016. DOI. 10.1590/0102-4698152412

TRIPODI, Zara Figueiredo; SOUSA, Sandra Zákia. Do governo à governança: permeabilidade do estado a lógicas privatizantes na educação. **Cadernos de Pesquisa**, [S. l.], v. 48, n. 167, p. 228-253, 2018. DOI. 10.1590/198053144800

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (Undime). **Confirma o painel com informações, organizadas por estado e por município, sobre o VAAR/Fundeb**, 26 set. 2023. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/26-09-2023-15-52-confirma-o-painel-com-informacoes-organizadas-por-estado-e-por-municipio-sobre-o-vaar-fundeb>. Acesso em: 09 dez. 2023.

UNIVERSIDADE DO MINHO (UMINHO). Informação Institucional. História. **UMINHO**, Braga, 2023. Disponível em: <https://www.uminho.pt/PT/uminho/Informacao-Institucional/Paginas/Historia.aspx>. Acesso em: 17 dez. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR). Nota oficial sobre pandemia de Coronavírus: UFPR suspende aulas a partir de segunda-feira (16). **UFPR**, Curitiba, 15 mar. 2020. Disponível em: <https://www.ufpr.br/portalufpr/noticias/nota-oficial-sobre-pandemia-de-coronavirus-ufpr-suspende-aulas-a-partir-de-segunda-feira-16/>. Acesso em: 15 set. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR). Sistema de bibliotecas. Bases de Dados e Portais de Pesquisa. **UFPR**, Curitiba, 2024. Disponível em: <https://bibliotecas.ufpr.br/bases-de-dados/>. Acesso em: 27 abr. 2024.

UNIVERSIDADE DE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO (UTAD). VII Encontro de Outono do Fórum Português de Administração Educacional: Plataformas informáticas nas Escolas: ao serviço da autonomia ou do controlo? Núcleo de Formação Contínua e Executiva – GFORM. **UTAD**, Portugal, 26, nov. 2022. Disponível em: <https://www.utad.pt/gform/evento/vii-encontro-de-outono-do-forum-portugues-de-administracao-educacional-plataformas-informaticas-nas-escolas-ao-servico-da-autonomia-ou-do-controlo/>. Acesso em: 03 jul. 2023

VENCO, Selma; BERTAGNA, Regiane Helena; GARCIA, Teise (Org.). **Currículo, gestão e oferta da educação básica brasileira**: incidência de atores privados nos sistemas estaduais das Regiões Norte, Centro-Oeste, Sul e Distrito Federal (2005-2018). Coleção Estudos sobre a privatização no Brasil. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. v. 2.

VENCO, Selma. SANTA CATARINA: rumo à privatização da educação pública? *In*: VENCO, Selma; BERTAGNA, Regiane Helena; GARCIA, Teise (Org.). **Currículo, gestão e oferta da educação básica brasileira**: incidência de atores privados nos sistemas estaduais das Regiões Norte, Centro-Oeste, Sul e Distrito Federal (2005-2018). Coleção Estudos sobre a privatização no Brasil. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. p. 367-387. v. 2.

VENCO, Selma; SOUSA, Flávio. O crepúsculo da função pública: distopia ou realidade? **Revista Educación, Política Y Sociedad**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 149-176, 2021. DOI. 10.15366/rebs2021.6.1.006

VERGER, Antoni. A política educacional global: conceitos e marcos teóricos chave. **Práxis Educativa**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 9-33, 2018. DOI. 10.5212/PraxEduc.v.14n1.001

VERGER, Antoni; FONTDEVILA, Clara; PARCERISA, Luís. Reforming governance through policy instruments: how and to what extent standards, tests and accountability in education spread worldwide. **Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education**, [S. l.], v. 40, n. 2, p. 1-23, 2019. DOI. 10.1080/01596306.2019.1569882

VERGER, Antoni; NORMAND, Romuald. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educación & Sociedade**, [S. l.], v. 36, p. 599-622, 2015. DOI. 10.1590/ES0101-73302015152799

VIANNA, Cláudia; BORTOLINI, Alexandre. Discurso antigênero e agendas feministas e LGBT nos planos estaduais de educação: tensões e disputas. **Educación & Pesquisa**, v. 46, p. 1-23, 2020. DOI. 10.1590/S1678-4634202046221756

VIEIRA, Evaldo. A social-democracia, longo caminho até a terceira via. **Currículo sem fronteiras**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 182-203, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/vieira.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas Constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007a. Disponível em: <http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2010-1/3SF/VIEIRA,SofiaEducacaonasconstituicoes,2007.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política(s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)**, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007b. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19013/11044>. Acesso em: 06 ago. 2021.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia. Gestão democrática da escola no Brasil: desafios à implementação de um novo modelo. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Buenos Aires, n. 67, p. 19-38, jan./abr. 2015. DOI. 10.35362/rie670203

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. A governança em suas múltiplas formas de expressão: o delineamento conceitual de um fenômeno complexo. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 670-706, 2016. DOI. 10.21783/rei.v2i2.64

WEBER, Max. Os tipos de dominação. In: **Economia e Sociedade**. Brasília: UnB, 1999. p. 139-188. v. 1.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: UnB, Imprensa Oficial, 2004. 2. v. Título original: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*.

WILKINS, Andrew *et al.* Translations of new public management: a decentred approach to school governance in four OECD countries. **Globalisation, Societies and Education**, [S. l.], p. 1-14, 2019. DOI. 10.1080/14767724.2019.1588102

WILLIAMS, Paul. The competent boundary spanner. **Public Administration**, Oxford, v. 80, n. 1, p. 103-124, 2002. DOI. 10.1111/1467-9299.00296

WILLIAMSON, Ben. Governing software: networks, databases, and algorithmic power in the digital governance of public education. **Learning, Media and Technology**, [S. l.], v. 40, n. 1, p. 1-23, 2014. DOI. 10.1080/17439884.2014.924527

WINDLE, Joel. Neoliberalism, imperialism, and conservatism: tangled logics of educational inequality in the global South. **Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education**, v. 40, n. 2, p. 191-202, 2019. DOI. 10.1080/01596306.2019.1569878

WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes. **Políticas e gestão da educação (1991-1997)**. Brasília: MEC/INEP, 2001.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o Capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011.

XIMENES, Salomão Barros. **Direito à Qualidade na Educação Básica**: Teoria e Crítica. São Paulo: Quartier Latin, 2014a. p. 243-267.

XIMENES, Salomão Barros. O Conteúdo Jurídico do Princípio Constitucional da Garantia de Padrão de Qualidade do Ensino: uma contribuição desde a teoria dos direitos fundamentais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1027-1051, dez. 2014b. DOI. 10.1590/ES0101-73302014143815.

YOU, Yun. Run by others: school autonomy in Shanghai's entrustment management reform. **Asia Pacific Journal of Education**, [S. l.], p. 1-15, 2020. DOI. 10.1080/02188791.2020.1772198

ŽIŽEK, Slavoj. **Problema no paraíso**: Do fim da história ao fim do capitalismo. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância**: a luta por um futuro na nova fronteira do poder. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA E ANALISADA

ACRE. Lei Complementar N.º 3.141 de 22 de julho de 2016. Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre. **Diário Oficial**, Rio Branco, Acre, 2016.

ACRE (Estado). Lei N.º 2.965, de 2 de julho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015-2024 e dá outras providências. Rio Branco: **Assembleia Legislativa do Estado**, 2 jul. 2015.

ALAGOAS (Estado). Lei N.º 7.795, de 22 de janeiro de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação – PEE, e dá outras providências. Maceió: **Gabinete do Governador**, 22 jan. 2016.

AMAPÁ (Estado). Lei N.º 1.907, de 24 de junho de 2015. Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação – PEE, para o decênio 2015-2025, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Macapá, 24 jun. 2015.

AMAZONAS (Estado). Lei N.º 4.183, de 26 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação do Estado do Amazonas e dá outras providências. Manaus: **Assembleia Legislativa**, 26 jun. 2015.

BAHIA (Estado). Lei N.º 13.559, de 11 de maio de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial**, Salvador, ano c, n. 21.932, p. 1-38, 12 maio 2016.

BRASIL. Atividade Legislativa. Projetos de Lei e Outras Proposições. Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos – PL 8035/2010. **Câmara dos Deputados**, Brasília, [c2023?].

Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=490116. Acesso em: 13 ago. 2023

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei N.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. **Exposição de Motivos N.º 33, de 03 de novembro de 2010**. Submete ao Presidente da República o Projeto de Lei que “Aprova o Plano Nacional de Educação para o

decênio 2011-2020 e dá outras providências”. Brasília: Casa Civil, 2010a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/MEC/2010/33.htm. Acesso em: 21 jul. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar N.º 8.035, de 3 de novembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 03 nov. 2010b. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=831421&filename=PL+8035/2010. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Parecer N.º 1.567, de 2013. Redação final do Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei da Câmara N.º 103, de 2012 (N.º 8.035, de 2010, na Casa de origem). Brasília: **Senado Federal**, 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3985576&ts=1630431415026>. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Lei N.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 jun. 2014a.

BRASIL. Lei N.º 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis N.º 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 jul. 2014b.

BRASIL. **Emenda Constitucional N.º 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Decreto N.º 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 02 jun. 2022.

BRASIL. **Resolução CNE/CP N.º 2**, de 22 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Dezembro de 2017.

BRASIL. Decreto N.º 10.004 de 5 de setembro de 2019. Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 set. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10004.htm. Acesso em: 02 dez. 2020.

BRASIL. Lei N.º 13.868, de 3 de setembro de 2019. Altera as Leis N.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir disposições relativas às universidades comunitárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 set. 2019a.

BRASIL. Projeto de Lei N.º 6124, de 21 de novembro de 2019. Altera o Art. 19 da Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, definindo a natureza das instituições comunitárias nos diversos níveis de ensino. Autora: Chris Tonietto - PSL/RJ. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 21 nov. 2019b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2230374>. Acesso em: 18 jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei N.º 4858, de 07 de outubro de 2020. Autor: Deuzinho Filho. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 07 out. 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=2264138>. Acesso em: 05 dez. 2023.

BRASIL. Lei N.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o Art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei N.º 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília: Presidência da República, 25 dez. 2020b.

BRASIL. Decreto N.º 11.611, de 19 de julho de 2023. Revoga o Decreto N.º 10.004, de 5 de setembro de 2019, que institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. **Diário Oficial da União**, Brasília: Presidência da República, 21 jul. 2023a.

BRASIL. Lei N.º 14.644, de 2 de agosto de 2023. Altera a Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares. **Diário Oficial da União**, Brasília: Presidência da República, 02 dez. 2023b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei N.º 4684, de 27 de setembro de 2023. Autor: Luciano Ducci. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 27 set. 2023d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=2390734>. Acesso em: 05 dez. 2023.

CEARÁ (Estado). Lei N.º 16.025, 30 de maio de 2016. Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação (2016/2024). Fortaleza: **Assembleia Legislativa**, 30 maio 2016.

DISTRITO FEDERAL. Lei N.º 5.499, de 14 de julho de 2015. Aprova o Plano Distrital de Educação – PDE e dá outras providências. Brasília: **Casa Civil**, 14 jul. 2015.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei N.º 10.382, de 25 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação do Espírito Santo – PEE/ES, período 2015/2025. **Diário Oficial**, Vitória, ed. 24.029, 25 jun. 2015.

GOIÁS (Estado). Lei N.º 18.969, de 22 de julho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015-2025 e dá outras providências. Goiânia: **Assembleia Legislativa**, 22 jul. 2015.

MARANHÃO (Estado). Lei N.º 10.099, de 11 de junho de 2014. Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão – PEE-MA. **Diário Oficial**, São Luís, ano CVIII, n. 111, p. 1-30, 11 jun. 2014.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Lei N.º 4.621, de 22 de dezembro de 2014. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Campo Grande: **Assembleia Legislativa**, 22 dez. 2014.

MATO GROSSO (Estado). Lei N.º 10.111, de 06 de junho de 2014. Dispõe sobre a revisão e alteração do Plano Estadual de Educação, instituído pela Lei N.º 8.806, de 10 de janeiro de 2008. Cuiabá: **Poder Executivo**, 06 jun. 2014.

MATO GROSSO (Estado). Lei N.º 11.422, de 14 de junho de 2021. Aprova o Plano Estadual de Educação - PEE e dá outras providências. Cuiabá: **Assembleia Legislativa**, 14 jun. 2021.

MINAS GERAIS (Estado). Lei N.º 23.197, de 26 de dezembro de 2018. Institui o Plano Estadual de Educação – PEE – para o período de 2018-2027 e dá outras providências. Belo Horizonte: **Assembleia Legislativa**, 27 dez. 2018.

PARÁ (Estado). Lei N.º 8.186, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação – PEE e dá outras providências. **Diário Oficial**, Belém, ano CXXV, n. 32.193, 23 jun. 2015.

PARAÍBA (Estado). Lei N.º 10.488 de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação – PEE e dá outras providências. João Pessoa: **Assembleia Legislativa**, 23 jun. 2015.

PARANÁ (Estado). Lei N.º 18.492, de 24 de junho de 2015. Aprovação do Plano Estadual de Educação e adoção de outras providências. Curitiba: **Assembleia Legislativa**, 24 jun. 2015.

PERNAMBUCO (Estado). Lei N.º 15.533, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação – PEE. Recife: **Assembleia Legislativa**, 23 jun. 2015.

PIAUI (Estado). Lei N.º 6.733, de 17 de dezembro de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação – PEE e dá outras providências. **Diário Oficial**, Teresina, ano LXXXIV, n. 239, 17 dez. 2015.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei N.º 7.299, de 3 de junho 2016. Dispõe sobre o estabelecimento de processos consultivos para a indicação de diretores e diretores adjuntos das instituições de ensino integrantes da rede da Secretaria de estado de Educação e da Fundação de Apoio à Escola Técnica – FAETEC. Rio de Janeiro: **Assembleia Legislativa**, 3 jun. 2016.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Lei N.º 10.049, de 27 de janeiro de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Norte (2015-2025) e dá outras providências. Natal: **Poder Legislativo**, 27 jan. 2016.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Lei N.º 14.705, de 25 de junho de 2015. Institui o Plano Estadual de Educação – PEE –, em cumprimento ao Plano Nacional de Educação – PNE –, aprovado pela Lei Federal N.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Porto Alegre: **Assembleia Legislativa**, 25 jun. 2015.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Lei N.º 16.088, de 10 de janeiro de 2024. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino nas Escolas Públicas Estaduais e dá outras providências. Porto Alegre: **Assembleia Legislativa**, 10 jan. 2024.

RONDÔNIA (Estado). Lei N.º 3.565, de 03 de junho de 2015. Institui o Plano Estadual de Educação de Rondônia. Porto Velho: **Assembleia Legislativa**, 03 jun. 2015.

RORAIMA (Estado). Lei N.º 1.008 de 03 de setembro de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação 2014/2024 (PEE) e dá outras providências. **Diário Oficial**, Boa Vista, n. 2596, 03 set. 2015.

SANTA CATARINA (Estado). **Decreto N.º 1.794, de 15 de outubro de 2013**. Dispõe sobre a Gestão Escolar da Educação Básica e Profissional da rede estadual de ensino, em todos os níveis e modalidades. Florianópolis: ALESC/GCAN, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2J0n5jn>. Acesso em: 07 set. 2021.

SANTA CATARINA (Estado). Lei Complementar N.º 668, de 28 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal do Magistério Público Estadual, instituído pela Lei Complementar N.º 1.139, de 1992, e estabelece outras providências. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, N.º 20.209, 31 dez. 2015a.

SANTA CATARINA (Estado). Lei N.º 16.794, de 14 de dezembro de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação (PEE) para o decênio 2015-2024 e estabelece outras providências. Florianópolis: **Assembleia Legislativa**, 14 dez. 2015b.

SANTA CATARINA (Estado). **Plano Estadual de Educação Santa Catarina 2015 – 2024: Fundamentação Legal, Histórico dos Planos e Análise Situacional**. Florianópolis, 2015c. Disponível em: <https://www.sed.sc.gov.br/documentos/plano-estadual-de-educacao-sc-452/4667-pee-sc-fundamentacao-legal-historico-dos-planos-e-analise-situacional>. Acesso em: 26 set. 2023.

SANTA CATARINA (Estado). Assembleia Legislativa. Projeto de Lei N.º 0337/2023, de 31 de agosto de 2023. Dispõe sobre a instalação de câmeras de videomonitoramento nas salas de aula de ensino médio da rede pública e privada estadual de ensino. Autora: Deputada Ana Campagnolo, **Assembleia Legislativa**, SC, 31 ago. 2023a. Disponível em: <https://portalegis.alesc.sc.gov.br/processos/KPWDb/documentos>. Acesso em: 05 dez. 2023. Texto original.

SANTA CATARINA (Estado). Decreto N.º 273, de 12 de setembro de 2023b. Dispõe sobre a gestão escolar democrática da educação básica e profissional da Rede Estadual de Ensino. **Diário Oficial**, Santa Catarina, n. 22100-A, 12 set. 2023b.

SÃO PAULO (Estado). Lei N.º 16.279, de 08 de julho de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: **Assembleia Legislativa**, 08 jul. 2016.

SERGIPE (Estado). Lei N.º 8.025 de 04 de setembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação – PEE, e dá providências correlatas. **Diário Oficial**, Aracajú, n. 27.291, 04 set. 2015.

BANCOS DE DADOS DA PESQUISA

PALÚ, Janete. **BANCO DE DADOS 1**: levantamento de artigos acerca da gestão da educação e da escola pública a partir dos marcos da reforma neoliberal. Curitiba, UFPR, 2021. DOI. 10.13140/RG.2.2.25643.45601

PALÚ, Janete. **BANCO DE DADOS 2**: A Gestão Democrática no Plano Nacional, Planos Estaduais e Plano Distrital de Educação. Curitiba, UFPR, 2024. DOI. 10.13140/RG.2.2.33722.81604

PALÚ, Janete. **BANCO DE DADOS 3**: Matriz analítico-operacional da Nova Governança Educacional e Escolar e suas expressões nos textos do PNE/PEEs/PDE. Curitiba, UFPR, 2024. DOI. 10.13140/RG.2.2.14115.87847.

APÊNDICE A – QUADROS COMPLEMENTARES UTILIZADOS NA TESE

QUADRO 54 – TERMOS, REPETIÇÕES E CONTEXTOS: EVIDÊNCIAS APRESENTADAS NOS TÍTULOS DOS ARTIGOS SELECIONADOS NO CAPÍTULO 6

(continua)

Termo	Frequência	Contexto no qual é citado
1. Escola(s) / Escolar	115	Administração escolar/gestão escolar; Escola(s) pública(s); Diretor de escola/dirigente escolar; Gestão baseada na escola; Reforma Escolar; Autonomia Escolar; Liderança Escolar/líderes escolares; Micropolítica escolar; Desempenho Escolar; Escolas cívico-militares; Escolas charter; Escola Sem Partido.
2. Educação	85	Educação em diferentes países; Educação Pública; Educação Básica; Educação no Brasil; Gestão/administração da educação; Planos de Educação/Sistemas de Educação/Conselhos Estaduais de Educação.
3. Gestão	79	Gestão Escolar/da escola; Nova Gestão Pública; Gestão Educacional/da Educação; Gestão Democrática; Gestão Pública; Gestão baseada na escola; Autogestão.
4. Política	43	Política Educacional/Educativa; Política neoliberal/reformas/globalização; política de responsabilização; Políticas conservadoras/neoconservadoras; Política Pública; Política Curricular; Micropolítica escolar; Política de Gestão Escolar; Política de competências; Redes de política.
5. Reforma	39	Reforma educacional/da educação Reforma do Estado/gestão pública/Neoliberalismo/ Reforma escolar/da escola Reforma da gestão pública Reformas nacionais e locais Reformas educacionais globais Redes de reformas Reformas da governança
6. Governança	35	Governança educacional/da educação; Governança escolar; Governança Pública; Governança democrática.

QUADRO 54 – TERMOS, REPETIÇÕES E CONTEXTOS: EVIDÊNCIAS APRESENTADAS NOS TÍTULOS DOS ARTIGOS SELECIONADOS NO CAPÍTULO 6

(continuação)

Termo	Frequência	Contexto no qual é citado
7. Liderança / líderes	33	Liderança Escolar Líder (s) escolar (es); edu-empresendedor; equipe, líder educacional Gestão e liderança Liderança e Parcerias Liderança e reformas educacionais/escolares Liderança pedagógica
8. Brasil / brasileiro / brasileira	25	Reforma educativa; Gestão democrática; Administração escolar; Educação básica; Gerencialismo; Plano Nacional de Educação; Gestão educacional; Sistema educacional; Política educacional; Gestão Escolar.
9. Neoliberal / Neoliberalismo	17	Neoliberalismo; Era Neoliberal; Impacto neoliberal; Educação neoliberal; Escola neoliberal; Política neoliberal; Governança neoliberal; Reforma neoliberal.
10. Redes	17	Governança em rede; Redes estaduais; Redes de políticas; Redes de parcerias; Redes conservadoras; Redes colaborativas.
11. Gerencial / Gerencialismo	17	Gestão educacional/escolar gerencial; Gerencialista; Gerencialismo e administração pública; Cultura gerencial; Trabalho docente e gerencialismo; Reformas gerencialistas; Modelo gerencial; Pós gerencialismo; Políticas conservadoras.
12. Análise	15	Análise Educação Básica; Análise de Políticas; Análise de Programas/modelos/processos; Análise comparativa; Análise de conteúdo; Análise de redes; Análise de legislações.
13. Público	15	Relações Público- Privadas; Parcerias Público-Privadas; Educação um bem público; Ensino público; Fundo público; Gestão pública.

QUADRO 54 – TERMOS, REPETIÇÕES E CONTEXTOS: EVIDÊNCIAS APRESENTADAS NOS TÍTULOS DOS ARTIGOS SELECIONADOS NO CAPÍTULO 6

(conclusão)

Termo	Frequência	Contexto no qual é citado
14. Privatização	15	Educação básica/pública; Oferta educacional; Reformas e privatização; Parceria público privadas.
15. Sistemas	11	Sistemas educacionais de diferentes países; Sistemas de ensino no Brasil (federal, estadual, municipal).
16. Parceria	11	Parcerias público-privadas.
17. Administração	11	Administração escolar; Administração moderna; Administração da educação/educativa.
18. Modelo	10	Gestão democrática; Gestão escolar; Modelo conceitual; Modelo Burocrático; Modelos de Quase-mercados; Modelo gerencialista; Modelo emergente; Modelo alternativo;
19. Gestão democrática	10	Relações entre gestão democrática e outros modos de gestão; Gestão democrática da escola; Gestão democrática e militarização/conservadorismo/neoconservadorismo; Gestão democrática da educação; Gestão democrática do ensino público; Desafios da gestão democrática; Gestão democrática e reformas educacionais.
20. Estado	10	Reforma do Estado; Estado/neoliberalismo/educação; Público/Privado no âmbito do Estado; Estado e Regulação; Estado e Coerção.

FONTE: A autora (2024), a partir dos títulos dos artigos selecionados.

QUADRO 55 – MATRIZ TEÓRICO-CONCEITUAL GERAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: ELEMENTOS APRESENTADOS PELA PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA (2008-2022)

(continua)

CATEGORIA A – TRANSFORMAÇÕES E REDEFINIÇÕES DO/NO ESTADO	
SUBCATEGORIAS E CONCEITOS	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	Afonso (2013) – RBRA46; Ball (2020); Brown (2018, 2019); Dale (2010) – RBRA10*; Cássio <i>et al</i> (2020) – RBRA130 , Dardot e Laval (2016); Grek (2016) – RBRA71; Hypólito (2010) – RBRA12*; Hypólito (2011) – RBRA18; Lima (2014) –RBRA54*; Newman e Clarke (2012) – RBRA45*; Osborne e Gaebler (1995); Reis (2013) – RPTA25; Tripodi e Sousa (2016) – RBRA77*.
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	<p>A1 – Há evidências da atuação de terceiros (agentes hegemônicos globais, nacionais e locais) e de processos de desnacionalização do Estado.</p> <p>A2 – O Estado assume novas funções e formas: Estado Gerencial; Estado Regulador; Estado Coordenador e Regulador; Estado Avaliativo; Estado Empresário; Estado Empreendedor; Estado Gestor, Supervisor e Avaliador.</p> <p>A3 – Evocação de motes e argumentos que enfatizam a necessidade de reformas de feições gerencialistas, defesa do direito de gerir, fazer mais com menos e, combate à burocracia.</p> <p>A4 – Indefinição das fronteiras entre público e privado, formas organizacionais híbridas.</p> <p>A5 – Formação de redes articulando o Estado, o mercado e a sociedade civil.</p> <p>A6 – Heterarquias.</p>
CATEGORIA B – A EDUCAÇÃO PÚBLICA NA LÓGICA DA GOVERNANÇA	
SUBCATEGORIAS E CONCEITOS	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	<p>B1 – Evocação da educação como um direito humano.</p> <p>B2 – Educação é apresentada como um bem, serviço ou mercadoria.</p> <p>B3 – Educação como um ativo econômico</p> <p>B4 – Educação com forma de superação das desigualdades e promotora do crescimento econômico e cidadania democrática</p> <p>B5 – Conversão do mote “educação para todos” em “aprendizagem para todos”</p> <p>B6 – Educação como um instrumento de controle social e formação de mão de obra.</p> <p>B7 – A educação tem um papel central nas políticas públicas.</p> <p>B8 – A educação assume uma dimensão periférica nas ações propostas pelas políticas educacionais (textos).</p>
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	Antunes e Peroni (2017) – RPTA35*; Brito Neto (2018) – BRT18*; Croso e Magalhães (2016) – RBRA72; Laval (2019); Robertson (2013) – RBRA50*.
CATEGORIA C – INFLUÊNCIA E ATUAÇÃO DE TERCEIROS E ATORES EXTERNOS À EDUCAÇÃO E ÀS ESCOLAS PÚBLICAS	
SUBCATEGORIAS E CONCEITOS	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	Amos (2010) – RBRA13*; Antunes (2008); Antunes e Peroni (2017) – RPTA35*; Araújo; Nascimento (2020) – RBRA134*; Ball (2020); Brito Neto (2018) – BRT18*; Carvalho (2019) – RBRA100; Cássio <i>et al.</i> (2020) – RBRA130; Dale (2010) – RBRA10*; Dardot e Laval (2016); D’Ávila (2020) – BRT21*; Jessop (2018);
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	<p>C1 – Influência e atuação de atores de natureza supranacional (OCDE (Pisa), BM, Unesco, Unicef, ONU).</p> <p>C2 – Influência e atuação de atores externos em escala nacional (Brasil) e subnacional (entes federados) tais como: Movimento Todos pela Educação (TPE), Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), Instituto Ayrton Senna (IAS) e entidades associadas ao setor privado mercantil (empresários) e setor produtivo (industriais).</p> <p>C3 – Influência e atuação de atores locais (Escala Subnacional), tais como empresas e terceiro setor articulados aos atores da escala nacional e supranacional.</p> <p>C4 – Proposição ou existência de Parcerias Público-Privadas em Educação (PPPEs).</p> <p>C5 – Alterações nos marcos legais para possibilitar a formação de PPPE.</p> <p>C6 – Proposição/incentivo ou existência de Parcerias Público-Público.</p>

QUADRO 55 – MATRIZ TEÓRICO-CONCEITUAL GERAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: ELEMENTOS APRESENTADOS PELA PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA (2008-2022)

(continuação)

CATEGORIA C – INFLUÊNCIA E ATUAÇÃO DE TERCEIROS E ATORES EXTERNOS À EDUCAÇÃO E ÀS ESCOLAS PÚBLICAS	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS E CONCEITOS
Martins e Krawczyk (2018) – RPTA38*; Miranda, Cunha e Pereira (2020) – BRA135; Newman e Clarke (2012) – RBRA45*; Osborne e Gaebler (1995); Robertson (2013) – RBRA50*; Robertson e Dale (2017) – RBRA89*; Robertson e Verger (2012) – RBRA39*; Shiroma (2011).	<p>C7 – Proposição/incentivo à criação de Arranjos de Desenvolvidimentos Educacionais (ADE) e Consórcios.</p> <p>C8 – Índices de atuação dos(as) gestores educacionais (Secretário(as) de Educação) como <i>boundary spanners</i> conectando o setor público e facilitando a entrada do setor privado com e sem fins lucrativos na governança educacional.</p> <p>C9 – Índices de relações (in)diretas entre os gestores educacionais (Secretários(as) Estaduais de Educação) e o setor privado com e sem fins lucrativos.</p> <p>C10 – Existência de redes englobando diferentes atores e tipos de arranjos institucionais envolvendo Mercados, Hierarquias, Estado, Redes, Associações e Comunidades no campo da gestão educacional.</p>
CATEGORIA D – GOVERNANÇA EDUCACIONAL: DEFINIÇÃO, NÍVEIS E ABORDAGENS	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS E CONCEITOS
Amos (2010) – RBRA13*; Domingues e Costa (2021) – RBRA156; Newman e Clarke (2012) – RBRA45*; Osborne e Gaebler (1995); Robertson (2013) – RBRA50*; Robertson e Dale (2017) – RBRA89*; Robertson e Verger (2012) – RBRA39*; Tripodí e Sousa (2016) – RBRA77*.	<p>D1 – O Estado (Secretaria Estadual de Educação) continua a exercer o papel de coordenador ou regulador de último recurso no campo da gestão educacional, mas delega as atividades de governação (financiamento; fornecimento ou oferta; propriedade; regulação) a outros atores, promovendo a mudança de governo para governança da/na educação pública, a qual assume características mercantis empresariais.</p> <p>D2 – Evocação da necessidade de reformas e de novas formas e modos de governança na educação a partir dos anos 1990, associadas à expansão do neoliberalismo e globalização.</p> <p>D3 – Macro (modelos de governança e as políticas educativas e gestórias).</p> <p>D4 – Meso (codificação das orientações globais para os sistemas educativos e escolas que os integram bem como os processos de participação no âmbito dos sistemas).</p> <p>D5 – Micro. Focaliza as interações entre os participantes no sistema de ensino.</p>
CATEGORIA E – GOVERNANÇA EDUCACIONAL: CARACTERÍSTICAS	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS E CONCEITOS
Hypólito (2010); – RBRA12*; Lima (2014) – RBRA54*; Lima 2021b – RBRA152; Tripodí e Sousa (2016) – RBRA77*.	<p>E1 – Defesa e evocação da necessidade de reformas de feições gerencialistas visando adequar a educação à economia do conhecimento</p> <p>E2 – (Re)Centralização do poder nos órgãos centrais da Secretaria</p> <p>E3 – Predominância da tecnocracia e lógicas privadas de gestão.</p>
CATEGORIA F – GOVERNANÇA EDUCACIONAL: VALORES E PRINCÍPIOS	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS E CONCEITOS
Anderson (2017) – RBRA80; Freitas (2012) – RBRA41; Lima (2014) – RBRA54*; Lima (2019) – RBRA116 Lima 2021 – RBRA152; Tripodí e Sousa (2016) – RBRA77*.	<p>F1 – Racionalização da rede de ensino pautada em critérios econômicos.</p> <p>F2 – Racionalidade econômica e mercadológica</p> <p>F3 – Obsessão e culto à eficiência, eficácia e resultados.</p> <p>F4 – Competição, concorrência, competitividade</p> <p>F5 – Meritocracia</p>

QUADRO 55 – MATRIZ TEÓRICO-CONCEITUAL GERAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: ELEMENTOS APRESENTADOS PELA PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA (2008-2022)

(continuação)

CATEGORIA F – GOVERNANÇA EDUCACIONAL: VALORES E PRINCÍPIOS	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS E CONCEITOS
	F6 – Inovação
	F7 – Empreendedorismo
	F8 – Racionalização e (re)organização/redimensionamento da rede escolar
CATEGORIA G – GOVERNANÇA EDUCACIONAL: FOCO NOS RESULTADOS MENSURÁVEIS	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS E CONCEITOS
Afonso (2009) – RPTA7; Ball (2005); Carvalho, L. M. (2017) – RPTA37; Garcia 2019 – RBRA106; Guisbond; Neill e Schaeffer (2012) – RBRA42; Hypolito (2010) – RBRA12*; Hypolito e Jorge (2020); Lima (1997); Lima (2014) – RBRA54*; Lima 2019 – RBRA116; Pereira (2016); Ravitch (2011); Silva e Hypolito (2022); Tripodi <i>et al.</i> (2022) – RBRA165	G1 – Gestão educacional focalizada nos resultados escolares (evidências, avaliações, índices e indicadores)
	G2 – Padrões de qualidade e concepções de aprendizagem reduzidas ao desempenho dos alunos (avaliações externas)
	G3 – Referências e evocação de Avaliações em larga de abrangência supranacional (Pisa), de avaliações de larga escala de abrangência nacional ou seus elementos (SAEB, Prova Brasil, ENEM)
	G4 – Proposição/sugestão de criação de novos índices/indicadores, de avaliação padronizada com foco nos resultados
	G5 – Evocação da necessidade de atingir/melhorar/superar/elevar os índices/indicadores mensuráveis estabelecidos
	G6 – Monitoramento dos resultados educacionais.
	G7 – Instituição de mecanismos de competição e concorrência entre as escolas públicas, por meio de concursos, divulgação de resultados e rankings escolares.
	G8 – Os resultados mensuráveis passam a determinar as ações da educação, da escola pública e os processos de ensino/aprendizagem
	G9 – A aprendizagem é reduzida aos resultados mensuráveis (índices e percentuais)
	G10 – Políticas de bonificação/premiação/incentivos e ou punição para profissionais da educação e estudantes.
	G11 – Fabricação da imagem do sistema educacional e da escola (mídias) a partir dos resultados com vistas à política de escolha dos pais.
	G12 – Contratos com atores externos ao governo (entidades privadas e do terceiro setor) e com atores internos (diretores/as), atrelados às metas e resultados.
	G13 – Existência ou sugestão de criação de sistemas próprios/indicadores de avaliação da aprendizagem
CATEGORIA H – GOVERNANÇA EDUCACIONAL: CONTROLE E PADRONIZAÇÃO DO CONHECIMENTO ESCOLAR	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS E CONCEITOS
Amos (2010) – RBRA13*; Catalão e Pires (2020); Faria (2022); Hypolito (2010) – RBRA12*; Laval (2019a); Lima 2007, 2012; Lima L.C. (2021b) – RBRA152; Meira (2017); Meira (2019) – RBRA117; Ravitch (2011); Silva e Hypolito (2022); Zuboff (2020).	H1 – Adoção de plataformas, sistemas informatizados e portais eletrônicos na gestão da educação
	H2 – Referências à necessidade de reforma/reorganização/revisão curricular
	H3 – Proposição pelos órgãos centrais de um Currículo Comum (<i>Common Core</i>) (BNCC e Currículos Subnacionais) com caráter normativo e padronizador, no qual o direito à educação é convertido em expectativas (direitos) de aprendizagem.
	H5 – (Re) Definição do Currículo pelas avaliações e testes estandarizados
	H.6 – Conversão do direito à educação em direitos e objetivos de aprendizagem
	H7 – Evocação do aprendizado ao longo da vida (necessidade de atualização permanente).

QUADRO 55 – MATRIZ TEÓRICO-CONCEITUAL GERAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: ELEMENTOS APRESENTADOS PELA PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA (2008-2022)

CATEGORIA I – GOVERNANÇA ESCOLAR: definição e características	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS E CONCEITOS
Anderson (2017) – RBRA80; Antunes e Peroni (2017) – RPTA35*; Costa (2019) – RBRA104; Derouet (2017) – RBRA87; Grimaldi, Serpieri e Taglietti, (2015) – RBRA61*; Hypólito (2011) – RBRA18; Klees e Edwards Jr. (2015) – RBRA57; Laval (2019a); Lima 2019 – RBRA116; Neto e Castro (2011) – RBRA33; Newman e Clarke (2012) – RBRA45*; Oliveira, Duarte e Clementino (2017) – RBRA79; Verger e Normand (2015).	<p>I1 – Governo da escola com características empresariais mercantis, centrado na figura do(a) diretor, que articula e conecta a governança escolar com os demais níveis e atores da governança educacional e com atores externos, buscando fabricar uma boa imagem da instituição por meio de mecanismos semelhantes aos utilizados pelas demais empresas capitalistas.</p> <p>I2 – Utilização de mecanismos gerenciais e/ou da nova gestão pública na gestão da escola pública.</p> <p>I3 – O governo da escola pública assemelha-se à administração de outra empresa capitalista.</p>
CATEGORIA J – GOVERNANÇA ESCOLAR: PRINCÍPIOS E VALORES	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS E CONCEITOS
Anderson (2017) – RBRA80; Amos (2010) – RBRA13*; Freitas (2012) – RBRA41; Laval (2019a); Lima (2014) – RBRA54*; Lima (2019) – RBRA116; Lima, L. C. (2011b) – RBRA152; Meira (2019) – RBRA117; Newman e Clarke (2012) – RBRA45*; Palú e Petry (2022b) – RBRA159*; Paro (2015; 2016); Tripodi e Sousa (2016) – RBRA77*.	<p>J1 – Ênfase nos aspectos administrativos técnicos em detrimento dos aspectos pedagógicos.</p> <p>J2 – Racionalidade econômica e mercadológica</p> <p>J3 – Obsessão e culto à eficiência, eficácia e resultados.</p> <p>J4 – Competição, concorrência, competitividade</p> <p>J5 – Meritocracia</p> <p>J6 – Inovação</p> <p>J7 – Empreendedorismo</p>
CATEGORIA K – GOVERNANÇA ESCOLAR E OS ATORES ESCOLARES	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS E CONCEITOS
Brito Neto (2018) – BRT18*; Brito (2018) – BRT20*; Lima (2014) – RBRA54*; Lima (2019); Neto e Castro (2011) – RBRA33; RBRA116 Newman e Clarke (2012) – RBRA45*.	<p>K1 – Os estudantes são concebidos como clientes e ao mesmo tempo como produtos ou mercadorias. São instituídos mecanismos de seleção dos melhores na entrada e durante o processo escolar mediante instituição de mecanismos de premiação pautados em resultados mensuráveis.</p> <p>K2 – Os pais, a família e a comunidade são concebidos como parceiros ou <i>stakeholders</i>, clientes e/ou consumidores.</p> <p>K3 – Os pais, a família e a comunidade são fiscalizadores do trabalho desenvolvido na escola.</p> <p>K4 – Conversão dos trabalhadores em educação em colaboradores.</p>
CATEGORIA L – GOVERNANÇA ESCOLAR: CARACTERÍSTICAS, INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS E CONCEITOS
Amos (2010) – RBRA13*; Duarte (2020) – RPTA46; Freitas (2018); Guisbond, Neill e Schaeffer (2012) – RBRA42.	<p>L1 – Introdução do contratualismo no âmbito escolar, para regular e controlar os agentes públicos [diretores(as); professores(as) e demais profissionais da educação], bem como para determinar as metas em âmbito da escola e as parcerias público-privadas realizadas para a sua concretização.</p>

(continuação)

QUADRO 55 – MATRIZ TEÓRICO-CONCEITUAL GERAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: ELEMENTOS APRESENTADOS PELA PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA (2008-2022)

(continuação)

CATEGORIA L – GOVERNANÇA ESCOLAR: CARACTERÍSTICAS, INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS E CONCEITOS
Grimaldi, Serpieri e Taglietti, (2015) – RBRA61*; Hypolito (2010) – RBRA12*; Lima (2019) – RBRA116; Meira (2019) – RBRA117; Newman e Clarke (2012) – RBRA45*; Palú e Petry (2022b) – RBRA159*; Garcia (2019) – RBRA106; Lemos (2022); Robertson (2013) – RBRA50*; Tripodi <i>et al.</i> (2022) – RBRA165.	L2 – Evidências de parcerias público-privadas no âmbito escolar.
	L3 – Introdução de mecanismos de vigilância (geralmente tecnológicos) e de controle no espaço escolar.
	L3 – Elaboração/adoção de Planos e Contratos de Gestão Escolar
	L5 – Introdução de mecanismos de premiação e quadros de excelência no espaço escolar
	L6 – Introdução de mecanismos de punições no espaço escolar.
	L7 – Intensificação do trabalho dos atores escolares (Performatividade).
	L8 – Instituição de mecanismos de concorrência e competição entre escolas, turmas, alunos e profissionais da educação.
	L9 Os resultados mensuráveis determinam as ações da escola pública e os processos de ensino/aprendizagem
	L10 – O desempenho dos estudantes é amplamente divulgado por meio de redes sociais e outros mecanismos de <i>marketing</i> escolar.
	L11 – Responsabilização dos profissionais da educação [professores (as) e diretores (as)] pelos resultados, reduzidos aos números evidenciados nos testes estandarizados.
	CATEGORIA M – DIRETOR(A)/GESTOR(A): O NÚCLEO DA AÇÃO DA GOVERNANÇA ESCOLAR
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS E CONCEITOS
Antunes e Peroni (2017) – RPTA35*; Brito (2018) – BRT20*; Drabach (2018); Duarte (2020) – RPTA46; Gewirtz e Ball (2011); Laval (2019a); Lemos (2022); Lima (2013a); Lima, M. F. M. – (2021) RBRA158; Lima; Sá e Torres (2020); Newman e Clarke (2012) – RBRA45*; Palú e Souza (2021); Paro (2015; 2016); Peroni e Caetano (2016) – RBRA75; Silva e Teixeira (2022) – RBRA162.	M1 – Há evidências de empoderamento e concentração de poder nas mãos dos(as) diretores(as)/gestores(a) escolares.
	M2 – A escolha dos(as) diretores(as)/gestores(as) é pautada em critérios técnicos, mérito e desempenho.
	M3 – “Escolha do/a diretor(a)/gestor(a)” como forma de participação da comunidade escolar.
	M4 – O perfil do(a) diretor(a)/ gestor(a)” escolar se aproxima ao perfil de um gerente (em oposição ao político, ao profissional ou administrador), um executivo empresarial ou CEO, um empreendedor, gestorário um líder eficiente e eficaz.
	M5 – Ênfase nos processos de formação dos diretores(as)/ gestores(as)” escolares associados aos princípios da nova governança.
	M6 – Ações do(a) diretor(a)/gestor(a) orientadas por planos de gestão escolar, metas e resultados escolares mensuráveis, considerados indicadores-chave do desempenho a organização escolar e do(a) diretor(a).
	M7 – Ao(A) diretor(a)/gestor(a) é atribuído os méritos do sucesso escolar (mensurável)
	M8 – Avaliação e responsabilização do(a) diretor(a)/gestor(a) a partir dos resultados escolares (mensuráveis) e cumprimento de metas previamente acordadas e ou contratualizadas.
	M9 – O(A) diretor(a)/gestor(a) é responsável por promover uma boa imagem da instituição escolar, por meio de <i>marketing</i> e parcerias.
	M10 – O(A) diretor(a)/gestor(a) está afastado(a) das questões pedagógicas e dos (as) profissionais da educação da escola

QUADRO 55 – MATRIZ TEÓRICO-CONCEITUAL GERAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: ELEMENTOS APRESENTADOS PELA PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA (2008-2022)

CATEGORIA N – IMPLICAÇÕES DA NOVA GOVERNANÇA GERENCIALISTA PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA (continuação)	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS E CONCEITOS
Antunes e Peroni (2017) – RPTA35*; Araújo e Nascimento) – RBRA134*; Brito (2018) – BRT20*; Brito Neto (2018) – BRT18*; Dardot e Laval (2016); Freitas (2018); Dourado e Siqueira (2019) – RBRA107; Garcia (2019) – RBRA106; Hypólito (2010) – RBRA12*; Laval (2019a); Lima (2014) – RBRA54*; Lima (2019) – RBRA116; Lima, L. C (2021b) – RBRA152; Lima; Sá e Torres (2020); Newman e Clarke (2012) – RBRA45*; Palú e Petry (2022b) – RBRA159*; Pato (2015; 2016); Peroni; Oliveira e Fernandes (2009) – RBRA5; Ravitch (2011); Robertson (2013) – RBRA50*; Robertson e Dale (2017) – RBRA89*; Robertson e Verger (2012) – RBRA39*; Tripodi e Sousa (2016) – RBRA77*; Tripodi <i>et al.</i> (2022) – RBRA165.	<p>N1 – Submissão da educação e da escola pública aos interesses privados mercadológicos e seus agentes/representantes.</p> <p>N2 – Emergência de formas de privatização <i>lato</i> e <i>stricto sensu</i> na educação pública.</p> <p>N3 – Os atores privados passam a definir o conteúdo, os rumos, os objetivos da educação (currículo em sentido <i>lato sensu</i>) e a execução da oferta educacional conforme seus interesses.</p> <p>N4 – Indefinição da demarcação das fronteiras entre o público e o privado.</p> <p>N5 – Padronização e empobrecimento do conhecimento escolar (currículo no sentido <i>lato sensu</i>) alinhado aos testes estandardizados e às avaliações em larga escala.</p> <p>N6 – Precarização das condições de trabalho dos profissionais da educação.</p> <p>N7 – Aumento das desigualdades devido às condições de acesso, permanência e qualidade da educação ofertada pelos diferentes atores que passam a atuar na educação pública.</p> <p>N8 – Evocação da necessidade do Estado diminuir os gastos com a educação pública, e que o financiamento poderá ser realizado por outras fontes.</p> <p>N9 – Conversão do direito à educação em ativo econômico, mercadoria ou serviço a ser acessado por mérito e esforço pessoal.</p> <p>N10 – Princípios e valores mercadológicos com a competição, concorrência e a racionalidade econômica estão presentes na educação pública.</p> <p>N11 – O setor privado (com e sem fins lucrativos) passa a definir o conteúdo (currículo <i>lato sensu</i>) da educação pública de forma que esse atenda às suas necessidades de formação (mão-de-obra) e ideologias.</p> <p>N12 – Reforço do poder e do controle dos órgãos centrais e transferência de responsabilidades educacionais para o setor privado e terceiro setor</p>
CATEGORIA O – IMPLICAÇÕES DA NOVA GOVERNANÇA GERENCIALISTA PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA (DA EDUCAÇÃO/ESCOLA PÚBLICA)	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS E CONCEITOS
Antunes e Peroni (2017) – RPTA35*; Araújo e Nascimento) – RBRA134*; Ball (2002, 2005); Brito (2018) – BRT20*; Brito Neto (2018) – BRT18*; Duarte (2020) – RPTA46; Freitas (2018); Lima (1997); Lima (2014) – RBRA54*; Lima (2018c); Lima (2019) – RBRA116 L.C. Lima (2021b) – RBRA152;	<p>O1 – Produção de sentidos divergentes de gestão democrática</p> <p>O2 – Ressemantização de termos e conceitos muito caros à educação e as formas de gestão democráticas (autonomia, participação, descentralização e qualidade)</p> <p>O3 – Privatização da gestão educacional e escolar, tanto no sentido <i>lato sensu</i>, com a adoção de instrumentos e ferramentas típicas das empresas mercantil, tais como planos de gestão e contratos; quanto no sentido <i>stricto sensu</i>, com institutos e fundações assumindo a gestão de sistemas de ensino (direta e indiretamente) e das escolas públicas brasileiras.</p> <p>O4 – A gestão da educação e da escola devem ser pautadas por critérios econômicos, por uma racionalidade técnica e gerencial e não por critérios democráticos, considerados lentos e imprevisíveis.</p>

QUADRO 55 – MATRIZ TEÓRICO-CONCEITUAL GERAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: ELEMENTOS APRESENTADOS PELA PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA (2008-2022)

(conclusão)

CATEGORIA O – IMPLICAÇÕES DA NOVA GOVERNANÇA GERENCIALISTA PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA (DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA)	
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	SUBCATEGORIAS E CONCEITOS
Lima, M. F. M. – (2021) RBRA158; Lima; Sá e Torres (2020); Meira (2017); Meira (2019) – RBRA117. Newman e Clarke (2012) – RBRA45*; Peroni e Caetano (2016) – RBRA75; Ravitch (2011); Silva e Hypolito (2022); Robertson (2013) – RBRA50*; Robertson e Dale (2017) – RBRA89*; Robertson e Verger (2012) – RBRA39*; Tripodi e Sousa (2016) – RBRA77*; Tripodi <i>et al.</i> (2022) – RBRA165.	O5 – Muita gestão (técnico-instrumental) para pouca democracia (substantiva)
	O6 – Inviabilização das condições necessárias para a materialização de uma gestão democrática (da educação e da escola pública) (autonomia, tempo para as deliberações coletivas).
	O7 – Empoderamento de plataformas educacionais que demandam respostas rápidas sem espaço e tempo para discussão das decisões a serem tomadas, inviabilizando decisões colegiais.
	O8 – Limitação do tempo frente às inúmeras demandas e cobranças que a escola e seus atores precisam responder e dar conta, dificultando as práticas de participação e deliberação democráticas.
	O9 – Aumento da burocracia (hiperburocracia) e do controle
	O10 – A gestão por resultados, pelos números na qual tudo é mensurável é incongruente com a gestão colegial e a democracia participativa, dado que o tempo necessário para a efetivação dos processos inerentes à cada uma das concepções é diferente.
	O11 – Tomadas de decisão pautadas na obsessão e no culto à eficiência, eficácia, resultados e não nos valores públicos.
	O12 – Desenvolvimento de uma cultura performativa e competitiva que atravessa a gestão educacional e escolar, o trabalho pedagógico e todas as atividades da escola. O tempo é cada vez mais comprimido, as tarefas devem ser executadas e as decisões tomadas de forma rápida, sem espaço para a participação e discussão no âmbito da escola.
	O13 – Conformação de um novo perfil profissional e pessoal dos estudantes, professores(as) e diretores (as) alinhado à lógica e valores propagados pela governança, sobretudo na sua versão neoliberal.
	O14 – Ascensão de dirigentes educacionais e escolares de carreira (funções cada vez mais profissionalizadas).
O15 – Muitos dirigentes educacionais e escolares se perpetuam na função.	
O16 – Ênfase na liderança individual do diretor (a) em detrimento de lideranças e entidades colegiadas.	
O17 – Críticas aos processos e procedimentos democráticos, considerados lentos, imprevisíveis e não sujeitos aos critérios técnicos.	
O18 – Limitação do tempo frente às inúmeras demandas e cobranças que a escola e seus atores precisam responder e dar conta, dificultando as práticas de participação e deliberação democráticas.	
O19 – A gestão democrática da educação e da escola pública não figuram como uma preocupação central dos governos em seus diferentes níveis, quando muito essa está restrita aos preâmbulos dos documentos normativos.	
O20 – Redução da gestão democrática aos mínimos democráticos (coligialidade, eleição e participação).	

FONTE: A autora (2024), a partir dos artigos e teses examinados (Banco de Dados 3) e fundamentação teórica da tese.

NOTAS: * Os artigos e teses que auxiliaram na elaboração da matriz inicial são identificados pelo asterisco, já os demais artigos e teses que compuseram o inventário realizado no ECA são seguidos do respectivo código de identificação. ** As subcategorias e conceitos que estão destacados na cor coral na matriz teórico-conceitual geral foram utilizados para compor a matriz refinada e utilizada na presente tese.

QUADRO 56 – MATRIZ ANALÍTICO-OPERACIONAL GERAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: ELEMENTOS APRESENTADOS PELA PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA (2008-2022)

(continua)	REFERENTES	CATEGORIA
<p>A1 – Há evidências da atuação de terceiros (agentes hegemônicos globais, nacionais e locais) e de processos de desnacionalização do Estado.</p>		
<p>A2 – O Estado assume novas funções e formas: Estado Gerencial; Estado Regulador; Estado Coordenador e Regulador; Estado Avaliativo; Estado Empresário; Estado Empreendedor; Estado Gestor, Supervisor e Avaliador.</p>		
<p>A3 – Evocação de motes e argumentos que enfatizam a necessidade de reformas de feições gerencialistas, defesa do direito de gerir, fazer mais com menos e, combate à burocracia.</p>		
<p>A4 – Indefinição das fronteiras entre público e privado, formas organizacionais híbridas.</p>		
<p>A5 – Formação de redes articulando o Estado, o mercado e a sociedade civil</p>		
<p>A6 – Heterarquias.</p>		
<p>B1 – Evocação da educação como um direito humano.</p>		
<p>B2 – Educação é apresentada como um bem, serviço ou mercadoria.</p>		
<p>B3 – Educação como um ativo econômico</p>		
<p>B4 – Educação com forma de superação das desigualdades e promotora do crescimento econômico e cidadania democrática</p>		
<p>B5 – Conversão do mote “educação para todos” em “aprendizagem para todos”</p>		
<p>B6 – Educação como um instrumento de controle social e formação de mão-de-obra.</p>		
<p>B7 – A educação tem um papel central nas políticas públicas.</p>		
<p>B8 – A educação assume uma dimensão periférica nas ações propostas pelas políticas educacionais (textos).</p>		
<p>C1 – Influência e atuação de atores de natureza supranacional (OCDE (Pisa), BM, Unesco, Unicef, ONU).</p>		
<p>C2 – Influência e atuação de atores externos em escala nacional (Brasil) e subnacional (entes federados) tais como: Movimento Todos pela Educação (TPE), Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), Instituto Ayrton Senna (IAS) e entidades associadas ao setor privado mercantil (empresários) e setor produtivo (industriais).</p>		
<p>C3 – Influência e atuação de atores locais (Escala Subnacional), tais como empresas e terceiro setor articulados aos atores da escala nacional e supranacional.</p>		
<p>C4 – Proposição ou existência de Parcerias Público-Privadas em Educação (PPPE).</p>		
<p>C – INFLUÊNCIA E ATUAÇÃO DE TERCEIROS E ATORES EXTERNOS À EDUCAÇÃO E ÀS ESCOLAS PÚBLICAS 253</p>		

²⁵³Designou-se, no âmbito deste estudo, a OCDE, BM, UNESCO, TPE, GIFE, IAS, reconhecidamente atores poderosos no campo educacional em escala transnacional e nacional, como atores externos (exógenos) à educação e às escolas públicas. Na sua origem, a maioria desses atores não tinha como centro de suas preocupações a educação, a escola pública e as suas formas de gestão. Ademais, no período que antecede a mudança de governo para governança, esses atores não influenciavam tão fortemente as políticas educacionais como na atualidade, cujas ações estavam mais restritas ao Estado (Stricto Sensu) e seus agentes. Evidencia-se, portanto que, com a ascensão da nova governança, a pressão dos atores políticos privados, e portanto atores externos à educação e à escola pública, têm direcionado as ações nesse campo.

QUADRO 56 – MATRIZ ANALÍTICO-OPERACIONAL GERAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: ELEMENTOS APRESENTADOS PELA PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA (2008-2022)

CATEGORIA	REFERENTES	
<p>C – INFLUÊNCIA E ATUAÇÃO DE TERCEIROS E ATORES EXTERNOS À EDUCAÇÃO E ÀS ESCOLAS PÚBLICAS</p>	C5 – Alterações nos marcos legais para possibilitar a formação de PPPE	
	C6 – Proposição/incentivo ou existência de Parcerias Público-Público	
	C7 – Proposição/incentivo à criação de Arranjos de Desenvolvidos Educacionais (ADE) e Consórcios.	
	C8 – Índices da atuação dos(as) gestores educacionais [Secretário(as) de Educação] como <i>boundary spanners</i> conectando o setor público e facilitando a entrada do setor privado com e sem fins lucrativos na governança educacional	
	C9 – Índices de relações (in)diretas entre os gestores educacionais [Secretários(as) Estaduais de Educação] e o setor privado com e sem fins lucrativos.	
	C10 – Existência de redes englobando diferentes atores e tipos de arranjos institucionais envolvendo Mercados, Hierarquias, Estado, Redes, Associações e Comunidades no campo da gestão educacional.	
	<p>D – GOVERNANÇA EDUCACIONAL: DEFINIÇÃO, ORIGEM, NÍVEIS E ABORDAGENS</p>	D1 – O Estado (Secretaria Estadual de Educação) continua a exercer o papel de coordenador ou regulador de último recurso no campo da gestão educacional, mas delega as atividades de governação (financiamento; fornecimento ou oferta; propriedade; regulação) a outros atores, promovendo a mudança de governo para governança da/na educação pública, a qual assume características mercantis empresariais.
		D2 – Evocação da necessidade de reformas e de novas formas e modos de governança na educação a partir dos anos 1990, associadas à expansão do neoliberalismo e globalização.
		D3 – Macro (modelos de governança e as políticas educativas e gestonárias).
		D4 – Meso (codificação das orientações globais para os sistemas educativos e escolas que os integram bem como os processos de participação no âmbito dos sistemas).
D5 – Micro. Focaliza as interações entre os participantes no sistema de ensino.		
<p>E – GOVERNANÇA EDUCACIONAL: CARACTERÍSTICAS</p>		E1 – Defesa e evocação da necessidade de reformas de feições gerencialistas visando adequar a educação à economia do conhecimento
		E2 – (Re)Centralização do poder nos órgãos centrais da Secretaria
		E3 – Predominância da tecnocracia e lógicas privadas de gestão.
	F1 – Racionalização da rede pautada em critérios econômicos.	
<p>F – GOVERNANÇA EDUCACIONAL: VALORES E PRINCÍPIOS</p>	F2 – Racionalidade econômica e mercadológica	
	F3 – Obsessão e culto à eficiência, eficácia e resultados.	
	F4 – Competição, concorrência, competitividade	
	F5 – Meritocracia	
	F6 – Inovação	
	F7 – Empreendedorismo	
	F8 – Racionalização e (re)organização/redimensionamento da rede escolar	

(continuação)

QUADRO 56 – MATRIZ ANALÍTICO-OPERACIONAL GERAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: ELEMENTOS PRESENTADOS PELA PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA (2008-2022)

(continuação)

CATEGORIA	REFERENTES
G – GOVERNANÇA EDUCACIONAL: FOCO NOS RESULTADOS MENSURÁVEIS	G1 – Gestão educacional focalizada nos resultados escolares (evidências, avaliações, índices e indicadores)
	G2 – Padrões de qualidade e concepções de aprendizagem reduzidas ao desempenho dos alunos (avaliações externas)
	G3 – Referências e evocação de Avaliações em larga de abrangência supranacional (Pisa), de avaliações de larga escala de abrangência nacional ou seus elementos (SAEB, Prova Brasil, ENEM)
	G4 – Proposição/sugestão de criação de novos índices/indicadores, de avaliação padronizada com foco nos resultados
	G5 – Evocação da necessidade de atingir/melhorar/superar/elevar os índices/indicadores mensuráveis estabelecidos
	G6 – Monitoramento dos resultados educacionais.
	G7 – Instituição de mecanismos de competição e concorrência entre as escolas públicas, por meio de concursos, divulgação de resultados e rankings escolares.
	G8 – Os resultados mensuráveis passam a determinar as ações da educação, da escola pública e os processos de ensino/aprendizagem
	G9 – A aprendizagem é reduzida aos resultados mensuráveis (índices e percentuais)
	G10 – Políticas de bonificação/premiação/incentivos e ou punição para profissionais da educação e estudantes.
	G11 – Fabricação da imagem do sistema educacional e da escola (mídias) a partir dos resultados com vistas à política de escolha dos pais.
	G12 – Contratos com atores externos ao governo (entidades privadas e do terceiro setor) e com atores internos (diretores(as)), atrelados às metas e resultados.
	G13 – Existência ou sugestão de criação de sistemas próprios/indicadores de avaliação da aprendizagem
H – GOVERNANÇA EDUCACIONAL: CONTROLE E PADRONIZAÇÃO DO CONHECIMENTO ESCOLAR	H1 – Adoção de plataformas, sistemas informatizados e portais eletrônicos na gestão da educação
	H2 – Referências à necessidade de reforma/reorganização/revisão curricular
	H3 – Proposição pelos órgãos centrais de um Currículo Comum (<i>Common Core</i>) (BNCC e Currículos Subnacionais) com caráter normativo e padronizador, no qual o direito à educação é convertido em expectativas (direitos) de aprendizagem.
	H5 – (Re) Definição do Currículo pelas avaliações e testes estandarizados
	H6 – Conversão do direito à educação em direitos e objetivos de aprendizagem
	H7 – Evocação do aprendizado ao longo da vida (necessidade de atualização permanente).

QUADRO 56 – MATRIZ ANALÍTICO-OPERACIONAL GERAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: ELEMENTOS APRESENTADOS PELA PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA (2008-2022)

(continuação)

CATEGORIA	REFERENTES
I – GOVERNANÇA ESCOLAR²⁵⁴: definição e características	<p>I1 – Governo da escola com características empresariais mercantis, centrado na figura do(a) diretor, que articula a governança escolar com os demais níveis e atores da governança educacional e com atores externos, buscando fabricar uma boa imagem da instituição por meio de mecanismos semelhantes aos utilizados pelas demais empresas capitalistas.</p> <p>I2 – Utilização de mecanismos gerenciais e/ou da nova gestão pública na gestão da escola pública.</p> <p>I3 – O governo da escola pública se assemelha a administração de outra empresa capitalista.</p> <p>J1 – Ênfase nos aspectos administrativos técnicos em detrimento dos aspectos pedagógicos.</p> <p>J2 – Racionalidade econômica e mercadológica</p> <p>J3 – Obsessão e culto à eficiência, eficácia e resultados.</p> <p>J4 – Competição, concorrência, competitividade</p> <p>J5 – Meritocracia</p> <p>J6 – Inovação</p> <p>J7 – Empreendedorismo</p>
J – GOVERNANÇA ESCOLAR: PRINCÍPIOS E VALORES	
K – GOVERNANÇA ESCOLAR E OS ATORES ESCOLARES	<p>K1 – Os estudantes são concebidos como clientes e ao mesmo tempo como produtos ou mercadorias. São instituídos mecanismos de seleção dos melhores na entrada e durante o processo escolar mediante instituição de mecanismos de premiação pautados em resultados mensuráveis.</p> <p>K2 – Os pais, a família e a comunidade são concebidos como parceiros ou <i>stakeholders</i>, clientes e/ou consumidores.</p> <p>K3 – Os pais, a família e a comunidade são fiscalizadores do trabalho desenvolvido na escola.</p> <p>K4 – Conversão dos trabalhadores em educação em colaboradores.</p> <p>L1 – Introdução do contratualismo no âmbito escolar, para regular e controlar os agentes públicos [diretores(as); professores(as) e demais profissionais da educação], bem como para determinar as metas em âmbito da escola e as parcerias público-privadas realizadas para a sua concretização.</p> <p>L2 – Evidências de parcerias público-privadas no âmbito escolar.</p> <p style="background-color: #fce4d6;">L3 – Introdução de mecanismos de vigilância (geralmente tecnológicos) e de controle no espaço escolar.</p> <p style="background-color: #fce4d6;">L3 – Elaboração/adoção de Planos e Contratos de Gestão Escolar</p> <p>L5 – Introdução de mecanismos de premiação e quadros de excelência no espaço escolar</p> <p>L6 – Introdução de mecanismos de punições no espaço escolar.</p>
L – GOVERNANÇA ESCOLAR: CARACTERÍSTICAS, INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS	

²⁵⁴Esta expressão designa a coordenação da ação (governança/governação) organizada no contexto escolar, o que em, alguma medida, está relacionado com a governança do sistema educativo (governança educacional); todavia, no âmbito da escola pode apresentar elementos que diferem daqueles do sistema educacional. Convém ressaltar que a pesquisa realizada no Doutorado teve como objeto de análise os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal, bem como as escolas que as integram, portanto abarca dimensões da governança educacional e escolar.

QUADRO 56 – MATRIZ ANALÍTICO-OPERACIONAL GERAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: ELEMENTOS APRESENTADOS PELA PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA (2008-2022)

CATEGORIA	REFERENTES
<p>L – GOVERNANÇA ESCOLAR: CARACTERÍSTICAS, INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS</p>	<p>L7 – Intensificação do trabalho dos atores escolares (Performatividade).</p> <p>L8 – Instituição de mecanismos de concorrência e competição entre escolas, turmas, alunos e profissionais da educação.</p> <p>L9 Os resultados mensuráveis determinam as ações da escola pública e os processos de ensino/aprendizagem</p> <p>L10 – O desempenho dos estudantes é amplamente divulgado por meio de redes sociais e outros mecanismos de <i>marketing</i> escolar.</p> <p>L11 – Responsabilização dos profissionais da educação [professores(as) e diretores (as)] pelos resultados, reduzidos aos números evidenciados nos testes estandarizados.</p>
<p>M – DIRETOR(A)/GESTOR(A): O NÚCLEO DA AÇÃO DA GOVERNANÇA ESCOLAR</p>	<p>M1 – Há evidências de empoderamento e concentração de poder nas mãos dos(as) diretores(as)/gestores(as) escolares.</p> <p>M2 – A escolha dos(as) diretores(as)/gestores(as) é pautada em critérios técnicos, mérito e desempenho.</p> <p>M3 – “Escolha do(a) diretor(a)/gestor(a)” como forma de participação da comunidade escolar</p> <p>M4 – O perfil do(a) diretor(a)/gestor(a) escolar se aproxima ao perfil de um gerente (em oposição ao político, ao profissional ou administrador), um executivo empresarial ou CEO, um empreendedor, gestorário um líder eficiente e eficaz.</p> <p>M5 – Ênfase nos processos de formação de diretores(as)/gestores(as) escolares associados aos princípios da nova governança.</p> <p>M6 – Ações do(a) diretor(a)/gestor(a) orientadas por planos de gestão escolar, metas e resultados escolares mensuráveis, considerados indicadores-chave do desempenho a organização escolar e do(a) diretor(a).</p> <p>M7 – Ao(A) diretor(a)/gestor(a) é atribuído os méritos do sucesso escolar (mensurável)</p> <p>M8 – Avaliação e responsabilização do(a) diretor(a)/gestor(a) a partir dos resultados escolares (mensuráveis) e cumprimento de metas previamente acordadas e ou contratualizadas.</p> <p>M9 – O(A) diretor(a)/gestor(a) é responsável por promover uma boa imagem da instituição escolar, por meio de <i>marketing</i> e parcerias.</p> <p>M10 – O(A) diretor(a)/gestor(a) está afastado(a) das questões pedagógicas e dos(as) profissionais da educação da escola</p>
<p>N – IMPLICAÇÕES DA NOVA GOVERNANÇA GERENCIALISTA PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA</p>	<p>N1 – Submissão da educação e da escola pública aos interesses privados mercadológicos e seus agentes/representantes.</p> <p>N2 – Emergência de formas de privatização <i>lato</i> e <i>stricto sensu</i> na educação pública.</p> <p>N3 – Os atores privados passam a definir o conteúdo, os rumos, os objetivos da educação (currículo em sentido lato <i>sensu</i>) e a execução da oferta educacional conforme seus interesses.</p> <p>N4 – Indefinição da demarcação das fronteiras entre o público e o privado.</p> <p>N5 – Padronização e empobrecimento do conhecimento escolar (currículo no sentido <i>lato sensu</i>) alinhado aos testes estandarizados e avaliações em larga escala.</p> <p>N6 – Precarização das condições de trabalho dos profissionais da educação.</p>

(continuação)

QUADRO 56 – MATRIZ ANALÍTICO-OPERACIONAL GERAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: ELEMENTOS APRESENTADOS PELA PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA (2008-2022)

CATEGORIA	REFERENTES
<p>N – IMPLICAÇÕES DA NOVA GOVERNANÇA GERENCIALISTA PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA</p>	<p>N7 – Aumento das desigualdades devido às condições de acesso, permanência e qualidade da educação ofertada pelos diferentes atores que passam a atuar na educação pública.</p> <p>N8 – Evocação da necessidade do Estado diminuir os gastos com a educação pública, e que o financiamento poderá ser realizado por outras fontes.</p> <p>N9 – Conversão do direito à educação em ativo econômico, mercadoria ou serviço a ser acessado por mérito e esforço pessoal.</p> <p>N10 – Princípios e valores mercadológicos com a competição, concorrência e a racionalidade econômica estão presentes na educação pública.</p> <p>N11 – O setor privado (com e sem fins lucrativos) passa a definir o conteúdo (currículo lato sensu) da educação pública de forma que esse atenda a suas necessidades de formação (mão-de-obra) e ideologias.</p> <p>N12 – Reforço do poder e do controle dos órgãos centrais e transferência de responsabilidades educacionais para o setor privado e terceiro setor</p>
<p>O – IMPLICAÇÕES DA NOVA GOVERNANÇA GERENCIALISTA PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA (DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA)</p>	<p>O1 – Produção de sentidos divergentes de gestão democrática</p> <p>O2 – Ressemantização de termos e conceitos muito caros à educação e as formas de gestão democráticas (autonomia, participação, descentralização e qualidade)</p> <p>O3 – Privatização da gestão educacional e escolar, tanto no sentido <i>lato sensu</i>, com a adoção de instrumentos e ferramentas típicas das empresas mercantil, tais como planos de gestão e contratos; quanto no sentido <i>stricto sensu</i>, com institutos e fundações assumindo a gestão de sistemas de ensino (direta e indiretamente) e das escolas públicas brasileiras.</p> <p>O4 – Para os defensores das teorias gestonárias “[...] a escola é apresentada como uma organização demasiado importante no contexto da economia do conhecimento e da produção de habilidades competitivas para que possa continuar subordinada a certos critérios democráticos que, por definição, são lentos, imprevisíveis e consumidores de recursos, não garantindo o alcance das melhores decisões técnicas” (LIMA, 2014, p. 1076).</p> <p>O5 – Muita gestão (técnico-instrumental) para pouca democracia (substantiva).</p> <p>O6 – Inviabilização das condições necessárias para a materialização de uma gestão democrática (da educação e da escola pública) (autonomia, tempo para as deliberações coletivas).</p> <p>O7 – Empoderamento de plataformas educacionais que demandam respostas rápidas sem espaço e tempo para discussão das decisões a serem tomadas, inviabilizando decisões colegiais.</p> <p>O8 – Limitação do tempo frente às inúmeras demandas e cobranças que a escola e seus atores precisam responder e dar conta, dificultando as práticas de participação e deliberação democráticas.</p> <p>O9 – Aumento da burocracia (hiperburocracia) e do controle.</p>

(continuação)

QUADRO 56 – MATRIZ ANALÍTICO-OPERACIONAL GERAL: EXPRESSÕES DA NOVA GOVERNANÇA EDUCACIONAL E ESCOLAR: ELEMENTOS APRESENTADOS PELA PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA (2008-2022)

(conclusão)

CATEGORIA	REFERENTES
O – IMPLICAÇÕES DA NOVA GOVERNANÇA GERENCIALISTA PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA (DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA PÚBLICA)	O10 – A gestão por resultados, pelos números na qual tudo é mensurável é incongruente com a gestão colegial e a democracia participativa, dado que o tempo necessário para a efetivação dos processos inerentes à cada uma das concepções é diferente.
	O11 – Tomadas de decisão pautadas na obsessão e no culto à eficiência, eficácia, resultados e não nos valores públicos.
	O12 – Desenvolvimento de uma cultura performativa e competitiva que atravessa a gestão educacional e escolar, o trabalho pedagógico e todas as atividades da escola. O tempo é cada vez mais comprimido, as tarefas devem ser executadas e as decisões tomadas de forma rápida, sem espaço para a participação e discussão no âmbito da escola.
	O13 – Conformação de um novo perfil profissional e pessoal dos(as) estudantes, professores(as) e diretores(as) alinhado à lógica e valores propagados pela governança, sobretudo na sua versão neoliberal.
	O14 – Ascensão de dirigentes educacionais e escolares de carreira (funções cada vez mais profissionalizadas).
	O15 – Muitos dirigentes educacionais e escolares se perpetuam na função.
	O16 – Ênfase na liderança individual do diretor (a) em detrimento de lideranças e entidades colegiadas.
	O17 – Críticas aos processos e procedimentos democráticos, considerados lentos, imprevisíveis e não sujeitos aos critérios técnicos.
	O18 – Limitação do tempo frente às inúmeras demandas e cobranças que a escola e seus atores precisam responder e dar conta, dificultando as práticas de participação e deliberação democráticas.
	O19 – A gestão democrática da educação e da escola pública não figuram como uma preocupação central dos governos em seus diferentes níveis, quando muito essa está restrita aos preâmbulos dos documentos normativos.
	O20 – Redução da gestão democrática aos mínimos democráticos (colegialidade, eleição e participação).

FONTE: A autora (2024). Banco de Dados (3) da pesquisa.

NOTA: Os referentes que estão destacados na cor “coral” foram utilizados para compor a matriz de análise utilizada na presente investigação.

Link com acesso aos artigos e teses utilizados para compor a matriz:

https://drive.google.com/drive/folders/1Y_hTQ-i3D-uPsgFPEDpgzffV6gU00gQR?usp=share_link

FIGURA 14 – AS CATEGORIAS DE ANÁLISE E SEUS REFERENTES: OPERANDO COM O NVIVO®

Códigos		Arquivos	Referências	Criado em	Criado por	Modificado em	Mod
⊕	Nome						
⊖	○ A – INFLUÊNCIAS E ATUAÇÃO DE TERCEIROS E DE ATORES EXTER	27	384	08/09/2023 19:0	JP	25/09/2023 17:2	JP
⊕	○ A.1 Influência e atuação de atores de natureza supranacional	6	21	08/09/2023 19:0	JP	07/12/2023 09:0	JP
⊕	○ A.2 Influência e atuação de atores externos em escala nacion	22	52	15/09/2023 08:5	JP	26/09/2023 05:2	JP
⊕	○ A.3 Proposição_incentivo_existência_evidência de Parcerias P	27	311	08/09/2023 19:0	JP	28/02/2024 17:1	JP
⊖	○ B – GOVERNANÇA EDUCACIONAL_ FOCO NOS RESULTADOS ME	27	339	08/09/2023 19:1	JP	29/02/2024 07:3	JP
⊕	○ B.1 Padrões de qualidade e concepções de aprendizagem re	26	51	08/09/2023 19:1	JP	29/02/2024 07:3	JP
⊕	○ B.2 Referências e evocação de Avaliações em larga de abran	21	42	08/09/2023 19:1	JP	29/02/2024 08:2	JP
⊕	○ B.3 Existência, fortalecimento ou proposição de criação de si	27	114	08/09/2023 19:1	JP	29/02/2024 08:1	JP
⊕	○ B.4 Evocação da necessidade de atingir_melhorar_superar_el	23	48	08/09/2023 19:1	JP	29/02/2024 08:0	JP
⊕	○ B.5 Referência à divulgação de resultados, rankings escolares	22	59	08/09/2023 19:1	JP	29/02/2024 08:2	JP
○	○ B.6 Monitoramento dos resultados educacionais e escolares	13	25	08/09/2023 19:1	JP	29/02/2024 08:2	JP
⊖	○ C – GOVERNANÇA EDUCACIONAL_CONTROLE E PADRONIZAÇÃ	27	332	08/09/2023 21:5	JP	29/02/2024 09:4	JP
⊕	○ C.1 Adoção de plataformas, sistemas informatizados e portai	26	102	08/09/2023 21:5	JP	29/02/2024 09:4	JP
○	○ C.2 Referências à necessidade de reforma_reorganização_revi	19	38	08/09/2023 21:5	JP	29/02/2024 09:4	JP
⊕	○ C.3 Proposição pelos órgãos centrais de um Currículo Comu	27	136	08/09/2023 21:5	JP	29/02/2024 14:5	JP
○	○ C.4 Menção_evocação à competências e habilidades	19	45	20/09/2023 11:1	JP	29/02/2024 09:4	JP
○	○ C.5 (Re) Definição do Currículo pelas avaliações e testes esta	7	11	08/09/2023 21:5	JP	29/02/2024 09:5	JP
⊖	○ D – GOVERNANÇA ESCOLAR_CARACTERÍSTICAS, INSTRUMENTO	26	107	08/09/2023 21:5	JP	07/12/2023 11:5	JP
○	○ D.1 Introdução de mecanismos de controle (geralmente tecn	23	58	08/09/2023 21:5	JP	07/12/2023 11:5	JP
○	○ D.2 Elaboração_adoção_referência à Planos e contratos de g	24	27	08/09/2023 21:5	JP	07/12/2023 11:5	JP
○	○ D.3 Instituição de mecanismos de concorrência e competiçã	0	0	08/09/2023 21:5	JP	07/12/2023 11:5	JP
○	○ D.4 Os resultados mensuráveis determinam as ações da esco	0	0	08/09/2023 21:5	JP	07/12/2023 11:5	JP
⊕	○ D5. Previsão_existência de avaliação (desempenho) e mecani	17	22	08/09/2023 21:5	JP	07/12/2023 16:0	JP
⊖	○ E – DIRETOR(A)_O NÚCLEO DA AÇÃO DA GOVERNANÇA ESCOLA	26	98	08/09/2023 21:5	JP	26/09/2023 18:3	JP
⊕	○ E.1 A escolha dos(as) diretores(as) é pautada em critérios téc	21	32	08/09/2023 21:5	JP	17/01/2024 20:0	JP
○	○ E.2 Ênfase nos processos de formação dos diretores (as) esco	26	50	08/09/2023 21:5	JP	18/10/2023 10:4	JP
○	○ E.3. Previsão_existência de formas de avaliação do(a) diretor(13	16	02/10/2023 16:2	JP	07/12/2023 13:2	JP

FONTE: A autora (2024), com auxílio do NVivo®.