



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE PLANALTINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

ANDERSON SOARES FURTADO OLIVEIRA

**GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: CONSTRUÇÃO E
VALIDAÇÃO DE UM INSTRUMENTO DE MEDIDA**

BRASÍLIA – DF
2019

ANDERSON SOARES FURTADO OLIVEIRA

GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: CONSTRUÇÃO E VALIDAÇÃO
DE UM INSTRUMENTO DE MEDIDA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Gestão Pública. Área de Concentração: Gestão pública e territórios

Orientador: Prof. Dr. André Nunes

BRASÍLIA – DF

2019

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

SOL48g Soares Furtado Oliveira, Anderson
Governança da educação básica no Brasil: construção e
validação de um instrumento de medida / Anderson Soares
Furtado Oliveira; orientador André Nunes. -- Brasília, 2019.
235 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão
Pública) -- Universidade de Brasília, 2019.

1. Governança educacional. 2. Sistema de ensino básico.
3. Modelo Governance Analytical Framework (GAF). . 4.
Instrumento de medida. 5. Análise bibliométrica. I. Nunes,
André , orient. II. Título.

ANDERSON SOARES FURTADO OLIVEIRA

GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: CONSTRUÇÃO E VALIDAÇÃO
DE UM INSTRUMENTO DE MEDIDA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Gestão Pública. Área de Concentração: Gestão pública e territórios

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Nunes (Orientador)
Universidade de Brasília – UnB

Profa. Dra. Mariana Guerra
Universidade de Brasília - UnB

Prof. Dr. Celso Vila Nova de Souza Júnior
Universidade de Brasília - UnB

Prof. Dr. Alexandre Nascimento de Almeida
Universidade de Brasília - UnB

À Deus, Arquiteto do Universo, que me comissionou a fazer parte da ordem criativa, perpetuando a maior disrupção vista, a saber, trazer o amor celestial até nós, no planeta Terra. À sociedade brasileira que me inspira a perseguir uma transformação positiva na vida de todos e de cada um.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho contou com colaboração de diversas pessoas e instituições, às quais sou grato pelo compromisso em transformar o nosso país. Primeiramente, agradeço ao Deus Eterno que expande diariamente o meu prazer de viver e a minha busca pela sabedoria.

Registro, também, meus agradecimentos aos servidores e colaboradores da Universidade de Brasília (UnB), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), do Ministério da Educação (Mec), da Fundação Lemann, do Todos Pela Educação, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed).

No Inep, expresso agradecimentos nominalmente aos colegas servidores: Carlos Eduardo Moreno Sampaio, Fábio Bravin, Maria Regina Viveiros de Carvalho, Frederico Condé, Adolfo Samuel de Oliveira, Vanessa Montiel Ventura, Bruna Mota de Lima, João Luiz Horta Neto, Alexandre Ramos de Azevedo, Thaysa Guimarães Souza, Vitor Passos Camargos e Alexandre André dos Santos.

Ao meu orientador, Professor Dr. André Nunes, que esteve sempre disponível, contribuindo para a minha jornada acadêmica. Aos professores Dr. Tomás de Aquino Guimarães, Dra. Luciana Oliveira e Dr. Jonilton Costa Sousa, pela atenção dispensada para a avaliação desta dissertação, que aperfeiçoaram o trabalho.

Sou grato, ainda, aos amigos Francisco Ítalo Lopes França, Cinthya Santos, Helber Ricardo Vieira, Natalia Camargo e Mariana Cunha, que sempre me incentivaram a buscar o desenvolvimento profissional por intermédio do conhecimento. Ademais, registro meu agradecimento pelo tempo que passamos juntos.

Exprimo uma gratidão especial à minha família, sobretudo a minha esposa, Vanessa, pelo apoio incondicional em meu propósito de vida; aos meus pais e irmãos, pelo compartilhar de princípios e valores que resultaram no meu compromisso com os desafios sociais do Brasil.

“Sem a educação das sensibilidades, todas as habilidades são tolas e sem sentido.”

(Rubem Alves)

RESUMO

A crise da governança é um obstáculo ao desenvolvimento humano e socioeconômico de um país, por isso se espera dos Estados a capacidade de articular as partes interessadas na governança, a fim de fortalecer e empoderar os atores sociais no estabelecimento da direção e no controle das políticas públicas. Este estudo fundamenta-se em produções científicas recentes sobre política educacional. As pesquisas indicam que parte das dificuldades a serem superadas para o alcance da qualidade da educação relaciona-se aos processos de governança educacional. Assim, a adoção da governança é uma determinante relevante para a elevação das condições de aprendizagem dos estudantes. A presente pesquisa tem como objetivo principal caracterizar e avaliar o processo de governança na educação básica do Brasil, para isso foi construído e validado um instrumento de medida para avaliação da governança nos sistemas de ensino no básico no país. Utilizou-se uma abordagem mista de pesquisa, a investigação se baseou em análise documental e adotou-se a metodologia *Governance Analytical Framework (GAF)*, cuja finalidade foi observar e analisar os processos de governança que auxiliam na problematização dos achados da pesquisa. A construção e a validação do instrumento de medida para avaliação da governança nos sistemas de ensino básico do Brasil observaram os protocolos de Pasquali (2009). Dentre os resultados, destacam-se as seguintes contribuições: as funções típicas da governança são direcionar e controlar a gestão educacional em seus diversos níveis; o principal instrumento legal de governança em vigor é o Plano Nacional de Educação; os problemas delimitados predominantes no *corpus* analisado, referem-se ao financiamento e a qualidade da educação. A principal contribuição diz respeito à construção e validação de um instrumento de medida para avaliação do processo de governança nos sistemas de ensino básico, contribuindo parcialmente para construção de indicadores globais dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, em especial ao ODS 4, *Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos*.

Palavras-chave: Governança educacional. Sistema de ensino básico. Modelo *Governance Analytical Framework (GAF)*. Instrumento de medida.

ABSTRACT

The crisis of governance is an obstacle to the human and socioeconomic development of a country, so if the United States is able to articulate and maintain a control over social relations. . This study is based on recent scientific productions on educational policy. The researches that are being carried out to achieve the quality of education are related to the processes of educational governance. Thus, governance is one of the most relevant for the teaching of student learning. The present research is the main evidence of the governance of basic education in Brazil, for this is the evaluation of the evaluation of the governance of social education in nobasic in the country. It was used as a mixed approach of research, a methodology based on the documental and adopted analysis, and a structure of governmental analysis (GAF), based on the observation and analysis of the processes of governance that help in the identification of problems of the research. The construction and assessment of an evaluation instrument for the evaluation of basic education systems in Brazil observed the management processes (2009). the high levels; the main instrument of governance in force is the National Education Plan; the problems are limited, they are referred to financing and the quality of education. In accordance with ODS 4, inclusive and equitable and quality education must be achieved. , and promote lifelong learning opportunities for all.

Keywords: Educational governance. Basic education systems. Governance Analytical Framework (GAF). Instrument of measurement.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Níveis do objeto de interesse	22
Figura 2 – Mapa de literatura	28
Figura 3 – Frequência de palavras-chave	59
Figura 4 – Mapa gráfico das palavras mais frequentes	61
Figura 5 – Mapa gráfico de acoplamento bibliográfico	63
Figura 6 – Mapa gráfico de cocitação de periódicos	64
Figura 7 – Mapa gráfico de artigos mais citados	71
Figura 8 – Mapa gráfico de artigos por ano	72
Figura 9 – Nuvem de frequência de palavras	81
Figura 10 – Gráfico de Hierarquia da frequência das categorias e subcategorias	81
Figura 11 – Atributos da governança	94
Figura 12 – Dimensões do processo de governança	95
Figura 13 – Diagrama do modelo	120
Figura 14 – Q2: Critérios para priorização de problemas	126
Figura 15 – Q4: Situação do Plano Estadual/Municipal de Educação	127
Figura 16 – Q8: Escolha dos membros do Conselho Estadual/Municipal de Educação	129
Figura 17 – Q11: Número de membros nos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação	131
Figura 18 – Q7: Ato de criação do Conselho Estadual/Municipal de Educação	134
Figura 19 – Q13: Previsão legal de composição paritária	135
Figura 20 – Q17: Suporte técnico-administrativo dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação	138
Figura 21 – Q19: Frequência das reuniões dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação	139
Figura 22 – Q20: Número de comissões ou câmaras dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação	140
Figura 23 – Q21: Fluxo de trabalho de levantamento de demandas educacionais	142
Figura 24 – Q22: Fluxo de trabalho de priorização de demandas educacionais	142
Figura 25 – Q23: Fluxo de trabalho de monitoramento das metas e estratégias de educação	143
Figura 26 – Q24: Fluxo de trabalho de articulação institucional	144

Figura 27 – Q25: Fluxo de trabalho de formação dos membros dos conselhos	144
Figura 28 – Gráfico da análise de juízes do item 1	192
Figura 29 – Gráfico da análise de juízes do item 2	193
Figura 30 – Gráfico da análise de juízes do item 3	193
Figura 31 – Gráfico da análise de juízes do item 4	193
Figura 32 – Gráfico da análise de juízes do item 5	193
Figura 33 – Gráfico da análise de juízes do item 6	194
Figura 34 – Gráfico da análise de juízes do item 7	194
Figura 35 – Gráfico da análise de juízes do item 8	194
Figura 36 – Gráfico da análise de juízes do item 9	194
Figura 37 – Gráfico da análise de juízes do item 10	195
Figura 38 – Gráfico da análise de juízes do item 11	195
Figura 39 – Gráfico da análise de juízes do item 12	195
Figura 40 – Gráfico da análise de juízes do item 13	195
Figura 41 – Gráfico da análise de juízes do item 14	196
Figura 42 – Gráfico da análise de juízes do item 15	196
Figura 43 – Gráfico da análise de juízes do item 16	196
Figura 44 – Gráfico da análise de juízes do item 17	196
Figura 45 – Gráfico da análise de juízes do item 18	197
Figura 46 – Gráfico da análise de juízes do item 19	197
Figura 47 – Gráfico da análise de juízes do item 20	197
Figura 48 – Gráfico da análise de juízes do item 21	197
Figura 49 – Gráfico da análise de juízes do item 22	198
Figura 50 – Gráfico da análise de juízes do item 23	198
Figura 51 – Gráfico da análise de juízes do item 24	198
Figura 52 – Gráfico da análise de juízes do item 25	198
Figura 53 – Gráfico da análise de juízes da segunda versão do item 20	199

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Frequência de palavras-chave	60
Tabela 2 – Relevância de periódicos	65
Tabela 3 – Autores de maior destaque	66
Tabela 4 – Artigos mais relevantes	67
Tabela 5 – Portfólio bibliográfico final	74
Tabela 6 – Cobertura das categorias por fonte de conteúdo analisado	82
Tabela 7 – Frequência absoluta e relativa por subcategorias de “Problemas”	82
Tabela 8 – Frequência absoluta e relativa por subcategorias de “Atores”	84
Tabela 9 – Frequência absoluta e relativa por subcategorias de “Normas sociais”	86
Tabela 10 – Frequência absoluta e relativa por subcategorias de “Espaços de decisão”	89
Tabela 11 – Frequência absoluta e relativa por subcategorias de “Fluxos de trabalho ou Processos organizacionais”	90
Tabela 12 – Frequência de palavras da categoria “Problemas”	100
Tabela 13 – Frequência de palavras da Categoria “Atores”	101
Tabela 14 – Frequência de palavras da Categoria “Normas sociais”	102
Tabela 15 – Frequência de palavras da Categoria “Espaços de decisão”	103
Tabela 16 – Frequência de palavras da Categoria “Fluxos de trabalho”	104
Tabela 17 – Dados sociodemográficos dos respondentes	113
Tabela 18 – Teste KMO e Teste de Bartlett	116
Tabela 19 – Análise de Componentes Principais pelo método da Análise Paralela	117
Tabela 20 – Extração da carta fatorial para cinco fatores	118
Tabela 21 – Cargas fatoriais da AFC Modelo 1	121
Tabela 22 – Índices de ajustes dos Modelos	121
Tabela 23 – Comparação dos construtos do método GAF com o modelo empírico	122
Tabela 24 – Componentes por construto	123
Tabela 25 – Q1: Principais problemas educacionais	125
Tabela 26 – Q3: Instrumentos de planejamento para priorização problemas	126
Tabela 27 – Q5: Meios de levantamento e priorização de problemas	128
Tabela 28 – Q9: Composição dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação	130
Tabela 29 – Q10: Capacitação dos membros dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação	130

Tabela 30 – Q12: Articulação institucional na área de educação	132
Tabela 31 – Q6: Regulamentação da governança educacional	133
Tabela 32 – Q14: Regulamentação do funcionamento dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação	135
Tabela 33 – Q15: Atribuições dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação . .	136
Tabela 34 – Q16: Infraestrutura dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação	137
Tabela 35 – Q18: Mecanismos de atendimento dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação	139

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Conceitos e definições de governança	31
Quadro 2 – Síntese da metodologia de pesquisa	46
Quadro 3 – Técnicas de pesquisas adotadas	48
Quadro 4 – Métodos adotados	50
Quadro 5 – Definições constitutivas do atributo processo de governança	96
Quadro 6 – Definições operacionais	105
Quadro 7 – Instrumento preliminar	107

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
1.1	FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	19
1.2	OBJETIVOS	21
1.2.1	Objetivo Geral	21
1.2.2	Objetivo Específico	21
1.3	JUSTIFICATIVA	23
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	26
2.1	PESQUISA BIBLIOGRÁFICA	26
2.2	MAPA DE LITERATURA	27
2.3	GOVERNANÇA	28
2.4	FUNÇÕES DA GOVERNANÇA	30
2.5	GOVERNANÇA APLICADA À EDUCAÇÃO	33
2.6	<i>GOVERNANCE ANALYTICAL FRAMEWORK (GAF)</i>	38
2.6.1	Problemas coletivos	39
2.6.2	Normas sociais	40
2.6.3	Atores	40
2.6.4	Espaços de decisão	41
2.6.5	Fluxos de trabalho ou Processos organizacionais	42
3	TRABALHOS RELACIONADOS	43
3.1	TRABALHO RELACIONADO A METODOLOGIA DE INSTRUMENTAÇÃO PASQUALI	43
3.2	TRABALHO RELACIONADO A GOVERNANÇA EDUCACIONAL NO BRASIL	44
4	METODOLOGIA	46
4.1	TIPIFICAÇÃO DA PESQUISA	46
4.2	CONTEXTO E OS SUJEITOS DA PESQUISA	47
4.3	PROCEDIMENTOS DE COLETAS DE DADOS	48
4.3.1	Pesquisa documental	49
4.3.2	Entrevistas individuais e grupos focais	49
4.4	ESTRATÉGIAS PARA ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS	50
4.4.1	Análise bibliométrica	50

4.4.2	Análise de conteúdo	52
4.5	CONSTRUÇÃO E VALIDAÇÃO DE INSTRUMENTO	54
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO	58
5.1	ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA	58
5.1.1	Palavras-chave mais utilizadas	59
5.1.2	Relevância dos periódicos	62
5.1.3	Autores de maior destaque	65
5.1.4	Artigos mais relevantes	67
5.1.5	Sumário da análise bibliométrica	72
5.2	CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE GOVERNANÇA EDUCACIONAL BRASILEIRO À LUZ DO MODELO <i>GOVERNANCE ANALYTICAL FRAMEWORK</i>	80
5.2.1	Problemas	82
5.2.2	Atores	84
5.2.3	Normas sociais	86
5.2.4	Espaços de decisão	88
5.2.5	Fluxos de trabalho (processos organizacionais)	89
5.2.6	Principais características do processo de governança educacional no Brasil	90
5.3	CONSTRUÇÃO DO INSTRUMENTO DE MEDIDA	93
5.3.1	Objeto de interesse	93
5.3.2	A propriedade da governança na educação básica a ser observada	93
5.3.3	As dimensões do processo de governança	94
5.3.4	Definições dos construtos	95
5.3.5	Construção dos itens	106
5.4	VALIDAÇÃO DO INSTRUMENTO DE MEDIDA	108
5.4.1	Análise (validação) teórica dos itens	108
5.4.2	Planejamento da aplicação	110
5.4.3	Aplicação do instrumento de medida	111
5.4.4	Análise (validação) empírica do instrumento de medida	112
5.4.4.1	Análise Fatorial Exploratória e Análise de Componentes Principais	113
5.4.4.2	Testando a estrutura encontrada (Análise Fatorial Confirmatória)	119
5.4.4.3	Análise do modelo investigado	122

5.5	EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DA CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DE GOVERNANÇA NA EDUCAÇÃO BÁSICA DO BRASIL	124
5.5.1	Características dos “Problemas educacionais”	125
5.5.2	Características dos “Atores educacionais”	128
5.5.3	Características das “Normas sociais”	133
5.5.4	Características dos “Espaços de decisão”	137
5.5.5	Características dos “Fluxos de trabalho”	141
6	CONCLUSÕES E TRABALHOS FUTUROS	147
6.1	CONTRIBUIÇÕES DO TRABALHO	151
6.2	LIMITAÇÕES	152
6.3	TRABALHOS FUTUROS	153
	REFERÊNCIAS	154
	GLOSSÁRIO	168
	APÊNDICES	169
	APÊNDICE A – Carta de apresentação	170
	APÊNDICE B – Roteiro da entrevista	172
	APÊNDICE C – Roteiro da entrevista de grupo focal	176
	APÊNDICE D – Termo de Consentimento - Grupo Focal	178
	APÊNDICE E – Termo de Consentimento - Análise de Juízes	180
	APÊNDICE F – Instrumento de medida (versão pré-teste)	182
	APÊNDICE G – Gráficos de análise dos juízes	192
	APÊNDICE H – Ofício de solicitação de apoio ao CONSED	200
	APÊNDICE I – Ofício de solicitação de apoio à Undime	202
	APÊNDICE J – Instrumento de medida (versão final)	204
	ANEXOS	214
	ANEXO A – IBGE - Questionário básico do Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic)	215
	ANEXO B – Instrumento Diagnóstico do Plano de Ações Articuladas (PAR) 219	

1 INTRODUÇÃO

1.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

No ano de 2015, as Nações Unidas, em conjunto com os governos e as sociedades civis, adotaram a nova agenda de desenvolvimento sustentável (social, econômico e proteção ambiental) estabelecendo os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Dentre os alvos estabelecidos, vale ressaltar o ODS4, que assim dispõe: assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos (ONU, 2017b).

Para avaliar a efetividade das ações de desenvolvimento é necessária uma avaliação periódica que descreve a realidade de cada região, país e cidade. Existe uma estrutura para a gestão dos resultados das ações, a fim de acompanhar a implementação dos ODS e das suas metas.

Com o intuito de facilitar a implementação do quadro de indicadores globais dos ODS, esses são classificados em três níveis, com base no seu nível de desenvolvimento metodológico e na disponibilidade de dados, da seguinte forma:

- Nível I: o indicador é conceitualmente claro, tem uma metodologia estabelecida internacionalmente, os padrões estão disponíveis e os dados são produzidos regularmente por pelo menos 50 países.
- Nível II: o indicador é conceitualmente claro, tem uma metodologia estabelecida internacionalmente e os padrões estão disponíveis, mas os dados não são produzidos regularmente pelos países.
- Nível III: Nenhuma metodologia ou padrões internacionalmente estabelecidos ainda estão disponíveis para o indicador, mas a metodologia / padrões estão sendo (ou serão) desenvolvidos ou testados.

Nesse sentido, o ODS 4, *Assegurar uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos*, encontra-se com quase a totalidade dos indicadores das metas nos níveis II e III (ONU, 2017a). Significa que os dados não são produzidos ou não existe um padrão internacional estabelecido para aferição dos diversos construtos da qualidade educacional.

Os principais marcos legais do Brasil, que garantem o acesso à educação de qualidade para todos, são: (i) a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); (ii) a Lei de Diretrizes e

Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996); e (iii) o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). Não obstante o Brasil tenha avançado em relação ao processo de universalização do acesso à educação fundamental no território nacional nas últimas décadas, as elevadas taxas de reprovação, de evasão e de ausência nas aulas escolares e os baixos desempenhos nas avaliações cognitivas dos estudantes sinalizam que o sistema educacional no Brasil apresenta problemas de qualidade (SOARES, 2005).

É importante mencionar que, consoante o entendimento da UNESCO (2015), a qualidade educativa está diretamente relacionada ao desenvolvimento nacional. Contudo, indaga-se se a relação entre a educação e o desenvolvimento nacional deve ir além do objetivo de formar o indivíduo apenas para o mercado de trabalho.

Por outro lado, há a educação integral, cujo objetivo é o desenvolvimento do indivíduo nas suas variadas dimensões (física, cognitiva, social, emocional e simbólica) e na sua formação cidadã, conforme se depreende do artigo 205 da Constituição Federal do Brasil, de 1988:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, p. 87).

No âmbito deste trabalho, o pleno desenvolvimento da pessoa é o objetivo da educação de qualidade por meio de uma visão humanista da educação, que promove, além da formação para o mercado de trabalho, as competências cognitivas, as habilidades interpessoais e sociais (UNESCO, 2015).

Nesse contexto, o Banco Mundial, que outrora visava apenas um desenvolvimento econômico dos países cooperados, nos últimos anos, passou a explicitar a importância de melhorar as condições sociais, especialmente por meio da saúde e da educação básica, para atingir um crescimento duradouro, sustentável e equitativo (WORLD BANK, 1992).

A mudança de paradigma do Banco Mundial para uma política de desenvolvimento socioeconômico decorreu do fracasso de parcela das reformas apoiadas pelos Empréstimos de Ajuste Estrutural (*Structural Adjustment Loans - SAL*), que mencionou a ausência de uma “boa governança” como óbice ao desenvolvimento das nações da África (WORLD BANK, 1989; BORGES, 2000).

Dentro dessa visão, o WORLD BANK (1989) argumenta que a crise da governança é um obstáculo ao desenvolvimento humano e socioeconômico de um país, por isso se espera

dos Estados a capacidade de articular as partes interessadas na governança, a fim de fortalecer e empoderar os atores sociais no estabelecimento da direção e no controle das políticas públicas.

Na esfera da governança educacional, os autores Møller e Skedsmo (2015), Vidovich e Currie (2011) e Woelert e Millar (2013) ensinam que parte das dificuldades a ser superada para o alcance da qualidade da educação, refere-se à implementação de estruturas de governança nos sistemas de ensino.

No Brasil, o regime federativo previsto na Constituição Federal pressupõe a autonomia dos entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e, por isso, o desafio é assegurar uma educação de qualidade em nível nacional considerando as diversidades regionais e locais. Definir a estratégia de coordenação intergovernamental, articular autonomia e independência na gestão dos sistemas de ensino e regulamentar um regime de colaboração entre os entes federativos são questões relevantes no estudo da governança educacional (UNESCO, 2010).

Com base nessas reflexões, a presente pesquisa se norteou mediante a problematização da temática, considerando a seguinte questão: o processo de governança educacional do Brasil é adequado para assegurar e promover uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

A partir do contexto e da questão descrita, esta pesquisa teve como objetivo geral: caracterizar e avaliar o processo de governança na educação básica brasileira.

1.2.2 Objetivo Específico

Para o alcance do objetivo geral da pesquisa, foram delimitados os seguintes objetivos específicos:

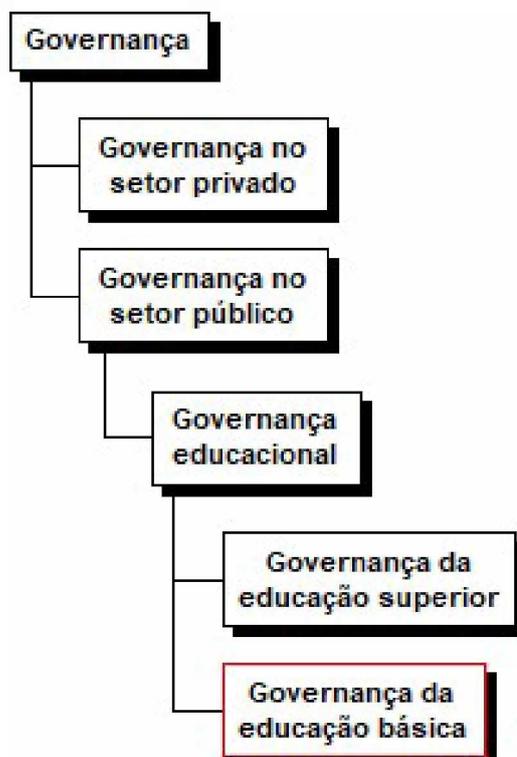
- a) identificar os principais temas e bases teóricas dos estudos sobre o construto governança educacional, presentes nas principais pesquisas da produção científica nacional e estrangeira;
- b) constatar quais são as estruturas existentes no processo de governança na educação básica brasileira;
- c) desenvolver um instrumento de medida para avaliar o processo de governança dos sistemas de ensino básico do Brasil.

Haja vista que o objetivo da pesquisa compreendeu a construção de um instrumento de medida para avaliação da governança na educação básica brasileira, o desenvolvimento da pesquisa ocorreu segundo as orientações de Pasquali (2009).

O objeto ou sistema de interesse do investigador é a governança. Esta constitui-se em um sistema como o objeto imediato de interesse no âmbito de um delineamento de pesquisa. Por conseguinte, não se trata de uma entidade ontológica monolítica e unívoca (PASQUALI, 2009).

Conforme leciona (PASQUALI, 2009), o sistema pode ser considerado de vários níveis, dependendo do interesse do pesquisador. Para tanto, este estudo foca como seu objeto específico no processo de governança aplicado ao setor público, mais especificamente a governança educacional de sistemas de ensino básico, conforme explicitado na Figura 1.

Figura 1 – Níveis do objeto de interesse



Fonte – Elaborada pelo autor

Segundo Pasquali (2009), não é preciso ver posições teóricas antagônicas de diversos autores quanto ao tema do estudo, podendo o sistema definido ser mais amplo ou mais restrito. Assevera, contudo, que quanto mais elementar for o sistema ou o objeto de interesse, mais fácil

se torna a construção do instrumento de medida. Por isso, a Figura 1 explicita a governança na educação básica como o sistema mais próximo do interesse direto do pesquisador.

1.3 JUSTIFICATIVA

A problemática da garantia de acesso à educação de qualidade para todos no Brasil tem sido o foco de diversas pesquisas em educação. Esse assunto ganhou relevância na agenda educacional internacional, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), na Declaração Mundial sobre a Educação para todos (1989) e, também, nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

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

Com o intuito de promover o progresso dos ODS, o documento da Agenda 2030 dispõe que “os governos têm a responsabilidade primária de acompanhamento e revisão, em âmbito nacional, regional e global, do progresso alcançado na implementação dos objetivos e metas ao longo dos próximos 15 anos” (ONU, 2017b).

Nesse sentido, o presente trabalho se justifica pela complexidade das políticas públicas educacionais, que necessariamente percorre os processos de governança nos sistemas educativos seja na fase de formulação, implantação ou avaliação da política. Os resultados deste trabalho podem contribuir para explicar parte da melhoria da qualidade dos serviços educacionais, para auxiliar os atores dos sistemas de ensino brasileiro na tomada de decisão e para o monitorar a meta de educação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Quanto às pesquisas nacionais sobre a governança educacional, o tema foi pouco estudado no Brasil, com poucos os grupos de pesquisas nesse sentido. Em consulta ao Diretório de Grupos de Pesquisa do Brasil, mantido pelo CNPq, utilizando o termo de busca “governança e educação”, a pesquisa retornou quatro grupos de pesquisa: (i) REDES - Rede de Estudos em Desenvolvimento e Ensino Superior, grupo da área de economia da Unicamp; (ii) Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, grupo da área de sociologia da UFCG; (iii) Gestão Social e do Desenvolvimento Local - GESDEL, grupo da área de administração da UNAMA; (iv) Núcleo Girassol de Estudos em EcoPolíticas e EConsCiencias, grupo na área de ciência da informação

da UFF. Vale destacar que o diretório de grupos de pesquisas não apontou nenhum resultado quanto à consulta do termo “governança educacional”.

Em consulta à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) mantido pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) utilizando as expressões “governança educacional” e “governança na educação”, encontrou-se como resultado da consulta, apenas as dissertações de Alvarez (2014), Lucri (2016), evidenciando-se, assim, que o tema é pouco explorado no Brasil.

Por outro lado, há diversas pesquisas realizadas em países, especificamente: Noruega (MØLLER; SKEDSMO, 2015; MAGALHÃES *et al.*, 2013), Suécia (BUNAR, 2011), Geórgia, Armênia (DOBBINS; KHACHATRYAN, 2015), Alemanha (SCHIERSMANN, 2014; MAGALHÃES *et al.*, 2013), Suíça (SCHIERSMANN, 2014; MAGALHÃES *et al.*, 2013), Inglaterra, Holanda, Itália, Portugal, (MAGALHÃES *et al.*, 2013), Estados Unidos (VIDOVICH; CURRIE, 2011), Hong Kong (NG, 2013) e Austrália (WOELERT; MILLAR, 2013; VIDOVICH; CURRIE, 2011), cujos estudos demonstraram a relevância da governança educacional como objeto de pesquisa que contribui para o alcance da qualidade da educação.

Os casos de sucesso no âmbito da governança educacional, sobretudo, os da Austrália, da Noruega e da Suécia são os mais citados e avaliados em pesquisas científicas. Assim, a análise desses casos de referência se justifica em razão dos efeitos obtidos por esses países, que foram evidenciados nos últimos resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa).

Dada a relevância do tema, a UNESCO desenvolve, em parceria com o governo brasileiro, diversas iniciativas de cooperação técnica. As ações de cooperação contemplam a contribuição na elaboração de diretrizes e metas, no diagnóstico da situação atual da educação nos municípios e na elaboração e na implementação dos planos de ações.

Logo, a relevância desta pesquisa decorreu do seu potencial de contribuir no avanço das políticas públicas para aperfeiçoar o desempenho dos sistemas educacionais e, consequentemente, para melhorar as condições de aprendizagem dos estudantes no Brasil. Como citado anteriormente, o volume de pesquisas a respeito da governança educacional brasileira é escassa, quais sejam: Oliveira e Rodrigues (2017), Robertson (2013), Robertson e Verger (2012), Dale (2010), Amos (2010). Ademais, o modelo de governança adotado neste estudo, *Governance Analytical Framework*, modelo destinado a pesquisas de processos de governança, carece de aplicação no âmbito da educação, conforme demonstrado por Hufty (2011) ao mencionar as pesquisas realizadas em temas como: saúde pública, segurança urbana, cadeias de produtos,

abastecimento de água, conservação da biodiversidade e desmatamento.

A pesquisa foi norteada pelo modelo *Governance Analytical Framework*, que forneceu as categorias *a priori* para uma melhor compreensão dos processos da governança educacional do Brasil. Ao fornecer as ferramentas analíticas da governança, a metodologia contribuiu para o processo de seleção dos artigos durante a pesquisa bibliográfica; a triagem do *corpus* a ser avaliado na pesquisa documental; a definição das categorias *a priori*; e a construção da Escala da Governança Educacional.

Este trabalho, portanto, tem importância por apresentar possíveis respostas às lacunas existentes nas pesquisas que associam governança à qualidade dos serviços educacionais do Brasil, conforme estabelecido no documento Agenda 2030 (ONU, 2017b), que reconhece a educação de qualidade como indispensável para o sucesso de todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O texto está organizado em cinco seções: na primeira, detalham-se as contribuições dos referenciais teórico-metodológicos da pesquisa; na segunda, aborda-se a metodologia de investigação; na terceira, analisam-se os trabalhos relacionados ao objeto e métodos da pesquisa; na quarta, discutem-se os resultados da análise bibliográfica em 7 décadas de produção científica, da construção, aplicação e validação do instrumento e medida; e da estatística descritiva dos 511 participantes do *survey*; na quinta, apresentam-se as considerações finais.

Na seção 5 de resultados e discussão, destaca-se como resultado deste trabalho a apresentação das palavras mais frequentes nos artigos sobre governança educacional. As palavras-chave encontradas se relacionam com as categorias analíticas do processo de governança, consoante o modelo *Governance Analytical Framework* (GAF).

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O referencial teórico está estruturado em quatro seções, que visam apresentar os construtos governança, governança educacional e a metodologia *Governance Analytical Framework*. Inicialmente, são apresentados alguns termos que foram utilizados na construção do referencial teórico e no delineamento do estudo. A segunda seção trata da governança e seus principais autores, conceitos, funções e classificações. Posteriormente, na terceira seção, buscou-se trazer sobre a aplicação da governança no âmbito educacional. E, a quarta seção, pretende tratar, também, dos pontos fundamentais da metodologia GAF, por ser o tópico fundamental da pesquisa.

2.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

Com o objetivo de orientar a construção do problema de pesquisa a ser investigado, o arcabouço teórico a ser apresentado, neste estudo, baseou-se em artigos publicados em periódicos científicos nacionais e estrangeiros.

A pesquisa bibliográfica se realizou conforme os protocolos de pesquisa de Creswell (2010), a partir da consulta para aprofundar o conhecimento científico na temática em questão, a ser realizada mediante a busca pelos descritores: governança educacional, *educational governance*, governança pública, *public governance* e *Governance Analytical Framework*. A fonte da presente análise originou da base de dados de produção científica nacional e internacional disponível no banco de dados multidisciplinar denominada *Scopus*.

A opção de utilizar o *Scopus*, como a base de obtenção dos dados, se justificou por: (i) ser uma base de dados de cobertura mais ampla, que indexa 37.979 periódicos; (ii) possuir uma importação de dados suportada pelos pacotes de software bibliométrico mais utilizados; e (iii) conter dados para todos os autores em referências citadas, tornando a análise baseada em autoria e cocitação mais precisa, com uma série histórica de décadas, conforme asseveram Zupic e Čater (2015).

Nesta etapa estabeleceu-se as definições-chave que orientaram o estudo, ou seja, definiu-se quais as palavras-chave foram utilizadas nas ferramentas de busca e delimitou-se a pesquisa em relação às referências bibliográficas e citações. Para as palavras-chave escolhidas, utilizou-se, também, as expressões equivalentes na língua inglesa.

Os conceitos-chave foram estabelecidos a partir do objetivo geral e dos objetivos específicos, que se relacionam com as questões que este estudo objetiva abarcar. A delimitação

das palavras-chave foram: governança; governança educacional e metodologia *Governance Analytical Framework*.

Dos registros apresentados pelas ferramentas de busca, foram realizadas as leituras dos resumos dos textos, visando identificar se os artigos têm como objeto de estudo a governança educacional. Os artigos selecionados foram analisados considerando os seguintes elementos: (i) títulos dos artigos; (ii) resumos; (iii) palavras-chave; (iv) conclusões, incluindo achados, agenda e limitações da pesquisa (CRESWELL, 2010).

Observados os referidos elementos, quanto aos artigos selecionados, houve o registro de anotações, em categorias, para posterior classificação e codificação na estruturação da revisão de literatura. No tocante aos artigos científicos, em que as leituras do resumo evidenciaram o objeto de estudo, encaminhou-se à análise de seu conteúdo.

Nesta etapa, a *GAF* contribuiu para uma melhor compreensão dos processos políticos da governança educacional do Brasil. O processo de seleção dos artigos se baseou nos construtos da governança educacional, conforme a metodologia *Governance Analytical Framework* proposta por Hufty (2011), cujos componentes são: (i) problema; (ii) normas sociais; (iii) atores; (iv) espaços de convergência; e (v) processos.

Foram selecionados 31 artigos científicos, sendo 2 publicados em periódicos brasileiros e 29 em periódicos estrangeiros. Os artigos foram agrupados conforme os construtos de governança indicados por Hufty (2011).

Pretendeu-se confirmar os principais construtos discutidos em cada artigo a partir da leitura dos respectivos títulos, resumos e palavras-chave. Os artigos que trataram mais de um construto foram classificados na dimensão, cujas conclusões foram consideradas mais relevantes. O agrupamento dos referidos artigos foi exposto na Figura 2.

O levantamento bibliográfico descrito contribuiu na elaboração do mapa de literatura, instrumento que permite ao pesquisador ilustrar as basilares contribuições deste estudo (CRESWELL, 2010).

2.2 MAPA DE LITERATURA

Segundo Creswell (2010), o mapa de literatura é uma ferramenta relevante para a atividade de sistematizar a pesquisa bibliográfica por intermédio de um mapa. Isso propicia ao pesquisador a compreensão de como o seu trabalho foi realizado. O referido mapa é composto por um sumário visual e retrata as buscas realizadas para a construção do referencial teórico

desta pesquisa, que pode ser organizado de forma hierárquica ou de fluxograma.

Conforme o mapa de literatura representado na Figura 2, pode-se observar os principais achados para o tema em pesquisa.

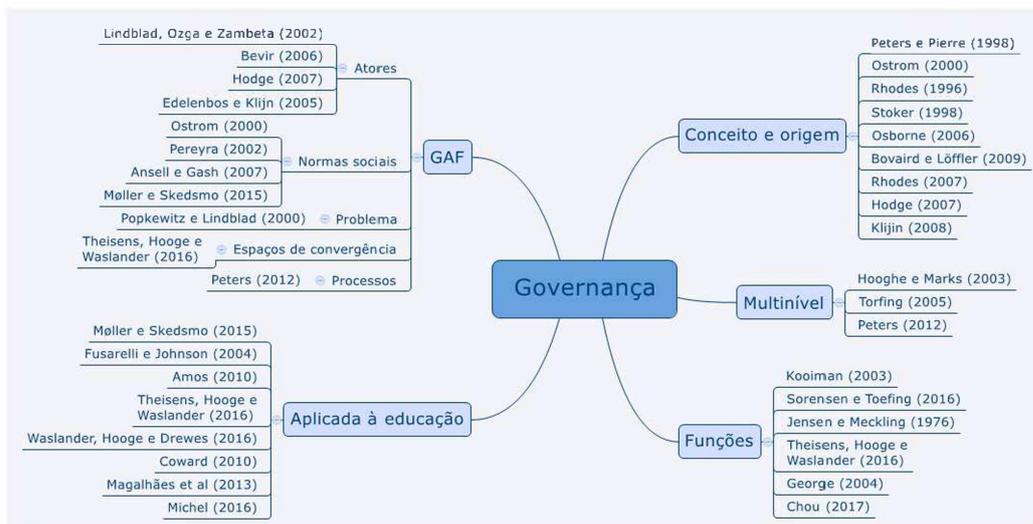


Figura 2 – Mapa de literatura
Fonte: Elaborada pelo autor

O mapa de literatura exibido anteriormente demonstrou os estudos identificados na pesquisa bibliográfica, segundo o protocolo de Creswell (2010). O referencial teórico inicia abordando a governança incluindo origem, conceitos, funções e aplicabilidade.

2.3 GOVERNANÇA

A palavra “governança” derivou da expressão grega *kybernan*, que foi utilizada para se referir ao exercício da direção, do controle e da autoridade, e, posteriormente, foi traduzido para o latim como *gubernare* (LEVI-FAUR, 2012a). O conceito de “governança” é adotado em diversas áreas do conhecimento, como nos estudos de direito, desenvolvimento, economia, geografia, relações internacionais, ciência política, sociologia e administração pública (BEVIR, ; PETERS, 2011; HORVATH, 2017).

De acordo com Levi-Faur (2012a), a expressão “governança”, assim como o vocábulo “governo”, possui ao menos quatro aplicações na literatura, isto é, como uma estrutura, um processo, um mecanismo e uma estratégia. Afirma, ainda, que predomina, na literatura, a governança como estrutura, conceituada como “sistema de regras ou institucionalização de coordenação social” (LEVI-FAUR, 2012b, p. 32). Essa coordenação social por meio da

governança ocorre em diferentes níveis e topologias, em organizações de pequeno, médio e grande porte, em sistemas regionais e nacionais e, também, transnacionais (COWARD, 2010).

Conforme Castells (1999), há um consenso de que vivemos em um mundo em rede, pois a relação entre estado e sociedade tem mudado, sobretudo, em razão do aumento da complexidade dos aspectos sociais, políticos e econômicos, o que exige novos arranjos para alinhar o governo de forma horizontal e vertical; a integração entre os processos das organizações públicas; o compartilhamento das atividades estatais, com os atores sociais; e a mobilização de uma diversidade de partes interessadas na produção do valor público (GOLDSMITH, 2006).

No estudo de Klijn (2008) em que se buscou descrever as práticas europeias de governança entre 1994 e 2008, observou-se diversas abordagens de relacionamento entre os atores, a saber, a abordagem: da interação entre o público e o privado (OSBORNE, 2002; HODGE; GREVE, 2007); da tomada de decisão interativa, do envolvimento de partes interessadas (MCLAVERTY, 2017; EDELENBOS; KLIJN, 2005) e outras formas de envolvimento do cidadão (LOWNDES; PRATCHETT; STOKER, 2001). Assim, diversos atores devem ser incluídos no processo de formulação e implementação de políticas.

Klijn (2008) examina a crescente literatura sobre governança e a literatura relacionada sobre governança em rede. Procura, ainda, avaliar as contribuições de estudiosos teóricos e empíricos europeus. Realizou-se um exame do conceito de governança, demonstrando as semelhanças entre a literatura sobre governança e redes. Posteriormente, discutiu-se sobre diversas pesquisas na área de redes de governança, destacando como elas influenciaram diferentemente pesquisadores europeus e americanos. Finalmente, apresenta uma agenda de pesquisa, que inclui o desenvolvimento de pesquisas quantitativas que permitam comparações internacionais.

Em sua pesquisa, Klijn (2008) assevera que, em razão da crescente complexidade dos desafios que enfrentam, os governos nacionais e locais se tornaram mais dependentes do engajamento dos cidadãos, da sociedade civil organizada e dos mercados para atingir seus objetivos. Afirma, também, que os problemas da política social somente podem ser resolvidos por meio da ação colaborativa, enfatizando a importância da governança em rede.

A respeito das implicações das evoluções teóricas do conceito de governança após o ano de 1997, Rhodes (2007) buscou fornecer um resumo do estado atual do estudo da governança e demonstrar como a análise de redes e de governança foi influenciada por estudos organizacionais. Segundo os achados, defende-se que a análise da governança deve se concentrar em crenças, práticas, tradições e dilemas, partindo de uma abordagem menos prescritiva e adotando uma perspectiva mais interpretativa no estudo das instituições políticas e da governança.

Rhodes (2007) argumenta, também, que a governança do setor público contemporâneo é caracterizada pela perda dos governos da capacidade de governar, na medida em que existe um controle significativo pelos atores sociais sobre as ações do Estado, cabendo aos governos estabelecer as regras para o funcionamento das estruturas de governança.

Dentro do contexto da governança como disciplina da ciência política, essa é entendida como resgate de alguns de seus fundamentos, por voltar-se à compreensão de como o setor público, em conjunto com o setor privado, terceiro setor e os atores transnacionais, é capaz de prover direção e controle para o desenvolvimento socioeconômico (PETERS, 2011).

Tendo em vista a utilização da palavra “governança” em diversas disciplinas, tanto aplicadas ao setor público quanto ao setor privado, torna-se necessário conceituar alguns termos básicos utilizados na literatura relacionados à governança e que proporcionarão um melhor entendimento, conforme o Quadro 1.

Desse modo, adotou-se o conceito proposto por Hufty (2011), diz respeito às interações sociais, dos processos coletivos formais e informais de tomada de decisão e de elaboração de normas de controle social em relação a assuntos de interesse público. O termo governança será entendido, também, como aplicável tanto no setor público, como no setor privado (RHODES, 2007).

2.4 FUNÇÕES DA GOVERNANÇA

A presente pesquisa fundamenta-se na teoria agente-principal. Conforme Jensen e Meckling (1976), conceitua-se uma relação de agência como um contrato por meio do qual uma ou mais pessoas (o principal) contrata outra pessoa (o agente) para realizar algum serviço em seu nome, envolvendo a delegação de algum poder de tomada de decisão ao agente. Se ambas as partes da relação são maximizadoras de utilidade, há boas razões para presumir que o agente nem sempre agirá de acordo com os melhores interesses do principal.

A abordagem do principal-agente pressupõe que o agente atue na condução da gestão em nome do principal na tomada de decisão de competências específicas. Está, também, entre os pressupostos da referida teoria que o agente possui mais informações do que o principal e toma ações que podem comprometer às expectativas e às necessidades do principal (ROSS, 1973; HÉRITIER; MOURY, 2012).

Após a delegação, o principal pretende garantir que o agente não se desvie do mandato original de delegação. Assim, há dois mecanismos para alinhar as necessidades do

Quadro 1 – Conceitos e definições de governança

Nome e ano	Conceitos e definições de governança
Boyer (1990, p. 51)	“Podemos definir a governança como a ação do governo juntamente com seus parceiros não-governamentais no processo de direcionar a economia, a sociedade e as políticas públicas”.
Shleifer e Vishny (1997)	“Refere-se ao conjunto de mecanismos de convergência de interesses de atores direta e indiretamente impactados pelas atividades das organizações”.
Ibanhes <i>et al.</i> (2007)	“ferramenta analítica para compreensão dos fatores que organizam a interação dos atores, a dinâmica dos processos e as regras do jogo”.
Matias-Pereira (2010)	“governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Nesse sentido, o enfoque da ciência política está orientado para as formas de interação nas relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade, dedicando especial atenção aos processos de cooperação e aos mecanismos para estimular as relações entre os principais atores envolvidos nesse esforço: governo, setor privado e terceiro setor”.
Weiss e Thakur (2010)	Governança global pode ser entendida como o conjunto de instituições, mecanismos, relacionamentos e processos, formais e informais, entre Estado, mercado, cidadãos e organizações, internas ou externas ao setor público, através dos quais os interesses coletivos são articulados, direitos e deveres são estabelecidos e diferenças são mediadas.
Hufty (2011, p. 405)	“A governança refere-se a uma categoria de fatos sociais, a saber, os processos de interação e de tomada de decisão entre os atores envolvidos em um assunto público para a formulação de políticas públicas e normas sociais”.
Akutsu e Guimarães (2012)	“governança está relacionada [...] aos mecanismos de controle nas organizações, utilizados para consecução de seus objetivos”.
IFAC (2013)	“Governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados”.
IBGC (2015)	“Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade”.
Michel (2016, p. 517)	“O conceito de governança se refere à combinação de obrigações vinculativas e não vinculativas, regulamentos, normas, negociações e recomendações que influenciam as decisões de uma multiplicidade de atores nos níveis individual, local, regional e nacional”.

Fonte – Elaborado pelo autor

agente ao principal, a saber: (i) por intermédio de incentivos; ou (ii) por meio do controle de comportamento do agente durante o planejamento, a implementação e a prestação de contas (HÉRITIER; MOURY, 2012).

Sob a perspectiva da administração pública, nota-se uma relação principal-agente em que o povo, detentor do poder, atua como principal, e os agentes, são seus representantes, isto é, os atores políticos aos quais foram delegadas as responsabilidades de gerir os recursos públicos (BRASIL, 2014).

Considerando a teoria do agente-principal, Kooiman (2003) assevera que a governança possui duas principais funções: (i) *direcionar* o agente a partir das necessidades,

expectativas ou problemas priorizados pelo principal e (ii) *controlar* as ações da gestão quanto ao atendimento das diretrizes estabelecidas, seja de desempenho, conformidade ou risco.

Nesse sentido, o estudo promovido por Michel (2016) objetivou consolidar as teorias e abordagens de direção e acompanhamento de um processo de mudança dentro dos sistemas educacionais entre 1996 e 2016. Essas transformações decorreram de muitos fatores, como: globalização, descentralização, um ritmo mais rápido de mudança e crescentes expectativas e demandas de várias partes interessadas (pais, empregadores, sindicatos de professores, etc.), bem como a crescente influência da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da União Europeia no domínio da educação.

De acordo com os achados da pesquisa de Michel (2016), a partir de várias experiências empíricas, é possível encontrar uma massa crítica de fatores positivos essenciais que são necessários para orientar a mudança na educação de maneira eficaz, observando-se os seguintes pontos: uma ação estruturante para alguns atores de referência com uma sólida legitimidade profissional em relação a seus colegas; recursos suficientes e desenvolvimento profissional relevante; trabalho colaborativo significativo; alguns objetivos pedagógicos limitados e claros; a avaliação regular dos resultados; continuidade suficiente ao longo do tempo (sustentabilidade); e uma rede de atores, escolas e parceiros envolvidos no processo de mudança. Nas considerações finais, destaca, também, que a governança no sistema educacional, considerada como um sistema complexo de nível múltiplo, permite levar em consideração todos esses elementos de forma sistêmica.

No estudo realizado por Theisens, Hooge e Waslander (2016) buscou-se entender como funciona a direção nos sistemas de ensino complexos. Em sua forma mais sucinta, definiu-se a direção como sendo a ação que visa "exercer influência", deixando perfeitamente claro que a direção é uma característica das relações entre os atores. Os resultados da pesquisa de Theisens, Hooge e Waslander (2016) demonstraram que em sistemas educacionais complexos a direção deve ser observada a partir da perspectiva do ator, ou seja, decorre de uma consequência das ações dos atores e da interação entre os atores. Concluiu-se, ainda, que as interações nas ações de direção podem ser classificadas em dirigir os outros; dirigir-se (autodisciplina); e ser dirigido por outro.

De acordo com Kooiman (2003), em sua obra *Governing and Governance*, existem três modelos de governança: a autogovernança, a cogovernança e a governança hierárquica. Esse último modelo é caracterizado pela direção e controle, que são formas de descrever os processos de intervenção entre os atores sociais e governamentais numa abordagem *top-down*.

O principal elemento da função direção da governança é a diretriz, manifestada, algumas vezes, no estabelecimento de objetivos e metas. Como a direção é uma maneira de intervir de forma unidirecional e de cima para baixo, ela se expressa na definição de metas. No entanto, nas atividades de governo, a direção é uma ocupação interativa, em que a busca de metas parece preferível à definição de objetivos (KOOIMAN, 2003).

No que se refere à governança por metas e resultados, Coward (2010) afirma que implementar um sistema significa, por um lado, estabelecer a direção e, por outro, construir um sistemas de controle e de prestação de contas. Para isso, exige-se que as diretrizes sejam monitoradas e avaliadas.

Ao tratar sobre a função controle no modelo de governança hierárquica, Kooiman (2003) lembra que as organizações públicas modernas são altamente complexas e requerem instituições e instrumentos de controle igualmente complexos. Contudo, muitos desses esforços de controle estão em conflito com outras necessidades a serem observadas pela administração pública moderna, tais como: o desempenho, o escopo, o tempo e a conformidade. Argumenta, ainda, que o processo de controle permite a correta interpretação do contexto para atuar, quando necessário.

Kooiman (2003) afirma que a direção e o controle são as principais expressões da governança hierárquica, em que a direção é o mais “político” das duas funções e o controle é o mais “administrativo”, por natureza. A direção possui características mais dinâmicas, enquanto o controle é direcionado para a administração da complexidade e diversidade.

No tocante à importância do controle no âmbito da educação, Møller e Skedsmo (2015) destacam que a modernização do sistema educacional norueguês ocorreu em razão da implementação das seguintes estratégias e mecanismos de governança: (i) descentralização e delegação de tarefas para as autoridades no âmbito municipal, acompanhada pela introdução da Gestão por Diretrizes, como um novo sistema de governança na educação; e (ii) introdução de um sistema nacional de avaliação e monitoramento (controle) do cumprimento ao direito à educação para ajudar as redes de ensino, escolas e professores a atingirem seus objetivos.

2.5 GOVERNANÇA APLICADA À EDUCAÇÃO

Nos estudos acadêmicos e na agenda política internacional, dá-se destaque aos sistemas públicos de ensino e ao relacionamento do governo com os atores sociais (OSTROM, 2010; OSBORNE, 2010; KOOIMAN, 2003) e econômicos envolvidos na governança educacional

(HONIG, 2006).

As estruturas dos sistemas educacionais mudaram de várias maneiras nas últimas décadas. Essa reforma educacional é associada às iniciativas de descentralização e de desregulamentação, além da ampliação da autonomia da unidade de ensino. No entanto, outras reestruturações são caracterizadas pelas mudanças nos mecanismos de governança como: na direção por regras e diretrizes e, em outros casos, na direção por metas e resultados (LINDBLAD; JOHANNESSON; SIMOLA, 2002; BEARE; BOYD, 1993).

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

A expressão *governança educacional* é cunhada por Amos (2010) para se referir ao conjunto de medidas para garantir a qualidade educacional nas escolas. O referido autor argumenta que as orientações-chaves nesse sentido é proporcionar a mudança de paradigma, que consiste em partir do direcionamento interno para o externo.

A pesquisa de Amos (2010) analisou dois conceitos, a governança e a governamentalidade, que podem ser empregados como ferramentas de análise para estudar as transformações em curso no sistema educacional. Dos resultados, constatou-se que o termo governança provou-se particularmente importante para a compreensão teórica adequada do papel das organizações internacionais na formulação de políticas educacionais. A expressão “governamentalidade”, por sua vez, “inclui investigações do nexa tipicamente foucautiano conhecimento/poder.” (AMOS, 2010, p. 23)

De acordo com a investigação de Coward (2010), que examinou a literatura relacionada à aplicação da governança educacional aos cuidados da saúde, a pesquisa teve como finalidade estabelecer em que medida o tipo de governança voltado para a educação é reconhecido pela equipe de saúde. Pretendeu, ainda, desenvolver uma compreensão de como a governança é definida e usada. A metodologia utilizada partiu da revisão de literatura decorrente de pesquisas na base de dados acadêmica complementada por uma pesquisa no Google Scholar. Os resultados foram peneirados usando os critérios de força e de evidência e filtrados para relevância usando palavras-chaves secundárias. De acordo com os achados, a governança educacional é uma área pouco pesquisada. Há poucas tentativas de definir a governança educacional, embora vários autores observem semelhanças com a governança clínica, sobretudo, ao observar as relações interdependentes entre áreas como governança institucional, desenvolvimento organizacional e

gerenciamento de risco.

Tendo em vista os estudos de Coward (2010), registra-se que a maior parte da literatura, que dispõe sobre governança educacional, se relaciona com os sistemas educacionais ou as instituições de ensino superior. Uma grande proporção deste referencial teórico é originária dos Estados Unidos e diz respeito às escolas do ensino básico e fundamental ou à condução de sistemas educacionais estaduais e locais. Segundo Coward (2010), a maior parte dos estudos indicam que, os padrões educacionais satisfatórios e os processos de garantia de qualidade decorrem de uma boa governança educacional.

Ideia semelhante é defendida por outros autores como Sarrico, Veiga e Amaral (2013), na pesquisa que buscou descrever o contexto da governança nas instituições de ensino superior portuguesas e como os arranjos de governança impactam os mecanismos de qualidade e garantia de qualidade do ensino superior. O estudo baseou-se em quatro estudos de casos institucionais, compreendendo duas universidades e duas instituições politécnicas. Entrevistas semiestruturadas foram realizadas com gerentes seniores, gerentes de nível médio, acadêmicos e estudantes de Artes e Engenharia, e foi realizada uma análise documental. Os principais resultados mostram que as características nacionais e institucionais de governança e gestão podem influenciar a implementação de políticas e procedimentos de qualidade e, de fato, a melhoria da qualidade. Os diferentes atores institucionais parecem estar cientes da natureza dinâmica e reconhecem a necessidade de revisão das estruturas de governança e de gestão das instituições de ensino superior.

Para Sarrico, Veiga e Amaral (2013) há relação entre a governança e a garantia ao direito à educação de qualidade nas instituições de ensino superior. Embora, o artigo em análise seja destinado à educação superior, sua produção científica se apresenta como relevante em virtude da razoável relação entre os componentes da educação básica e da educação superior.

A pesquisa realizada por Magalhães *et al.* (2013), aborda a interação entre as políticas da União Europeia e os setores nacionais de ensino superior nos países envolvidos no projeto TRUE (Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Holanda, Noruega, Portugal e Suíça), que defende a governança europeia. Focaliza-se sobre os objetivos das políticas e instrumentos de metagovernança na União Europeia, nas áreas da avaliação e do financiamento. Dessa forma, cria-se uma gramática comum para a governança europeia do ensino superior.

Magalhães *et al.* (2013), ao estudarem as reformas das relações entre o Estado, os sistemas educativos e as instituições de ensino, afirmam que a primeira onda de reforma educacional na União Europeia ocorrida nas últimas décadas, reforçou a autonomia institucional

e enfatizou a necessidade de garantia da qualidade e do *accountability*.

Sobre os resultados da pesquisa, Magalhães *et al.* (2013) concluem que as ações metagovernança da União Europeia e dos Estados nacionais interagiram, embora com extensão e intensidade variáveis nas áreas de avaliação e financiamento do ensino superior nos países selecionados. A diversidade, que se identificou nos contextos nacionais, reflete a importância da metagovernança europeia considerar as especificidades nacionais e, ao mesmo tempo, enfatizar a necessidade de uma coordenação cada vez mais coerente.

Quanto à trajetória das mudanças da governança educacional na Noruega, Møller e Skedsmo (2015) buscaram investigar a forma pela qual as ideias ligadas às reformas da Nova Gestão Pública foram introduzidas e interpretadas no setor educacional norueguês. O método de pesquisa utilizado foi a análise crítica do discurso, com base nos estudos dos documentos de políticas públicas selecionados, que compreendem as últimas duas décadas.

A partir dos resultados obtidos, Møller e Skedsmo (2015) identificou três áreas de discussão: a primeira está vinculada à história nacional de escolarização norueguesa; a segunda está relacionada à necessidade de profissionalização docente; e a terceira está associada às estratégias de modernização e de melhoria da educação. Concluiu-se, também, que um argumento central é o de que as reformas da NGP mudaram de direção e foram aceleradas quando a Noruega foi listada entre os países com “baixo desempenho”, de acordo com o Pisa e outros testes internacionais. A liderança e a responsabilização (*accountability*) se tornaram os temas dominantes no campo da educação norueguesa.

Dentre as estratégias de modernização e melhoria da educação na Noruega, Møller e Skedsmo (2015) destaca: a modernização por meio da descentralização e a gestão por objetivos; um foco maior na liderança e na responsabilização, introduzindo um novo modelo de governança para a educação com foco na desregulamentação, disputa por eficiência, resultados da aprendizagem e responsabilização; e mudança para um tipo de governança mais orientado aos resultados, que sujeita os professores ao monitoramento e à avaliação externa.

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

Na pesquisa realizada por Fusarelli e Johnson (2004), objetivou-se traçar as origens

e a evolução das reformas neocorporativistas da Nova Gestão Pública na educação, localizando essas reformas dentro da formulação de política econômica e da governança nas políticas educacionais.

Concluiu-se que a educação se distingue de outros serviços públicos, haja vista que as escolas são organizações que não operam da mesma forma que o mercado. Assim, não se pode ter a expectativa de que reformas da administração pública, baseadas em práticas do setor privado, tais como algumas da Nova Gestão Pública, sejam igualmente efetivas ao serem aplicadas nas escolas. Os desafios da governança educacional e da melhoria escolar devem ser mais compreensíveis e contextuais (FUSARELLI; JOHNSON, 2004).

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

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

Segundo George (2004), a governança multinível atende as relações cada vez mais complexas entre atores de setores públicos, privados e voluntários organizados em diferentes níveis territoriais. Além disso, levanta questões importantes sobre a eficiência e a responsabilidade da tomada de decisão contemporânea na esfera pública, e destaca que a contribuição significativa para a nossa compreensão da política contemporânea.

Gomes (2011) traz, com o trabalho “Delimitação de atribuições educacionais: sistemas de ensino e competência constitucional”, reflexões sobre o pacto federativo brasileiro, autonomia das entidades federadas e a repartição de competências na condução de sistemas de ensino do Brasil. Para o desenvolvimento dessas reflexões, a pesquisa fundamenta-se na legislação educacional, nas pesquisas que desenvolvemos sobre a literatura pertinente à temática.

Na pesquisa realizada por Gomes (2011), expõe sobre a complexidade do pacto federativo do Brasil, que tem como fundamento a Constituição Federal de 1988. Caracteriza a organização federativa e repartição das competências educacionais em multiníveis (federal,

estadual e municipal).

Neste estudo, assumiu-se a concepção de governança educacional proposta por Sergioivanni, Kelleher e McCarthy (1999), como os sistemas e as organizações educacionais são estabelecidas; a forma como o poder é distribuído e exercido; são estabelecidas as estruturas utilizadas; a identificação dos papéis e das relações entre os diversos níveis e esferas de autoridade; a definição do processo decisório, bem como a fixação de responsabilidades, tais como fiscal, orçamentária e outros aspectos.

2.6 GOVERNANCE ANALYTICAL FRAMEWORK (GAF)

De acordo com o método Pasquali (2009), um dos primeiros passos na polo teórico na construção de instrumentos de medida é a definição constitutiva dos construtos, neste caso, das dimensões do processo de governança. A definição constitutiva é criada a partir de conceitos característicos da teoria que o construto está inserido. Estas definições têm grande relevância no âmbito da elaboração de instrumentos de medida, haja vista que situam o construto na respectiva teoria do construto estabelecendo as fronteiras e os limites de sua existência (PASQUALI, 2009).

Por essa razão, este trabalho adotou o modelo *Governance Analytical Framework*, desenvolvida no âmbito do Centro Nacional Suíço de Competência em Pesquisa (NCCR), que possui as seguintes características: é uma modelo realista, interdisciplinar, reflexiva, comparativa e genérica. Consiste em cinco ferramentas analíticas coerentemente vinculadas, a saber: problemas, normas sociais, atores, espaços de convergência e processos (HUFTY, 2011).

Na pesquisa realizada por Hufty (2011), pretendeu-se apresentar um modelo para pesquisar processos de governança, ou seja, as interações sociais nas quais os atores tomam decisões sobre problemas e questões coletivas, criando, reforçando ou alterando normas e instituições sociais. O modelo GAF tem sido aplicada por pesquisadores de diferentes disciplinas, principalmente para analisar - no sentido cartesiano de dividir cada dificuldade em tantas partes quanto for viável e necessário para resolvê-la (DESCARTES; DESCARTES, 1973) - processos de governança que o pesquisador está buscando.

Em suas considerações finais, Hufty (2011) destaca que as cinco ferramentas propostas - problemas, atores, normas sociais, processos e espaços de convergência - e que fazem da GAF um modelo coerente, têm sido utilizadas e desenvolvidas em estudos sobre acesso à saúde pública (BÁSCOLO; YAVICH; DENIS, 2016), segurança urbana (VELÁSQUEZ *et al.*, 2006), cadeias de produtos (TOBASURA; OSPINA *et al.*, 2010), abastecimento de água pós-conflito

(HUMBEL, 2009), conservação da biodiversidade (HUFTY, 2009; IMESCH, 2009), análise do discurso (SCOVILLE-SIMONDS, 2009) e desmatamento (JEAN-MAURICE, 2009).

O modelo *GAF* foi útil, principalmente, para o alcance do objetivo - Desenvolver um instrumento de medida para avaliar a estrutura de governança nos sistemas de ensino básico do Brasil -, pois permitiu observar e analisar os processos de governança como uma abordagem interdisciplinar, fornecendo, também, as dimensões a serem previstas no instrumento de medida da governança.

A pesquisa foi norteada pelo modelo *Governance Analytical Framework*, que forneceu as categorias do fenômeno em análise para uma melhor compreensão dos processos políticos da governança educacional do Brasil. Ao fornecer os construtos da governança, o modelo contribuiu no processo de seleção dos artigos durante a pesquisa bibliográfica, a seleção do *corpus* a ser analisado na pesquisa documental e a definição das categorias *a priori* na análise de conteúdo.

Os cinco construtos analíticos originados do *GAF* foram utilizados, também, para a análise e o desenvolvimento da escala de governança educacional, a ser proposta nesta pesquisa. Os principais aspectos relacionados a cada construto indicados no estudo do Hufty (2011) contribuirão para a formulação dos itens a serem extraídos, a partir das pesquisas bibliográficas e documentais durante a análise de conteúdo.

2.6.1 Problemas coletivos

Na aplicação do modelo *GAF*, a definição do problema consiste em entender as questões envolvidas numa determinada situação. Por se tratar de uma construção social, os problemas para alguns são considerados vantagens para outros, conforme sua posição social e seu *habitus* (BOURDIEU, 1993).

Nesse jogo de poder, cada ator busca a prevalência da sua perspectiva, por meio: (i) da natureza do problema; e (ii) das regras do jogo para o processo de negociação (HUFTY, 2011).

Na presente pesquisa, para a definição do problema, adotou-se a reconstrução do problema coletivo identificado partes interessadas (HUFTY, 2011) e expressos na legislação educacional e na literatura, valendo-se da análise de conteúdo do *corpus* oriundo da análise bibliométrica e da pesquisa documental.

Neste estudo, os problemas coletivos propostos por Hufty (2011) se referem às

demandas educacionais de uma comunidade específica a serem priorizados e solucionados por intermédio do processo de governança.

2.6.2 Normas sociais

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

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

Leciona FONSECA (2011) a respeito da dimensão do poder nas instâncias participativas e o estabelecimento de normas sociais:

Assim, critérios como a paridade entre governo e sociedade civil; regras para eleição livre de conselheiros e/ou para o exercício da presidência (ou instância similar); a garantia de espaços e posições ocupadas por atores locais ou “da comunidade”; regras claras que coordenem o debate e o processo decisório no colegiado, entre outros, são perseguidos enquanto modelos ideais no aperfeiçoamento das instâncias participativas.

No estudo sobre estratégias e possibilidades de análise e avaliação da efetividade das instituições participativas no Brasil, SILVA (2011) ressalta a importância de se analisar componente normativo-legal que inclui o seu funcionamento e desenho institucional dos conselhos.

Desse modo, a fim de investigar os aspectos dos modelos ideais no aperfeiçoamento das instâncias participativas, como conselhos de educação, a fonte das normas sociais originou-se da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental da legislação educacional e documentos institucionais vinculados ao sistema de educação básica do Brasil.

2.6.3 Atores

O modelo *Governance Analytical Framework* é focado nos atores, sejam individuais ou coletivos, cujas condutas são orientadas pela respectiva natureza, poder, interesses, ideias e história (HUFTY, 2011).

A dimensão “atores” está relacionada à qualidade da representação dos atores interessados e impactados na tomada de decisão oriunda do processo de governança.

CUNHA *et al.* (2011), ao tratar sobre uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas, sugerem uma abordagem, que envolve a análise da legitimidade e da dinâmica deliberativa ao desenho institucional e de fatores exógenos.

Nesse sentido, CUNHA *et al.* (2011) destacam a importância de se investigar o grau de representatividade, citado a seguir:

O grau de representação diz respeito à presença ou não de critérios relativos ao processo representativo nos conselhos, tais como i) a definição de entidades que têm assento nessas instituições; ii) o número de cadeiras destinadas a cada segmento; e iii) as formas como estas definições ocorrem. Reconhecendo a literatura que vem discutindo a legitimidade dessa representação, não só a partir da presença de eleições ou autorização formal, mas tomando como base outros mecanismos, tais como por exemplo, o compartilhamento de perspectivas sociais (YOUNG, 2006), a empatia (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006), a afinidade temática (AVRITZER, 2000), o conhecimento técnico (LÜCHMANN, 2007), entre outros, buscamos avaliar o grau de representação com base apenas na presença ou ausência de normas que nos indiquem i) a existência de uma pluralidade de segmentos representados, bem como ii) a existência de regras sobre as formas – mais ou menos democráticas e públicas – como adquirem representação nessas instituições.

Dentre os principais aspectos a serem observados na dimensão “atores” nas instâncias de participação da sociedade, Tatagiba (2002) reforça a importância da capacitação técnica e política dos conselheiros para pleno exercício de suas funções.

Portanto, questões relacionadas à pluralidade dos seguimentos representados, critérios de escolhas dos representantes, composição dos conselhos, paridade dos membros e qualificação dos conselheiros foram investigados neste trabalho.

2.6.4 Espaços de decisão

Ainda sobre o modelo GAF, os espaços de convergência são os locais de interação (físicos ou virtuais) entre os atores no processo de governança nas tomadas de decisões (HUFTY, 2011).

Segundo Tatagiba (2005), o conselho é um dos principais espaços que criam condições para que diferentes atores da sociedade possam participar na deliberação e expressão de suas opiniões, influenciando, assim, no processo decisório.

Portanto, os Conselhos Estaduais/Municipais de Educação foram os principais espaços de decisão analisados na presente pesquisa sobre o processo de governança na educação básica.

Nos rols das questões a serem observadas no espaço de decisão, Cortes (2011) ensina sobre a importância de se analisar os canais de atendimento individual dos cidadãos:

Os mecanismos de participação individual dos cidadãos são aqueles dispositivos que permitem ao indivíduo manifestar suas preferências sobre os serviços e bens oferecidos diretamente pelo município ou cuja provisão é regulada pelo governo municipal. Através deles o cidadão pode apresentar queixas, avaliar a qualidade ou expressar seu nível de satisfação com os bens e serviços ofertados e apresentar sugestões ou proposições. Enquadram-se nessa categoria as pesquisas de satisfação de usuários e de beneficiários; serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet – “disque denúncia” e “fale conosco”, por exemplo –; e, principalmente, as ouvidorias.

Nesse sentido, na dimensão “espaços de decisão” foram levantados dados sobre os mecanismos de participação individual dos cidadãos disponibilizados pelos CEE/CME.

2.6.5 Fluxos de trabalho ou Processos organizacionais

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

Sobre o processo decisório, Vaz (2011) assevera que:

Outra importante questão passível de análise a partir das regras que regem o funcionamento de IPs consistiria no estudo do processo decisório, isto é, do *modus operandi* que embasa as tomadas de decisão finais. O processo decisório seria relevante variável porque definiria as regras para consenso final entre os participantes, regulando inteiramente o processo de tomada de decisão. As normas de elaboração das pautas, por exemplo, seriam importantes preditivos desse fator, porque constituiriam a linha base das discussões passíveis de serem empreendidas entre os indivíduos participantes.

Portanto, esta investigação analisou o fluxo de trabalho estabelecido para a governança na educação básica, incluindo o todo o processo decisório que fundamentam as deliberações finais dos conselhos de educação.

3 TRABALHOS RELACIONADOS

Com a finalidade compreender e identificar os desafios enfrentados na mensuração da governança educacional em razão da diversidade de fatores que influenciam seus resultados, foram analisadas várias iniciativas destinadas à criação e à validação de instrumentos de medida para avaliação da governança pública. Os trabalhos relacionados foram separados em duas categorias: (i) trabalhos envolvendo a construção e validação de instrumentos de medida; (ii) trabalhos envolvendo a governança educacional no Brasil. Esta divisão teve como objetivo facilitar o entendimento a respeito das várias abordagens existentes para a construção e validação de um instrumento de medida baseada na governança nos sistemas de educação básica.

Em consulta à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) mantido pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) utilizando as expressões “governança educacional” e “governança na educação”, encontrou-se como resultado da consulta, apenas as dissertações de Alvarez (2014), Lucri (2016), evidenciando-se, assim, que o tema é pouco explorado no Brasil.

3.1 TRABALHO RELACIONADO A METODOLOGIA DE INSTRUMENTAÇÃO PASQUALI

No estudo realizado por Akutsu e Guimarães (2014) buscou-se investigar relações entre construtos teóricos e variáveis observáveis relacionadas à governança judicial de Tribunais de Justiça brasileiros. Em sua forma mais sucinta, realizou-se a revisão de estudos teórico-empíricos relacionados ao conceito de governança judicial. Posteriormente, desenvolveu-se um modelo teórico-metodológico de governança judicial. Por fim, desenvolveu-se e validou-se uma Escala de Governança Judicial. A metodologia utilizada partiu da revisão de literatura decorrente de pesquisas na base de dados acadêmica e culminou na elaboração da escala de governança judicial fundamentando-se nos critérios de Pasquali (2009). Destacam-se como principais contribuições da tese em análise as duas proposições validadas para a amostra estudada: o modelo teórico-metodológico de governança judicial; e a Escala de Governança Judicial.

De acordo com a investigação de Buta (2016a), que teve como objetivo principal identificar dimensões e variáveis que explicam a governança na Defensoria Pública. Do objetivo geral, desdobraram-se dois objetivos específicos: identificar dimensões explicativas e variáveis observáveis que explicam o conceito de governança na defensoria pública; e desenvolver e validar Escala de Governança na Defensoria Pública. Os procedimentos metodológicos utilizados

envolveram técnicas de pesquisa qualitativas e quantitativas, em conformidade com a tecnologia de construção de instrumentos de medida proposta por Pasquali (2009). A principal contribuição acadêmica deste trabalho foi a elaboração e validação da Escala de Governança na Defensoria Pública.

Por fim, é importante ressaltar que o procedimento de construção de instrumentos de medida proposta por Pasquali (2009) foi adotado nas pesquisas destinadas ao desenvolvimento e validação de escalas destinadas ao tema governança, especificamente à governança no setor público.

3.2 TRABALHO RELACIONADO A GOVERNANÇA EDUCACIONAL NO BRASIL

O estudo conduzido por Alvarez (2014) aborda o tema da implementação da Política de Educação Profissional e Tecnológica no Estado do Acre, analisando dois aspectos, que foram as hipóteses do estudo do cenário atual desta política pública: a) articulação das instituições de EPT; b) transversalidade da política de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) com as demais políticas públicas correlatas, tais como: educação básica, saúde, emprego e renda. A fim de promover uma reflexão mais profunda sobre o tema, a análise se fundamentou dos conceitos de Governança Pública e *Policy Network* (Redes de Políticas Públicas), aplicados como base para propor um novo paradigma na implementação da política de EPT, capaz de garantir não apenas o cumprimento de metas governamentais, mas também, a cobertura do território (especialmente locais de difícil acesso) e o atendimento à população mais carente, de forma equânime. Os resultados apresentados evidenciaram a necessidade de uma reflexão profunda, que poderá contribuir para a construção de estratégias que orientem ações e recursos de forma integrada.

A pesquisa de Lucri (2016) teve como objetivo principal realizar o estudo de uma política pública distributiva implementada no contexto de governança, tomando como base a análise, sob uma perspectiva histórica, do conceito de Estado e da evolução do Estado brasileiro. Para isso, foram identificados os fatores motivadores ou retardadores da evolução do Prouni; identificou os atores públicos, privados e internacionais envolvidos em sua execução; promoveu-se a discussão sobre a relação entre o Programa e o modelo de Estado gerencial brasileiro; e posicionou-se o Programa no contexto da governança educacional. Os procedimentos metodológicos adotados envolveram um trabalho exploratório, com abordagens qualitativas. Os resultados da pesquisa indicam que esta e outras políticas promovem um novo tipo de desafio, haja vista

que o Estado se posiciona como uma instituição com atribuição regulatória.

4 METODOLOGIA

Neste capítulo são apresentados os métodos e as técnicas que serão adotados para a realização da pesquisa, dividindo-se em quatro partes: (i) a tipificação de pesquisa; (ii) o contexto e os sujeitos da pesquisa; (iii) procedimentos de coleta de dados; e (iv) as estratégias para a análise e interpretação dos dados.

4.1 TIPIFICAÇÃO DA PESQUISA

A metodologia aqui apresentada se destina à caracterizar e avaliar o processo de governança na educação básica do Brasil. Esta é uma pesquisa mista, de natureza descritiva e exploratória (CRESWELL, 2010).

O estudo se fundamentou, como meio, nas técnicas de pesquisa bibliográfica, de forma a construir um embasamento teórico e caracterizar a governança educacional brasileira, valendo-se da análise bibliométrica (PRITCHETT, 2001) para identificação dos principais temas e produções científicas, que tratam sobre o objeto deste estudo. Na bibliometria, o método adotado foi o proposto por Zupic e Čater (2015). No tocante aos fins, apoiou-se na técnica de análise documental em conjunto com a entrevista, como procedimento de coleta de dados. Para a realização da análise e interpretação dos dados, adotou-se a técnica da análise de conteúdo (BARDIN, 2011; FRANCO, 2008), que será tratado no item 4.4.2.

Desse modo, o Quadro 2, a seguir, apresenta a metodologia de pesquisa, incluindo: métodos, técnicas, procedimentos e estratégias de pesquisas adotados neste estudo.

Quadro 2 – Síntese da metodologia de pesquisa

Abordagem	Mista		
Modalidade	Pesquisa aplicada		
Natureza	Descritiva e exploratória		
Técnica de pesquisa	Bibliográfica	Documental	Entrevista Semiestruturada
Instrumentos	Pesquisas em base de dados e bibliotecas	Documentos escritos, internos e externos	Roteiro de entrevista
Fonte de dados	Secundária	Secundária	Primária
Levantamento e coleta de dados	Base de dados <i>Scopus</i> , repositórios e bibliotecas	Arquivos, intranet e internet	Agendamentos e aplicação do roteiro
Tipo de material	Artigos, dissertações, teses e livros	Leis, portarias, relatórios gerenciais e apresentações	Transcrições das entrevistas
Registro de dados	Fichamentos, resumos e marcações nos textos	Leitura, cópias e marcações	Anotações, gravações e degravações
Análise de dados	Análise de conteúdo		

Fonte – Elaborado pelo autor

4.2 CONTEXTO E OS SUJEITOS DA PESQUISA

Os sistemas de educação básica do Brasil operam em contextos diferentes, cujas expectativas e necessidades informacionais variam conforme o ambiente que a parte interessada está envolvida. Como coordenador do sistema nacional de educação, o Ministério da Educação responde pela política educacional do Brasil, pela educação em seus diversos níveis e esferas, pela avaliação, pela pesquisa, extensão e pelo magistério (BRASIL, 2017).

A partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), a legislação específica estabeleceu como competência dos municípios a responsabilidade pela educação infantil, sobretudo, o ensino fundamental. No tocante aos estados, atribuiu a responsabilidade pelo ensino médio e o dever de colaborar com os municípios na fornecimento do ensino fundamental.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) em seu artigo 10, incumbe ao Estados e ao Distrito Federal organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino. A respeito do sistema municipal de ensino, a LDB (BRASIL, 1996) faculta aos Municípios a possibilidade optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Em seguida, no artigo 17 da LDB (BRASIL, 1996), é definida a composição dos sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal: as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal; as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal; as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada; e os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

No que se refere à composição dos sistemas municipais de ensino, o artigo 18 da LDB (BRASIL, 1996) estabelece que são formados pelas: instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; e órgãos municipais de educação.

A LDB (BRASIL, 1996) impõe aos sistemas de ensino a obrigatoriedade de se definir normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e observando, dentre outros princípios, a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A participação social na educação, como princípio da gestão democrática, manifestam-

se pela presença dos conselhos escolares e conselhos estaduais e municipais de educação. O princípio da gestão democrática está previsto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) e no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Esta pesquisa, portanto, tem como sujeito de pesquisa os sistemas Estaduais e Municipais de Educação, especificamente os dirigentes, gestores e conselheiros de educação, como sendo os principais atores que organizam, mantem e desenvolvem os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino básico, conforme detalhado no tópico a seguir.

4.3 PROCEDIMENTOS DE COLETAS DE DADOS

A pesquisa de natureza quantitativa foi caracterizada neste estudo pela aplicação da análise bibliométrica, que se fundamentou na adoção de técnicas estatísticas e matemáticas, tais como: a análise de cluster, a análise de correlação, entre outras.

Neste estudo, incluíram-se três instrumentos de coleta de dados, a saber, a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e as entrevistas, cujos resultados foram analisados por intermédio da técnica de análise de conteúdo, seguindo as recomendações de Franco (2008).

As técnicas de pesquisa adotadas para o alcance dos objetivos deste trabalho foram descritas no Quadro 3.

Quadro 3 – Técnicas de pesquisas adotadas

Objetivo pretendido	Técnica de pesquisa	Justificativa da escolha
Identificar os principais temas e bases teóricas dos estudos sobre o construto governança educacional, presentes nas principais pesquisas da produção científica nacional e estrangeira; e desenvolver instrumento de medida.	Pesquisa bibliográfica	Permite o levantamento de referências teóricas e auxili n escolha de um método mis adequado e conhecimento ds variáveis do objeto de pesquisa.
Constatar quais são as estruturas existentes no processo de governança na educação básica do Brasil; e desenvolver instrumento de medida.	Pesquisa documental	Adequada para recorrer às fontes mais diversificadas e sem tratamento analítico, tais como: relatórios, legislações e documentos oficiais.
Validar a versão preliminar do instrumento de medida com especialistas.	Entrevista	Propicia a mensuração dos construtos de um indivíduo ou grupos, suas habilidades, aptidões, atitudes e conhecimentos.

Fonte – Elaborado pelo autor

4.3.1 Pesquisa documental

A fim de constatar quais são as estruturas existentes no processo de governança nos sistemas de ensino básico do Brasil foi utilizada a pesquisa documental. A característica basilar da pesquisa documental é que a coleta dos dados se restringe a documentos, por exemplo: oficiais, jurídicos, estatísticos, publicações administrativas ou documentos particulares, fotografias, imagens, objetos e outros.

Com base na análise a ser realizada no *corpus* de documentos oficiais, este trabalho teve como finalidade: (i) localizar a principal legislação sobre o sistema educacional brasileiro; (ii) discriminar, à luz da legislação, os fatores característicos da governança na educação básica brasileira, observando as categorias previstas na metodologia *GAF*.

As coletas de dados secundários consistiram em pesquisa à Constituição, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Plano Nacional de Educação e legislação relacionada às competências de órgãos educacionais brasileiros.

4.3.2 Entrevistas individuais e grupos focais

Aspirando desenvolver um instrumento de avaliação da governança educacional voltado para os sistemas de ensino básico brasileiro, foram realizadas entrevistas e grupos focais com pesquisadores, especialistas e gestores de sistemas educacionais do Brasil.

As entrevistas e grupos focais foram aplicadas junto aos especialistas e gestores da educação básica do Brasil, entre gestores do Ministério da Educação, pesquisadores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), gestores estaduais e municipais de educação e diretores escolares. A entrevista permitiu aprofundar a análise sobre o objeto desta pesquisa e verificar a percepção, o pensamento e a experiência dos participantes a respeito da governança nos sistemas de ensino (BARDIN, 2011).

De acordo com os ensinamentos de Borges (2000), as entrevistas permitem identificar os principais fatores que influenciam a governança nos sistemas de educação básica do Brasil.

A seleção dos entrevistados e membros dos grupos focais se basearam nos critérios e regras sugeridas pela técnica *snowball sampling* proposta por Biernacki e Waldorf (1981), quais sejam: (i) seleção de participantes iniciais, a fim de obter diversidade de representação entre os diversos atores educacionais que, por sua atuação profissional, dominam o funcionamento dos sistemas de educação básica; (ii) os participantes iniciais indicaram outros especialistas que detêm conhecimento sobre o assunto, e assim sucessivamente, até que a pesquisa alcançou o “ponto de

saturação”, onde os novos participantes não contribuem com informações complementares para o trabalho; (iii) análise pelos pesquisadores quanto à representatividade das indicações, a fim de reduzir o risco de excessiva dependência da amostra dos participantes iniciais.

4.4 ESTRATÉGIAS PARA ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Para análise e interpretação dos dados foram utilizados os seguintes métodos: análise bibliométrica e análise de conteúdo. Os métodos adotados neste estudo estão descritos no Quadro 4:

Quadro 4 – Métodos adotados

Objetivo Pretendido	Método escolhido	Justificativa da escolha
Identificar os temas e as definições do construto governança educacional estudados nas principais pesquisas da produção científica nacional e estrangeira.	Análise bibliométrica	Adequado para a identificação dos principais trabalhos em meio a uma quantidade grande de possibilidades que permeiam a produção científica mundial.
Constatar quais são as estruturas existentes no processo de governança nos sistemas de educação básica do Brasil.	Análise de conteúdo	Apropriado para estudos de conteúdo em textos que parte de uma perspectiva quantitativa.
Construir e validar um instrumento de medida para avaliar a estrutura de governança nos sistemas de ensino básico brasileiro.	modelo de elaboração de instrumental de Pasquali	É conveniente para construção de testes psicológicos de aptidão, de inventários de personalidade, de escalas psicométricas de atitude e do diferencial semântico.

Fonte – Elaborado pelo autor

Em relação ao material coletado na pesquisa documental, foi aplicada a análise de conteúdo com o objetivo de identificar os fatores característicos da governança e da qualidade educacional no sistema educacional brasileiro, conforme orientações de Franco (2008).

4.4.1 Análise bibliométrica

Para alcançar o objetivo de “identificar os principais temas e bases teóricas dos estudos sobre o construto governança educacional, presentes nas principais pesquisas da produção científica nacional e estrangeira”, adotou-se a bibliometria, estudo quantitativo que analisa estatisticamente os atributos comuns entre as publicações (periódicos, autores, coautoria, palavras-chave) (PRITCHARD, 1969).

O vocábulo bibliometria foi criado em 1960 por Pritchard e pode ser compreendido como sendo a aplicação de métodos estatísticos e matemáticos na análise da literatura e outros meios de comunicação. Nesta pesquisa, portanto, o conceito de bibliometria será considerada como um estudo quantitativo (PRITCHARD, 1969; CHUEKE; AMATUCCI, 2015).

A análise bibliométrica (PRITCHARD, 1969) aplicada no material coletado da base de dados *Scopus*, teve como propósito aprofundar os conhecimentos científicos produzidos no que concerne à governança educacional, a partir dos periódicos, dos autores influentes e das palavras-chave correlacionadas ao tema em análise.

Com base nas práticas estabelecidas e na literatura metodológica bibliométrica, adotaram-se os procedimentos para pesquisas de mapeamento de ciências com métodos bibliométricos proposto por Zupic e Čater (2015).

Neste trabalho, como método de pesquisa, utilizou-se a bibliometria, estudo quantitativo que analisa estatisticamente os atributos comuns entre as publicações (periódicos, autores, coautoria, palavras-chave) (PRITCHARD, 1969; PAO, 1989; JUNIOR *et al.*, 2016).

Este estudo se fundamentou em três indicadores bibliométricos selecionados para mensurar e avaliar a produção científica no tema, a saber, indicadores estruturais que medem: (i) os temas mais recorrentes relacionados a uma disciplina ou área de conhecimento; (ii) grupo de periódicos que tratam o assunto com mais frequência; e (iii) os pesquisadores que mais produzem no tema governança educacional.

Para análise relacional de citações que se destinam a mapear a proximidade teórica, metodológica e temáticas dos periódicos, pode-se citar dois métodos bibliométricos: análise de acoplamento e análise de cocitação (MARSHAKOVA, 1981).

Esta pesquisa mapeou graficamente o material bibliográfico utilizando o software VOSviewer. Este software recolhe os dados e constrói mapas como por exemplo: acoplamento bibliográfico, citação, cocitação, coautoria e coocorrência de palavras-chave autor.

Utilizou-se o software VOSviewer 1.6.7 para aplicação dos indicadores e análise de dados em 7 (sete) décadas de publicações nacionais e internacionais. Inicialmente, indicadores quantitativos das atividades de ciência; posteriormente, os indicadores estruturais, que são mais utilizados para medir as relações entre os assuntos concernentes à governança educacional.

Após a definição das questões de pesquisa e escolha dos métodos bibliométricos adotados, o passo seguinte do processo de pesquisa foi o de compilar o banco de dados com os artigos científicos das ciências sociais no período de 1947 a 2018. Os artigos foram recuperados da base de dados *Scopus*, em outubro de 2018.

A opção de utilizar o *Scopus* como a base de obtenção dos dados se justifica por: (i) ser uma base de dados de cobertura mais ampla, que indexava 37.979; (ii) possuir uma importação de dados suportada pelos pacotes de software bibliométrico mais utilizados; e (iii) conter dados para todos os autores em referências citadas, tornando a análise baseada em autoria

e cocitação mais precisa com uma série história de décadas, conforme asseveram Zupic e Čater (2015).

Na coleta de dados, foram utilizados os descritores *educational governance* OR *education governance* OR *qualidade da educação* OR *governança na educação* OR *governança educacional* extraídos do vocabulário controlado *Thesaurus Brasileiro da Educação* (Brased). Os anos das publicações e o tipo de produção “artigos científicos”, foram definidos por intermédio das opções *Limit pubyear* e *Limit doctype* da interface *Scopus*.

Limitar a pesquisa por período de tempo, por tipo de documento *artigo científico* e pela área de conhecimento *ciências sociais* nos deixou com 6.292 entradas, que formaram a amostra de dados para nossa análise.

Com as 6.292 referências, passou-se à leitura dos títulos dos artigos para observar o alinhamento desses com a presente pesquisa. Depois dessa análise, 116 referências foram excluídas por não terem alinhamento com a pesquisa.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, foram selecionados 58 artigos científicos, identificando e classificando aquelas que tratam do tema objeto deste estudo. Portanto, este estudo atende a premissa do tamanho da amostra para realização de um estudo bibliométrico, que equivalem a um porcentual de 1,31% do total.

Os artigos selecionados foram analisados considerando-se os seguintes elementos: (i) títulos dos artigos; (ii) resumos; (iii) palavras-chave; (iv) conclusões, incluindo achados, agenda e limitações da pesquisa. Vale enaltecer que nas discussões dos resultados empíricos foram também utilizadas obras de autores publicadas em outras fontes.

Adotou-se como critério para inclusão e exclusão de artigos, a pertinência temática com a pesquisa, sobretudo, na identificação das categorias analíticas da metodologia GAF: problemas, atores, normas sociais, espaços de decisão e fluxo de trabalho.

4.4.2 Análise de conteúdo

Ao realizar a análise de conteúdo, foram observados os protocolos de Franco (2008, p. 37). Para a análise da governança educacional do Brasil, a legislação em vigor no ordenamento jurídico, que dispõe sobre planos e diretrizes da educação pátria, são objetos de observação deste trabalho. A título de análise de conteúdo, o estudo valeu-se da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996); e do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), por entender que centraliza a discussão sobre a

governança no sistema de ensino.

O estudo dos documentos oficiais foi fundamentado na análise de conteúdo proposta por Franco (2008), com o intuito de identificar os fatores característicos do processo de governança educacional do Brasil. Os pressupostos utilizados nesta pesquisa serão as categorias da governança propostas por Hufty (2011), em razão da utilidade para o fornecimento das categorias *a priori* da governança educacional.

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

Segundo Franco (2008), quando um texto é caracterizado por inúmeros atributos definidores, a unidade de registro a ser utilizada é o “tema”. A respeito das unidades de registro, Franco (2008, p. 39) ensina, ainda, que: “o Tema é considerado como a mais útil unidade de registro em análise de contexto.” Por isso, nesta pesquisa adotar-se-á o “tema” como unidade de registro, valendo-se do contexto teórico da pesquisa para sua identificação nas produções científicas e nos artigos, parágrafos e incisos da legislação, a ser analisada.

A análise de conteúdo seguiu um *script* composto pelo tema governança educacional, que incluiu os assuntos que abrangem a gestão de partes interessadas (*stakeholders*), a identificação das necessidades, a matriz de responsabilidades, o processo decisório, incluindo as culturas de tomada de decisão. Cumpre enaltecer que a análise de conteúdo se afastou do tema gestão de sistemas educacionais, mas permitiu a identificação de dimensões emergentes de análise da contribuição da governança à garantia ao direito à educação de qualidade.

Os dados das fontes pesquisadas foram tratados por meio da análise de conteúdo, conforme os protocolos de Franco (2008). Quanto à categorização, inicialmente, sob um sistema apriorístico, a codificação emergiu do modelo GAF. Desta forma, foram colacionadas cinco categorias, sendo elas: problemas, normas sociais, atores, espaços de decisão e fluxos de trabalho (HUFTY, 2011). Ao longo da análise, trabalhou-se com a criação de subcategorias *a posteriori*, na busca de padrões e ideias emergentes do material de análise, para depois serem interpretadas à luz das teorias explicativas (FRANCO, 2008), conforme serão descritas na seção três deste trabalho.

4.5 CONSTRUÇÃO E VALIDAÇÃO DE INSTRUMENTO

Haja vista que o objetivo da pesquisa compreendeu a construção de um instrumento de medida para avaliação da governança na educação básica do Brasil, o desenvolvimento da pesquisa ocorreu segundo as orientações de Pasquali (2009).

A teoria e o modelo de elaboração instrumental proposto por Pasquali (2009) se fundamentam sobre três grandes polos denominados: procedimentos teóricos, procedimentos empíricos (experimentais) e procedimentos analíticos (estatísticos).

O primeiro polo (teórico), apresentado nos itens 5.3.5 e 5.4.1, enfatiza os aspectos teóricos que deve basear qualquer empreendimento científico, isto é, a explicitação da teoria sobre o construto para o qual se pretende elaborar um instrumento de medida. Além disso, o polo teórico em análise, propõe-se à operacionalização do construto em itens. Este polo evidencia a teoria do construto, explicita os tipos e as categorias que o constituem (PASQUALI, 2009).

O segundo polo (empírico ou experimental), evidenciados nos itens 5.4.2 e 5.4.3, estabelece as fases e técnicas da aplicação do instrumento piloto e da coleta válida da informação para proceder à avaliação da qualidade do instrumento de medida proposto (PASQUALI, 2009).

O terceiro polo (analítico), cujos resultados são descritos no item 5.4.4, define os procedimentos de análises estatísticas a serem realizados sobre os dados a fim de produzir um instrumento de medida válido, assertivo e, se for o caso, normatizado (PASQUALI, 2009).

Este estudo compreendeu a elaboração de um instrumento de medida para avaliação do processo de governança nos sistemas de educação básica do Brasil, a partir da metodologia *Governance Analytical Framework*.

Com a finalidade de assegurar a qualidade de qualquer instrumento de medida para a realização de avaliação, a sua construção deve observar alguns aspectos basilares (REPPOLD; GURGEL; HUTZ, 2014), conforme descritos a seguir.

A elaboração do instrumento de medida seguiu o modelo de Pasquali (2009) para construção, em fase teórica, de testes concernente a construtos. Assim, essa pesquisa envolveu: (i) a delimitação do objeto e atributos medidos pelo instrumento; (ii) a definição constitutiva e a definição operacional do construto “governança educacional”; (iii) elaboração dos itens; e (iv) análise teórica dos itens.

Para elaborar a definição constitutiva do construto a ser medido, recorreu-se à definição de governança (HUFTY, 2011), de governança pública (OSBORNE, 2010; AKUTSU; GUIMARÃES, 2014; BUTA, 2016b) e de governança educacional (OSTROM, 2010; OSBORNE,

2010; HONIG, 2006; KOOIMAN, 2003; PETERS, 2011). Desse modo, nesta pesquisa, teve como objeto a governança educacional, especificamente, a de sistemas de educação básica do Brasil.

Os atributos delimitados foram os sugeridos por Hufty (2011) na metodologia *Governance Analytical Framework*, cujos fatores componentes, que constituíram objetos diretos de mensuração do instrumento elaborado e analisado, foram aqueles encontrados das produções científicas na análise bibliométrica, e, posteriormente, identificados pela análise de conteúdo.

Para a elaboração dos itens, a partir da definição construtiva e operacional do construto, foram extraídos das subcategorias mais frequentes, a partir da análise de conteúdo dos artigos científicos. Os itens foram revisados conforme as regras propostas por Pasquali (2009).

O desenvolvimento dos itens observou os critérios fundamentais para a elaboração adequada dos próprios itens, de acordo as regras de Pasquali (2009) que se aplicam à presente pesquisa:

- a) Critério comportamental: demanda-se que o item deve expressar um comportamento, não uma abstração ou construto;
- b) Critério de objetividade ou de desejabilidade: requer que o participante deve poder concordar ou discordar se um comportamento convém ou não para o respondente;
- c) Critério da simplicidade: exige-se que um item deve expressar uma única ideia;
- d) Critério da clareza: o item deve ser inteligível até para o extrato mais baixo da população meta;
- e) Critério da relevância: demanda-se que o item não deve insinuar atributo diferente do definido;
- f) Critério da variedade: requer a variação verbal do item; e formular a metade dos itens em termos favoráveis e metade em termos desfavoráveis;
- g) Critério da modalidade: requer-se a formação de frases com expressões de reação modal;
- h) Critério da tipicidade: deve-se formar frases com expressões condizentes (típicas, próprias, inerentes) com o atributo;
- i) Critério da credibilidade: demanda que o item precisa ser elaborado de maneira que não apareça sendo ridículo, despropositado ou infantil;
- j) Critério da amplitude: requer que o conjunto dos itens referentes ao mesmo atributo deve abranger toda a extensão de magnitude do contínuo desse atributo

(construto).

- k) Critério do equilíbrio: os itens do mesmo contínuo devem cobrir igualmente ou proporcionalmente atitudes moderadas e extremas.

Quanto à quantidade de itens, vale ressaltar que não existe uma definição rígida sobre o número de itens de um instrumento de medida. É importante que o número de itens possa cobrir a totalidade ou grande parte da extensão semântica do construto. Além disso, recomenda-se que o número final de itens, ou seja, depois que o instrumento passou por todas as fases de construção e validação, seja em torno de 20 (PASQUALI, 2009).

Com a finalidade de realizar a procedimentos analíticos, realizou-se a análise teórica dos itens, que teve por objetivo testar a hipótese de que os itens representam adequadamente o construto, por meio da análise semântica e dos juízes, que consistem em pedir outras opiniões sobre a hipótese apresentada Pasquali (2009).

De acordo com Pasquali (2009), a análise teórica é feita por juizes e ela comporta dois tipos particulares de juizes. Uma análise diz respeito à compreensão dos itens (análise semântica) o outro tipo de verificação se refere à pertinência dos itens ao construto que representam (propriamente chamada de análise dos juizes).

A avaliação de compreensão dos itens foi realizada por intermédio de duas rodadas de grupo focal com numa situação de “brainstorming”. O grupo foi constituído de 5 sujeitos, selecionados dentre servidores públicos e colaboradores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Eduacionais Anísio Teixeira (Inep), que tenham se envolvido em ações de avaliação de sistemas de ensino básico ou que sejam responsáveis por ações de produção de informações ou estatísticas educacionais do Brasil.

Os procedimentos adotados foram realizados conforme previstos no Roteiros do Grupo Focal (Anexo C. Aos integrantes do Grupo Focal foram apresentados item por item, requerendo que os membros do grupo reproduzam sua respectiva compreensão do item. Nos casos em que a reprodução do item não deixou dúvida, o item é corretamente compreendido. Nas ocasiões em que surgiram divergências na reprodução do item ou nas situações que o pesquisador se aperceber que o item está sendo entendido diferentemente do que julgou como adequado, o item foi considerado com problemas. Nesse caso, o pesquisador explicou ao grupo o que ele pretendia dizer com tal item. Assim, os próprios sujeitos do grupo sugeriram como se deveria formular o item para expressar o que se pretendia, passando o item por uma reformulação.

Já a análise semântica de juízes propriamente dita, por meio de questionário submetido aos especialistas em avaliação educacional, procedeu-se a coleta dos dados por intermédio

do *Google Forms*, cuja entrada de dados foi realizada de maneira descentralizada por 7 juízes. Os itens que não atingiram uma concordância de aplicação aos fatores (cerca de 80%) foi descartado do instrumento piloto (PASQUALI, 2009).

Em 11 de agosto de 2018, durante o Encontro de Líderes da Fundação Lemann foi realizado um pré-teste do instrumento de medida para avaliar a adequação do instrumento junto ao público-alvo da pesquisa. Posteriormente, o pesquisador fez contato com o Inep e Mec, a fim de que o Consed e a Undime fizessem o contato com os dirigentes órgãos gestores de educação dos estados e dos municípios.

Na etapa final dos procedimentos analíticos, Pasquali (2009) ressalta a importância de se realizar uma análise fatorial a fim de validar a dimensionalidade do instrumento.

Considerando que não se sabe, preliminarmente, se o instrumento construído e aplicado é ou não unidimensional, faz-se necessário proceder a análise fatorial sobre os dados empíricos levantados para definir quantos fatores o instrumento está mensurando (PASQUALI, 2009).

Haja vista que inicialmente não se pode determinar quantos fatores o instrumento está medindo, necessita-se proceder a análise estatística para avaliar a estrutura fatorial da escala de *Governança nos Sistemas de Ensino Básico do Brasil*. Para isso, foram utilizadas técnicas de Análise Fatorial Exploratória (AFE), Análise de Componentes Principais (ACP) e Análise Fatorial Confirmatória (AFC) para encontrar a estrutura de melhor ajuste aos dados.

Conforme os ensinamentos de Laros (2005), a ACP é utilizada para redução de dados, ou seja, encontrar no conjunto de variáveis mensuradas, um conjunto menor de índices sumários que tenham máxima variabilidade e fidedignidade para avaliar construtos.

No que diz respeito ao emprego da análise fatorial, está intimamente vinculada com os aspectos de validade de instrumentos de medição em ciências comportamental e social. Portanto, a análise fatorial é adequada para avaliar a validade de construtos das medidas, isto é, se a estrutura fatorial da escala é está alinhada com os construtos que o instrumento se propõe a medir (LAROS, 2005).

Para avaliar a validade de um instrumento, existem dois métodos de análise fatorial, a saber: o procedimento exploratório e o procedimento confirmatório. No primeiro procedimento, o pesquisador não possui qualquer expectativa preliminar fundamentado em pesquisas anteriores sobre a identificação dos construtos teóricos. No segundo procedimento, a análise fatorial confirmatória é adotada para testificar uma estrutura fatorial hipotetizada baseada em teoria (LAROS, 2005).

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com o objetivo de caracterizar e mensurar o processo de governança no âmbito da educação básica no Brasil, nesta seção foram apresentados os resultados da pesquisa e discutidos a partir dos achados na pesquisa documental e nas entrevistas de grupo focal sob a ótica da literatura sobre o tema.

No item 5.1 pretendeu-se identificar os temas e as definições relativas ao construto governança educacional presentes nas principais pesquisas de produção científica nacional e estrangeira, nesse contexto, recorreu-se à análise bibliométrica.

Para caracterizar o processo de governança educacional do Brasil, no item 5.2 utilizou-se a pesquisa documental com a aplicação da análise de conteúdo sobre a fonte de pesquisa composta pela legislação, cadernos, manuais e questionários, que se relacionam ao tema deste estudo.

No item 5.3 consta a descrição da aplicação do modelo Pasquali (2009) para a construção do instrumento de medida da governança nos sistemas de ensino básico do Brasil, a partir das categorias analíticas propostas no modelo *Governance Analytical Framework*. Nesse sentido, o estudo se desenvolveu em duas etapas: teórica e empírica.

Para a validação do instrumento de medida, no item 5.4 aplicou-se o instrumento de coleta de dados construído por meio das etapas anteriores junto à população de profissionais dos Órgãos Estaduais e Municipais de Gestão de Educação; e dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação.

5.1 ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA

Nesta seção, discutiu-se os aspectos da produção científica a respeito das dimensões da qualidade da educação, para tanto, recorreu-se ao referencial teórico fundamental das Leis da Bibliometria.

Trata-se de pesquisa decorrente do levantamento do universo de registros da produção científica internacional e nacional, apresentados a partir de consultas à base de dados *Scopus*, em julho de 2018, correspondente ao levantamento longitudinal de 71 anos (1947 a 2018), selecionados a partir de sua atinência à *governança educacional*.

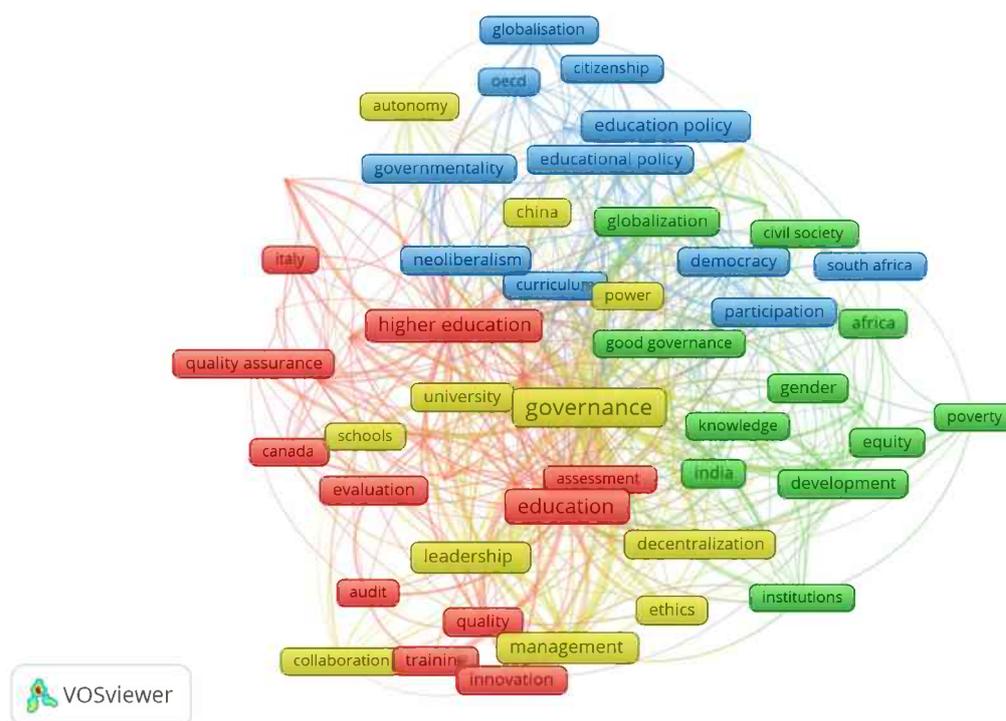
O resultado dos três indicadores bibliométricos estruturais que medem: (i) os temas mais recorrentes relacionados a uma disciplina ou área de conhecimento; (ii) grupo de periódicos de maior relevância que tratam o assunto com mais frequência; e (iii) os pesquisadores que mais

produzem no tema governança educacional, estão estruturados a seguir.

5.1.1 Palavras-chave mais utilizadas

Com o intuito de quantificar as informações existentes e fornecer as características das publicações, gerou-se um mapa gráfico, que evidencia na Figura 3 o conjunto de palavras-chave de maior frequência em que ocorrem no portfólio bibliográfico.

Figura 3 – Frequência de palavras-chave



Fonte – Elaborada pelo autor

Identificou-se um total de 11.495 palavras-chave, dentre as quais 48 foram selecionadas em razão da frequência absoluta, conforme relacionadas na Tabela 1 em ordem crescente, seguidas da quantidade de aparições.

O resultado das palavras-chave em inglês se justifica pelo fato de ser o principal idioma em que se encontram as publicações catalogadas na base *Scopus*. Observa-se que as cores dos círculos das palavras-chave indicam os clusters a que pertencem os temas. O cluster vermelho é o relacionado à governança na educação superior (*higher governance, higher education, universities, university governance, etc*). O cluster verde estaria composto por temas

Tabela 1 – Frequência de palavras-chave

Palavra-chave	Frequência
governance	736
education	306
higher education	272
corporate governance	152
leadership	108
educacion policy	93
policy	84
management	82
accountability	82
neoliberalism	69
globalization	64
democracy	58
universities	57
school governance	54
participation	52
china	51
governmentality	51
educational policy	45
ethics	46
innovation	43
quality assurance	42
politics	42
india	41
development	39
descentralization	39
equity	39
university	39
training	39
quality	37
evaluation	37
educacional governance	36
new public management	35
africa	35
gener	34
australia	34
global governance	33
schools	32
south africa	32
canada	31
power	30
assessment	30
globalisation	30
good governance	30
oecd	29
collaboration	29
knowledge	28
learning	28
poverty	28
curriculum	27

Fonte – Elaborada pelo autor

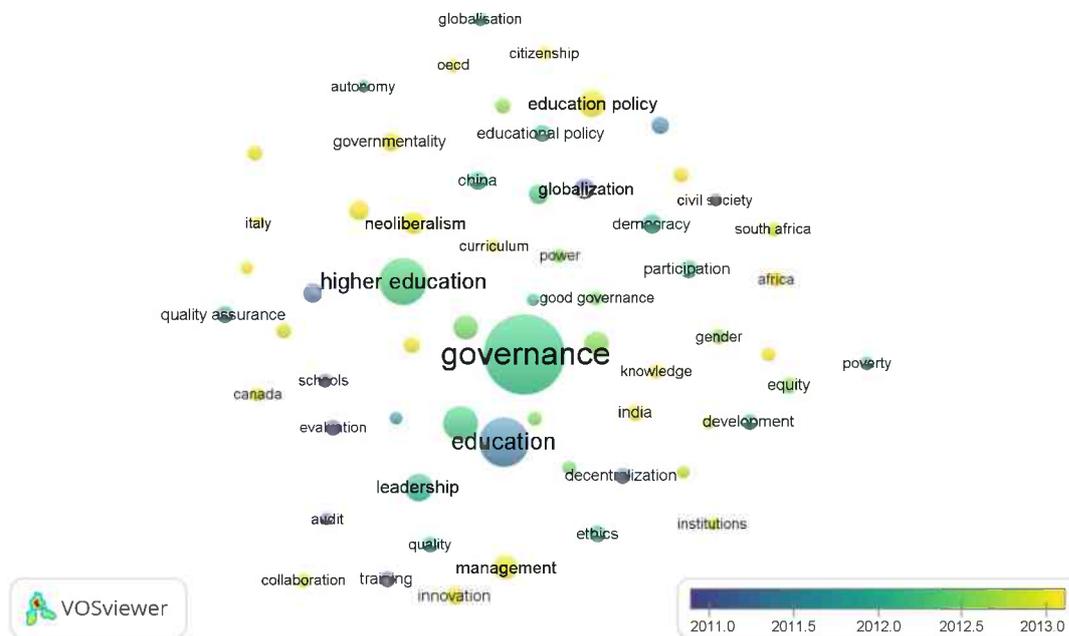
que trabalham o desenvolvimento humano e social (*civil society, corruption, development, equity, human, capital, instructions, knowledge, learning, poverty, etc*). O cluster azul pode ser

delimitado com as palavras-chave oriundas do campo da política pública (*citizenship, culture, curriculum, democracy, education policy, oecd, participation, school governance, etc*). No tocante ao cluster amarelo, este se refere à normas sociais, ou seja, o estabelecimento das “regras do jogo” que regem se propoem a reger os comportamentos a serem observados pelos atores no âmbito do processo de governança (*autonomy, collaboration, descentralization, ethics, leadership, management, policy, power, etc*).

Cabe enaltecer a disparidade da frequência entre o tema governança no ensino superior e governança na educação básica. O primeiro apareceu com uma frequência superior a 80, ao passo que o segundo tema surgiu apenas em 8 publicações. A referida diferença pode ser justificada em razão do financiamento de universidades, sobretudo no continente europeu, de pesquisas destinadas à melhoria da qualidade no ensino superior e na quantidade de periódicos destinados à governança junto às universidades.

Conforme a Figura 4, que apresenta as palavras mais frequentes nos artigos sobre governança educacional, pode-se observar quais os vocábulos representam a estrutura cognitiva do conhecimento analisado.

Figura 4 – Mapa gráfico das palavras mais frequentes



Fonte – Elaborado pelo autor

Esses resultados permitem verificar os destaques temáticos e propicia, também, a

identificação da tendência de assuntos ao longo dos anos. Dessa forma, nota-se que há uma tendência em tratar de assuntos relacionados à política educacional, cidadania, neoliberalismo, inovação, currículo, colaboração, OCDE, gerenciamento e governança global, a partir de 2013.

Vale destacar que as palavras-chave encontradas se relacionam com as categorias analíticas do processo de governança, consoante o modelo GAF. Esse fato corrobora com a aderência das palavras em relação aos fatores do processo de governança: problema, atores, normas sociais, espaços de decisão e fluxo de trabalho, o que valida a utilização delas na análise dos dados e conseqüentemente, na construção do instrumento de medida.

5.1.2 Relevância dos periódicos

Outra análise realizada no processo de bibliometria diz respeito à relevância dos periódicos que publicaram sobre *governança educacional*.

Para análise dos principais periódicos, que publicaram artigos científicos sobre o tema em análise, arbitrou-se como critério o número mínimo de 26 documentos produzidos. A quantidade mínima de documentos produzidos pelo periódico foi definida de tal forma que se obtivesse apenas os 20 periódicos que mais publicaram em âmbito nacional e internacional sobre o assunto em comento. Dessa forma, utilizando a *fonte de publicação* como unidade de análise e a citação como tipo de análise, dentre 2.504 fontes, os 20 periódicos mais relevantes foram agrupados após a análise de cluster.

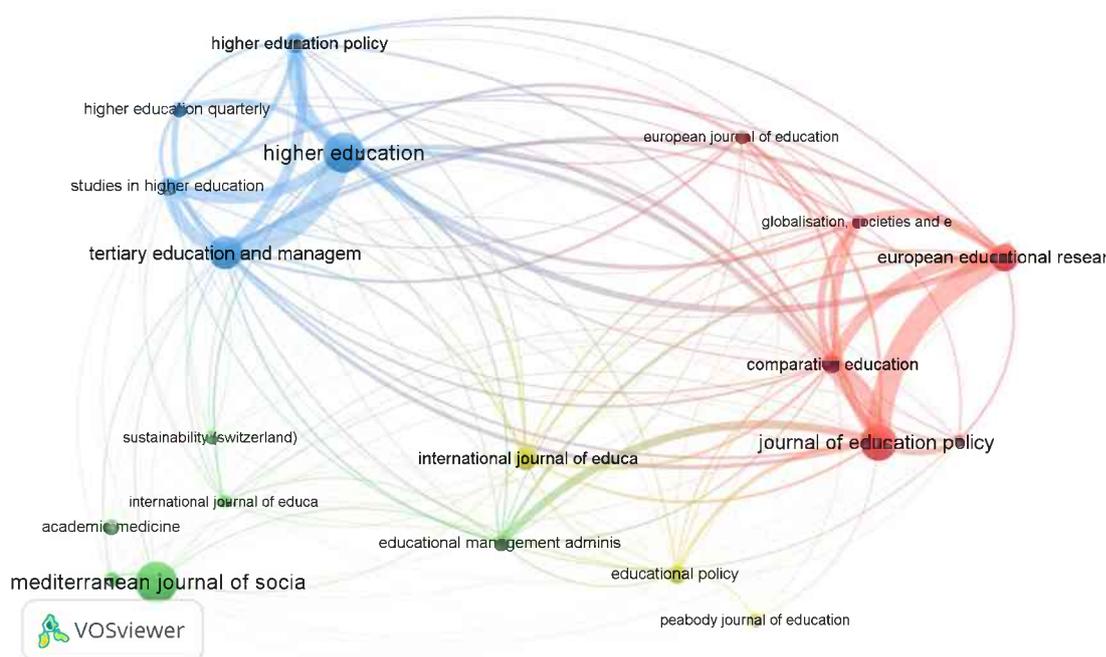
Nesta seção, a fim de fornecer uma análise mais profunda da estrutura da publicação, observa-se a ligação bibliográfica entre as principais fontes. Para isso, a pesquisa utiliza o software visualizador VOSviewer para gerar mapas gráficos usando o acoplamento bibliográfico, análise de citação e cocitação. Primeiro, foi analisada a cocitação de periódicos citados em governança educacional.

O acoplamento bibliográfico, que mede a relação entre dois artigos a partir da quantidade de referências em comum citadas pelos dois periódicos, é apresentada na Figura 5.

Os resultados da Figura 5 mostram a forte influência dos periódicos *Journal of education policy* e *Higher education* na produção científica sobre governança educacional, o primeiro priorizando a relação entre governança e políticas públicas educacionais; e o segundo periódico voltado para governança no ensino superior, com menor relevância para este trabalho voltado especificamente para governança na educação básica.

A análise de acoplamento bibliográfico ocorreu quando os autores de dois documen-

Figura 5 – Mapa gráfico de acoplamento bibliográfico



Fonte – Elaborada pelo autor

tos diferentes citam o mesmo terceiro documento. O mapa gráfico de acoplamento bibliográfico evidencia que há um forte acoplamento entre os periódicos: *Journal of education policy* e *European educational research journal*. Há, também, um elo de acoplamento bibliográfico significativo entre os periódicos: *Higher education* e *Tertiary education and managem*.

No tocante a mensuração da força da cocitação entre dois documentos, esta revela o grau de associação entre pares de documentos, conforme a compreensão de um grupo de autores citantes, isto é, segundo são reconhecidos pelos citantes (SMALL, 1973).

Do total de 120.257 fontes citadas, realizou-se uma análise de cocitação de periódicos dos 20 com maior grau de associação entre pares de documentos, conforme apresentado na Figura 6. No mapa de cocitação de periódicos, observa-se o clustering representado mediante cores dos periódicos. Dessa figura, se extraem claramente ao menos três grandes grupos.

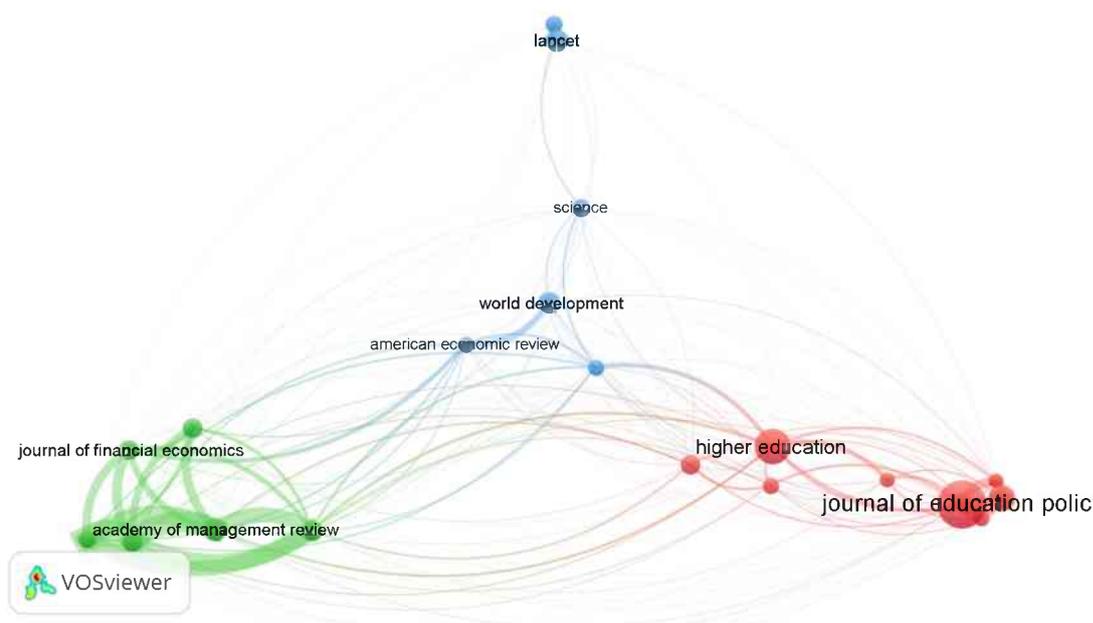
No cluster do grupo de periódicos vermelho, formado pela *Comparative education*, *Comparative education review*, *European educational research journal*, *European journal of education*, *Higher education*, *Journal of education policy*, *Public administration e Public administratino review*, referem-se a periódicos sobre políticas públicas.

A respeito ao cluster verde, composto pelos periódicos *Academy of management journal*, *Academy of management review*, *Administrative science quarterly*, *Journal of business*

ethics, *Journal of financial economics*, *Strategic management journal*, predominam as fontes da área de administração.

Quanto ao cluster azul, integrado pelos periódicos *American economic review*, *Bmj*, *Lancet*, *Research policy*, *Science e World development* foram englobados sob a denominação ‘multidisciplinar’.

Figura 6 – Mapa gráfico de cocitação de periódicos



Fonte – Elaborada pelo autor

Dentre os periódicos citados nas referências do portfólio bibliográfico, o periódico *Journal of education police* destacou-se com 1.164 publicações, seguido pelo *Higher education* com 831. Deduz-se que, em razão da linha editorial dos periódicos e do tema deste estudo, grande parte dos trabalhos sejam publicados em periódicos destinados à política educacional.

Uma nova análise de cluster foi realizada a fim de identificar os periódicos mais produtivos e os mais relevantes. Assim, a Tabela 2 apresenta os quarenta periódicos com mais artigos publicados na temática *governança educacional*, considerando os resultados totais compreendido entre 1947 e 2018.

Os periódicos mais produtivos, encontrados a partir da Lei de Brandford (que organiza os periódicos em ordem de produtividade decrescente, considerando à totalidade de artigos publicados sobre *governança educacional*), aponta que as fontes de publicações de

Tabela 2 – Relevância de periódicos

Cluster	Fontes	Documentos	Relevância
Cluster 1	Journal of education policy	79	1.866
	Comparative education	40	997
	European educational research journal	58	485
	European journal of education	28	229
	Policy futures in education	27	50
Cluster 2	Higher education	88	1430
	Higher education quaterly	33	588
	Studies in higher education	39	530
	Tertiary education and management	71	445
	Higher education policy	42	442
	Sustainability (Switzerland)	28	103
Cluster 3	Educational policy	37	329
	Journal of educational administration	25	270
	Globalization, societies and education	29	182
	International journal of educational management	27	165
Cluster 4	Asian social science	31	31
	International journal of educational development	49	450
	Educational management administration and leadership	34	332
	Mediterranean journal of social sciences	92	58

Fonte – Elaborada pelo autor

notável produtividade são: *Mediterranean journal of social sciences*, *Higher education* e *Journal of education policy*.

A partir das análises realizadas, pôde-se inferir que o periódico de maior destaque dentro do portfólio bibliométrico em razão da análise de acoplamento, análise de cocitação e da frequência da citação de periódicos é o *Journal of education policy*, evidencia pela linha editorial da revista em relação ao tema da pesquisa.

5.1.3 Autores de maior destaque

Com o intuito de analisar os autores de maior destaque na temática governança educacional, dentre os 12.735 integrantes do portfólio bibliográfico, primeiro, verificou-se os autores mais produtivos, posteriormente, observou-se o número de vezes que o autor foi citado.

Na análise de autores com maior número de citações, selecionou-se um grupo tendo como parâmetro um número mínimo de documentos por autor igual ou superior a sete. Dessa maneira, formou-se um núcleo de 21 autores, que representa 0,16% do total (N=12.735).

A Tabela 3 mostra os autores mais produtivos, mais citados e aqueles que possuem a maior força total de ligação (é a soma do número de links com cada coautor, sendo que links é o número de coautorias), no período de 71 anos. Observe que, no caso de empate na força total de ligação, a classificação foi realizada conforme o número de citações.

Tabela 3 – Autores de maior destaque

Cluster	Autor	Documentos	Citações	Força total de ligação
Cluster 1	Ozga J.	10	478	35
	Grek S.	10	246	28
	Lingard B.	15	517	27
	Ball S. J.	8	526	24
	Edwards D. B.	9	19	20
	Hill R.	7	31	9
	James C.	9	47	8
	Alexiadou N.	8	158	7
	Williamson B.	10	97	6
	Dale R.	8	289	5
	Brown M.	7	88	3
	Martens K.	7	113	2
	Seddon T.	8	87	1
Cluster 2	Lo W. Y. W.	9	43	10
	Mok K. H.	11	251	9
	Capano G.	9	145	8
	Dobbins M.	12	96	5
	Stensaker B.	14	127	4
	Tapper T.	8	152	3
	Amaral A.	8	60	1
	Wang Y.	7	25	1

Fonte – Elaborada pelo autor

A pesquisa sinaliza que Bob Lingard é o autor mais produtivo, seguido por Stensaker B. Nota-se que o primeiro está entre os autores mais citados, havendo indícios do reconhecimento de seus estudos pela comunidade científica.

Os autores que têm o maior volume de citações são: Ball S. J., Lingard B. e Ozga J., ou seja, os autores são reconhecidos na comunidade científica por diversos trabalhos na área de governança, alinhando-se, dessa forma, com o presente tema de estudo.

Entre os autores de maior destaque em razão da força total de ligação, ou seja, em decorrência da soma do número de documentos científicos com cada coautor, encontra-se Ozga J., Grek S., Lingard B. e Ball S. J.

Fruto dessa análise, entre os autores de maior destaque decorrente da produção científica, do reconhecimento da comunidade científica e da produção científica em coautoria, estão: Jenny Ozga, Sotiria Grek e Bob Lingard.

Jenny Ozga é professora da Sociologia da Educação na Universidade de Oxford. Anteriormente, era professora de pesquisa educacional e diretora do Centro de Sociologia Educacional (CES) da Universidade de Edimburgo por dez anos. A principal área de pesquisa é a política educacional em contextos comparativos internacionais. Ela se concentrou especialmente em novas formas de governança por meio do uso de novas tecnologias de políticas, como dados

quantitativos.

Sotiria Grek é professora sênior de política social da Universidade de Edimburgo, pesquisa o papel das métricas como uma ferramenta política que contribui ativamente para a criação de governança transnacional. Trabalha na área da “europeização” da política educativa, com ênfase na aprendizagem política transnacional e na governança.

Essas autoras são reconhecidas no meio científico por trabalhos relacionados à governança educacional, incluindo produções científicas em coautoria, destacando-se: Grek *et al.* (2009), Ozga, Grek e Lawn (2009), Grek e Ozga (2009), Grek, Lawn e Ozga (2009), Grek e Ozga (2010), Ozga (2012), Ozga *et al.* (2013), Grek *et al.* (2013).

No âmbito da governança educacional, vale destacar, também, o autor Bob Lingar, pesquisador na Faculdade de Educação da Universidade de Queensland, Austrália. Anteriormente, ele atuou como docente em Educação na Universidade de Edimburgo, foi professor pesquisador na Universidade de Sheffield e, por algum tempo, foi coordenador da Faculdade de Educação da Universidade de Queensland.

5.1.4 Artigos mais relevantes

Neste tópico, analisou-se os artigos mais citados. Do total de 6.292 documentos, foram relacionados os 29 artigos científicos mais relevantes, classificados conforme o número de citações e de links, isto é, o número de coautorias. Assim, os artigos científicos mais relevantes que compõem a base de dados do *Scopus* são apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 – Artigos mais relevantes

Cluster	Título	Autor/Ano	Citações	Links
Cluster 1	Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: network governance and the ‘competition state’	Ball (2009)	185	6
	New Voices, New Knowledges and the New Politics of Education Research: The Gathering of a Perfect Storm?	Ball (2010)	57	5
	continua			

H	continuação		
Governing Knowledge: Research Steering and Research Quality	Ozga (2008)	55	4
Overcoming resistance to change: PISA, school reform in Germany and the example of Lower Saxony	Hartong (2012)	12	4
Privatizing Schooling and Policy Making: The American Legislative Exchange Council and New Political and Discursive Strategies of Education Governance	Anderson e Donchik (2016)	12	5
New Philanthropy, New Networks and New Governance in Education	Ball (2008)	116	4
Centrifugal schooling: third sector policy networks and the reassembling of curriculum policy in England	Williamson (2012)	26	3
International Organisations and the Shared Construction of Policy ‘Problems’: Problematisation and Change in Education Governance in Europe	Grek (2010)	42	2
From Symbols to Numbers: The Shifting Technologies of Education Governance in Europe	Grek (2008)	29	2
Comparative Research in Education: a mode of governance or a historical journey?	Nórvoa e Yariv-Mashal (2003)	205	2
Making policy with ‘good ideas’: policy networks and the ‘intellectuals’ of New Labour	Ball e Exley (2010)	101	1
Cluster 2 Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation	Ozga (2009)	221	11
	continua		

H

continuação

PISA for Schools: Topological Rationality and New Spaces of the OECD's Global Educational Governance	Lewis, Sellar e Lingard (2016)	18	6
The OECD and the expansion of PISA: new global modes of governance in education	Sellar e Lingard (2014)	61	5
Policy as numbers: ac/counting for educational research	Lingard (2011)	134	4
Governing software: networks, databases and algorithmic power in the digital governance of public education	Williamson (2015)	10	4
Tracking the Topological: The Effects of Standardised Data Upon Teachers' Practice	Lewis e Hardy (2017)	4	4
Policy, philanthropy and profit: the OECD's PISA for Schools and new modes of heterarchical educational governance	Lewis (2017)	1	4
New structures of power and regulation within 'distributed' education policy – the example of the US Common Core State Standards Initiative	Hartong (2016)	0	4
Towards a topological re-assemblage of education policy? Observing the implementation of performance data infrastructures and 'centers of calculation' in Germany	Hartong (2018)	3	3
Globalisation, knowledge economy and comparative education	Dale (2005)	150	1

continua

H	continuação			
	Decentralized centralism: framework for a better understanding of governance in the field of education	Karlsen (2000)	69	1
Cluster 3	National policy brokering and the construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland	Grek <i>et al.</i> (2009)	82	5
	Governing knowledge: data, inspection and education policy in Europe	Ozga (2012)	20	4
	Education and nationalism: the discourse of education policy in Scotland	Arnott e Ozga (2010)	43	3
	Global governance, educational change	Mundy (2007)	51	2
	Policy learning and governance of education policy in the EU	Lange e Alexiadou (2010)	31	2
	Education for all and the new development compact	Education... (2006)	50	1
	New Forms of European Union Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis of the Open Method of Coordination	Lange e Alexiadou (2007)	38	1

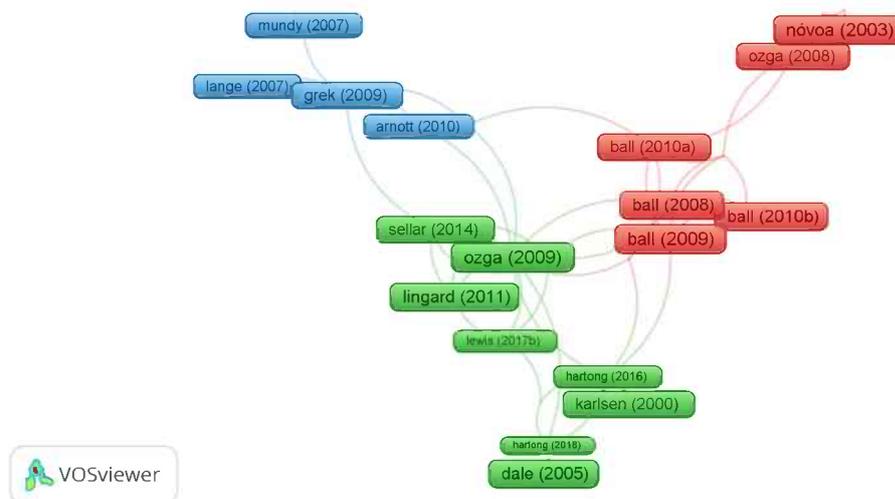
conclusão

Fonte – Elaborada pelo autor

No que tange aos artigos, o trabalho mais mencionado foi *Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation* de Ozga (2009), com 221 citações. Logo em seguida, aparece o trabalho *Comparative Research in Education: amode of governance or a historical journey?* de Nórvoa e Yariv-Mashal (2003), citado 205 vezes.

Os resultados da Figura 7 estão de acordo com a Tabela 4. A vantagem desta figura é o mapeamento gráfico de autores que conecta ou agrupa aqueles que têm perfis de pesquisa semelhantes, ou seja, aqueles que citam material bibliográfico semelhante.

Figura 7 – Mapa gráfico de artigos mais citados



Fonte – Elaborado pelo autor

A análise bibliométrica dos artigos resultou em três clusters indicados conforme as cores e nominados segundo a temática que mais se destaca em seu grupo.

No cluster vermelho, titulado “práticas e mecanismos governança”, são abordados assuntos que remetem a estratégias, governança em rede e tipos de governança. Neste cluster, os estudos focam nas mudanças no processo político e nos novos métodos de governar a sociedade. Dispõem, também, acerca da mudança do governo centralizado e burocrático para a governança em redes e multinível.

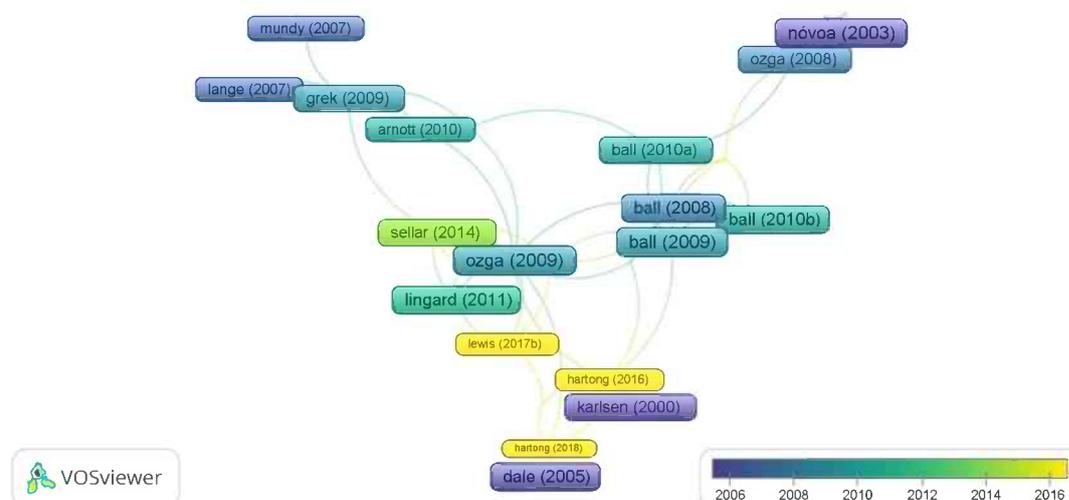
A respeito do cluster verde, nominado “monitoramento e avaliação”, as pesquisas tratam de temas relacionados a dados, tecnologias, análise comparativa, algoritmo e abordagem quantitativa. Neste cluster, as pesquisas buscam destacar o crescimento e o usos de dados no contexto da governança educacional.

Quanto ao cluster azul, designado “política educacional”, agrupou-se estudos sobre: política educacional na Europa, política nacional de educação e governança educacional na União Europeia. Neste cluster, os trabalhos debatem sobre as políticas públicas de educação no âmbito global, nacional e local.

O mapa gráfico da Figura 8 considerou o indicador bibliométrico de citações pontuados por ano. Nessa ilustração, observou-se, por ano, quais os documentos têm o reconhecimento científico.

A Figura 8 ilustrou o volume de citações dos artigos científicos no decorrer dos

Figura 8 – Mapa gráfico de artigos por ano



Fonte – Elaborado pelo autor

últimos 20 anos. Dessa forma, vale destacar que os documentos mais citados nos últimos anos são: *Towards a topological re-assembly of education policy? Observing the implementation of performance data infrastructures and ‘centers of calculation’ in Germany* (HARTONG, 2018); *Tracking the Topological: The Effects of Standardised Data Upon Teachers’ Practice* (LEWIS; HARDY, 2017); e *New structures of power and regulation within ‘distributed’ education policy – the example of the US Common Core State Standards Initiative* (HARTONG, 2016).

Os dados bibliográficos representados no mapa gráfico da Figura 8 evidenciam que, com o passar do tempo, as pesquisas sobre o surgimento da “governança digital” na educação pública estão se tornando mais relevantes e, principalmente, conectadas aos periódicos de políticas públicas educacionais. Conforme os ensinamentos de Williamson (2015), com essa nova prática de governança, as organizações procuram delegar a tomada de decisões educacionais a formas de poder sócio-algorítmicas que tem a capacidade de prever e governar as ações de uma coletividade.

5.1.5 Sumário da análise bibliométrica

À vista do objetivo desta pesquisa de identificar os principais temas e bases teóricas dos estudos sobre o construto governança educacional, presentes nas principais pesquisas da produção científica nacional e estrangeira, entende-se que é importante sumarizar os temas em destaque na literatura especializada.

No item 5.1.1, que tratou sobre as palavras-chave em destaque, esta pesquisa revelou a ênfase dada ao tema governança no ensino superior em detrimento da governança na educação básica. Há indícios que a maior frequência do maior tema se deve ao grande número de periódicos e financiamento de pesquisas no continente europeu.

Na análise das palavras-chave, revelou-se, também, que temas relacionados à participação social e à gestão democrática estão em voga nos estudos levantados em virtude da grande frequência dos vocábulos: *accountability, democracy, participation e decentralization e power*.

No *clustering* das palavras-chave extraídas da base de dados *Scopus*, a pesquisa destacou três grandes grupos de temas, a saber: governança na educação superior; desenvolvimento humano e social; e política pública.

No item 5.1.2, que dispôs sobre a relevância dos periódicos, ficou demonstrado que *Mediterranean journal of social sciences, Higher education e Journal of education policy* são as fontes de publicações em evidência.

Os autores de maior destaque na comunidade científica nacional e estrangeira são tratados no item 5.1.3. Dos 12.735 autores de obras presentes na base de dados em análise, 21 autores formam o núcleo daqueles mais citados. Fruto desta análise, entre os autores de maior destaque pela produção científica, pelo reconhecimento da comunidade científica e pela produção científica em coautoria, estão: Jenny Ozga, Sotiria Grek e Bob Lingard.

No item 5.1.4, que tratou dos artigos mais relevantes na comunidade científica, do total de 6.292 documentos, 29 artigos científicos foram extraídos de acordo com o número de citações e coautorias. Da análise de cluster dos documentos, resultaram três grupos temáticos nominados: práticas e mecanismos de governança; monitoramento e avaliação; e políticas educacionais.

Dentre os documentos mais citados, destacam-se: *Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation* (OZGA, 2009); *Research in Education: a mode of governance or a historical journey?* (NÓRVOA; YARIV-MASHAL, 2003); e *Towards a topological re-assemblage of education policy? Observing the implementation of performance data infrastructures and ‘centers of calculation’ in Germany* (HARTONG, 2018).

Com as 6.292 referências, passou-se à leitura dos títulos dos artigos para observar o alinhamento destes ao foco desta pesquisa, sendo excluídas 116 referências.

As 6.176 referências, que, pelos seus títulos, se alinhavam com o tema de pesquisa, foram analisadas pelo seu reconhecimento pela comunidade científica desde a sua publicação, por meio do volume de citações ou relevância do periódico para o tema em análise.

De posse dos achados de pesquisa decorrentes da análise bibliométrica, que evidenciou os principais autores, periódicos, palavras-chave e documentos, pôde-se começar o processo de seleção dos artigos que formaram o portfólio para a construção do referencial teórico da pesquisa em comento.

Uma vez selecionados os artigos com maior reconhecimento científico, foram analisados no tocante à convergência do seu resumo (*abstract*) com os atributos da governança propostos por Hufty (2009), quais sejam: problema, atores, normas sociais, espaços de decisão e fluxo de trabalho (processo organizacional) ao foco desta pesquisa.

Com esses procedimentos de análise bibliométrica, acrescido da análise do alinhamento dos títulos e resumos com os atributos da governança (problemas, atores, normas sociais, espaços de decisão, fluxo de trabalho) (HUFTY, 2009), selecionou-se 58 para o portfólio final, conforme se observa na Tabela 5.

Tabela 5 – Portfólio bibliográfico final

Dimensão	Título	Autor/Ano
Problema	Further education in England: The new localism, systems theory and governance	Avis (2009)
	Dodging adverse selection: How donor type and governance condition aid's effects on school enrollment	Christensen, Homer e Nielson (2011)
	Researching the creation of a national curriculum from systems to classrooms	Gerrard <i>et al.</i> (2013)
	'Soft power', educational governance and political consensus in Brazil	Rambla (2012)
	Public education spendin and economic growth: The governance threshold effect	Trabelsi (2018)
	Making policy with 'good ideas': policy networks and the 'intellectuals' of New Labour	Ball e Exley (2010)
		continua

I-I	continuação	
Atores	<p>Collaborative working and contested practices: forming, developing and sustaining social partnerships in education</p> <p>Unpacking “participation” in development and education governance: A framework of perspectives and practices</p> <p>School governance and the pursuit of democratic participation: Lessons from South Africa</p> <p>Reforming school governance in Taiwan and South Korea: Empowerment and autonomization in school-based management</p> <p>State education governance and policy: Dynamic challenges, diverse approaches, and new frontiers</p> <p>Enterprise Education: Critical Implications for New Zealand Curriculum Governance</p> <p>The changing governance of education</p> <p>School governance and the mediation of engagement</p> <p>Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: network governance and the ‘competition state’</p> <p>New Voices, New Knowledges and the New Politics of Education Research: The Gathering of a Perfect Storm?</p> <p>New structures of power and regulation within ‘distributed’ education policy – the example of the US Common Core State Standards Initiative</p>	<p>Billett <i>et al.</i> (2007)</p> <p>Edwards e Klees (2015)</p> <p>Lewis e Naidoo (2006)</p> <p>Lo e Gu (2008)</p> <p>Manna (2012)</p> <p>Oldham (2017)</p> <p>Ranson (2008)</p> <p>Ranson (2011)</p> <p>Ball (2009)</p> <p>Ball (2010)</p> <p>Hartong (2016)</p>
Normas sociais	<p>The same but different? Post-devolution regulation and control in education in Scotland and England</p>	<p>Arnott e Menter (2007)</p>
	continua	

I-I

continuação

Governing Education in England and France	Cole e John (2001)
Bringing structures back in: The 'governance narrative', the 'decentred approach' and 'asymmetrical network governance' in the education and sport policy communities	Goodwin e Grix (2011)
Italian education beyond hierarchy: Governance, evaluation and headship	Grimaldi e Serpieri (2014)
Governance and educational expectations in the US states	Manna e Harwood (2011)
School autonomy, accountability and collaboration: a critical review	Keddie (2015)
Navigating the demands of the English schooling context: problematics and possibilities for social equity	Keddie e Lingard (2015)
Principals, power, and policy: Enacting "supplemental educational services"	Koyama (2011)
Education and nationalism: the discourse of education policy in Scotland	Arnott e Ozga (2010)
Globalisation, knowledge economy and comparative education	Dale (2005)
From Symbols to Numbers: The Shifting Technologies of Education Governance in Europe	Grek (2008)
International Organisations and the Shared Construction of Policy 'Problems': Problematisation and Change in Education Governance in Europe	Grek (2010)
Overcoming resistance to change: PISA, school reform in Germany and the example of Lower Saxony	Hartong (2012)

continua

I-I	continuação	
	<p>Education for all and the new development compact</p> <p>Global governance, educational change</p> <p>Decentralized centralism: framework for a better understanding of governance in the field of education</p>	<p>Education... (2006)</p> <p>Mundy (2007)</p> <p>Karlsen (2000)</p>
Espaços de decisão	<p>School governance, culture, and student achievement</p> <p>Are school boards aware of the educational quality of their schools?</p> <p>Governing the governance of education: The state strikes back?</p> <p>Schools and civil society: corporate or community governance</p> <p>PISA for Schools: Topological Rationality and New Spaces of the OECD's Global Educational Governance</p> <p>Comparative Research in Education: a mode of governance or a historical journey?</p>	<p>Hofman, Hofman e Guldemond (2002)</p> <p>Hooge e Honingh (2014)</p> <p>Hudson (2007)</p> <p>Ranson (2012)</p> <p>Lewis, Sellar e Lingard (2016)</p> <p>Nórvoa e Yariv-Mashal (2003)</p>
Fluxo de trabalho	<p>New Philanthropy, New Networks and New Governance in Education</p> <p>Diagrams of Europeanization: European education governance in the digital age</p> <p>Curriculum theory, curriculum policy and the problem of ill-disciplined thinking</p> <p>Trust in numbers? Digital education governance and the inspection process</p> <p>Governance of Education in the United Kingdom: Convergence or Divergence? Simkins (2014)</p>	<p>Ball (2008)</p> <p>Decuypere (2016)</p> <p>Harris e Burn (2011)</p> <p>Ozga (2016)</p>

continua

I-I

continuação

Digital methodologies of education governance: Pearson plc and the remediation of methods	Williamson (2016)
National policy brokering and the construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland	Grek <i>et al.</i> (2009)
Policy learning and governance of education policy in the EU	Lange e Alexiadou (2010)
New Forms of European Union Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis of the Open Method of Coordination	Lange e Alexiadou (2007)
Tracking the Topological: The Effects of Standardised Data Upon Teachers' Practice	Lewis e Hardy (2017)
Policy, philanthropy and profit: the OECD's PISA for Schools and new modes of heterarchical educational governance	Lewis (2017)
Policy as numbers: ac/counting for educational research	Lingard (2011)
Governing Knowledge: Research Steering and Research Quality	Ozga (2008)
Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation	Ozga (2009)
Governing knowledge: data, inspection and education policy in Europe	Ozga (2012)
Centrifugal schooling: third sector policy networks and the reassembling of curriculum policy in England	Williamson (2012)
Governing software: networks, databases and algorithmic power in the digital governance of public education	Williamson (2015)

continua

I-	continuação	
	Privatizing Schooling and Policy Making: The American Legislative Exchange Council and New Political and Discursive Strategies of Education Governance The OECD and the expansion of PISA: new global modes of governance in education Towards a topological re-assemblage of education policy? Observing the implementation of performance data infrastructures and ‘centers of calculation’ in Germany	Anderson e Donchik (2016) Sellar e Lingard (2014) Hartong (2018)

conclusão

Fonte – Elaborada pelo autor

Nota-se a partir da Tabela 5, que mais da metade das produções científicas classificadas segundo o modelo GAF referem-se às categorias: atores e fluxos de trabalho (processos organizacionais).

Dentre os artigos enquadrados na categoria atores, predominam as pesquisas que tratam do empoderamento, autonomia e engajamento, tanto da comunidade escolar, quanto da comunidade local, no controle social e na gestão democrática no âmbito da educação. Vale ressaltar, também, o destaque de temas relacionados a participação do terceiro setor como ator que tem ganhado destaque na governança educacional.

A respeito dos artigos classificados na categoria fluxos de trabalho, observa-se a preponderância de assuntos referentes a governança transacional por intermédio da articulação institucional com organismos internacionais como a OCDE. Além disso, há um grande destaque para os estudos relacionados às funções da governança, monitoramento e avaliação, sobretudo o uso dos dados e tecnologias na análise das políticas educacionais.

Portanto, após a consolidação dos principais temas e produções científicas afetos à governança educacional, passa-se para a próxima seção 5.2, que dispõe sobre as estruturas existentes no processo de governança educacional brasileiro sob a ótica do modelo *Governance Analytical Framework*.

5.2 CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE GOVERNANÇA EDUCACIONAL BRASILEIRO À LUZ DO MODELO *GOVERNANCE ANALYTICAL FRAMEWORK*

Com a finalidade de constatar quais são as estruturas existentes no processo de governança na educação básica brasileira, nesta seção são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa a partir dos achados no exame documental, nas entrevistas semiestruturadas e no grupo focal, à luz do modelo *Governance Analytical Framework*.

Com base na literatura revisada nas seções anteriores, este tópico investigou e problematizou os processos de governança educacional à luz do modelo GAF, com vistas a identificar os aspectos da governança que contribuem ou limitam a garantia ao direito à educação do Brasil.

Para a análise do processo de governança educacional no Brasil, a legislação em vigor no ordenamento jurídico, que dispõe sobre planos e diretrizes da educação pátria, são objetos de observação deste trabalho. A título de análise documental, vale-se da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996); e do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), por entender que centraliza a discussão nos instrumentos de governança que tem por objetivo assegurar o acesso à educação de qualidade para todos no país. Além da legislação, adotou-se, também, como fontes pesquisadas: as Pesquisas de informações básicas municipais 2006 e 2014 (IBGE, 2006; IBGE, 2014a; IBGE, 2014b); a publicação do MEC denominada Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública (BORDIGNON, 2004), o Caderno da Undime de Orientações ao dirigente municipal de educação: fundamentos, políticas e práticas (UNDIME, 2012).

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

Franco (2008) leciona que, na maioria das investigações, a medida que o tema é mencionado com maior frequência, há evidências de sua maior importância para a análise de dados. Nesse sentido, as Figuras 9 e 10 ilustram a frequência com que as categorias e subcategorias são mencionadas na legislação em análise.

Conforme a Figura 9, as palavras mais frequentes mencionadas no *corpus* dos objetos de análise são: “educação”, “municípios”, “estados” e “conselhos”.



Figura 9 – Nuvem de frequência de palavras

Fonte: Elaborada pelo autor

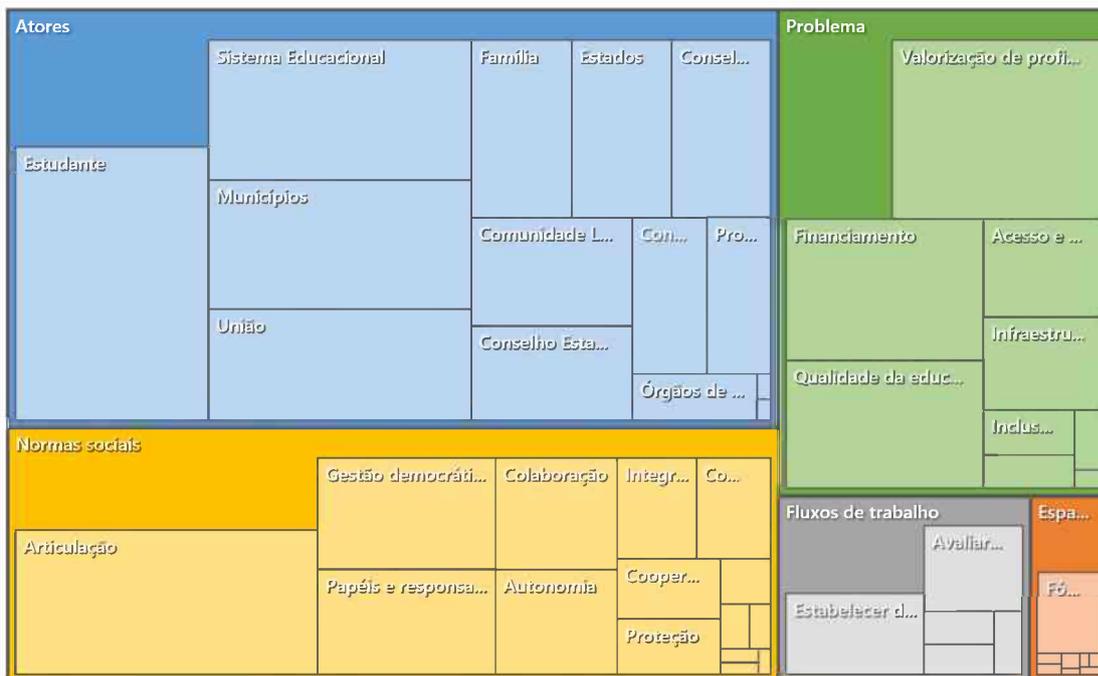


Figura 10 – Gráfico de Hierarquia da frequência das categorias e subcategorias

Fonte: Elaborada pelo autor

A Figura 10 explicita que as categorias “atores” e “normas sociais” são as enfatizadas no conjunto de documentos submetidos aos procedimentos de análise.

Foi elaborada a Tabela 6 que explicita as fontes de conteúdo legais analisadas (BRASIL, 1988; BRASIL, 1996; BRASIL, 2014) e o respectivo percentual de cobertura das categorias de estrutura e de funções da governança educacional brasileira.

Tabela 6 – Cobertura das categorias por fonte de conteúdo analisado

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

Fonte: Elaborada pelo autor

Considerando que a unidade de na análise de conteúdo foram a identificação de temas correlacionados às categorias do modelo GAF, o Plano Nacional de Educação possui 87,25% do texto da lei classificado por ao menos uma das dimensões propostas por Hufty (2009).

Desse modo, há evidências na Tabela 6 que o conteúdo do Plano Nacional de Educação é quase todo coberto por categorias de processos e de funções da governança educacional do Brasil, podendo inferir que é o principal instrumento de governança no sistema educacional pátrio.

5.2.1 Problemas

A fim de saber a intensidade do aparecimento das diferentes subcategorias de “problemas”, decidiu-se quantificá-los, valendo-se das frequências absolutas e relativas. A Tabela 7 ilustra o resultado do procedimento sobredito.

Tabela 7 – Frequência absoluta e relativa por subcategorias de “Problemas”

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

Fonte: Elaborada pelo autor

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

No tocante ao financiamento, um mecanismo que contribui para assegurar o direito à educação de qualidade, refere-se a previsão no PNE de um percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento. Por outro lado, ainda é preciso avançar no debate público sobre o aprimoramento do Fundeb para reduzir as desigualdades regionais, promover a equidade e a qualidade educativa.

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

Uma vez superado relativamente o problema da universalização do acesso ao ensino fundamental, é igualmente complexo o desafio de superar as dificuldades decorrentes das altas taxas de distorção idade-série e baixa qualidade do ensino no Brasil.

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

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

5.2.2 Atores

O modelo *Governance Analytical Framework* é focado nos atores, sejam eles individuais ou coletivos, cujas condutas são orientadas pela respectiva natureza, poder, interesses, ideias e histórias (HUFTY, 2011).

A Tabela 8 que dispõe sobre a categoria “atores”, explicita a relevância dada pelo legislador às partes interessadas envolvidas na governança educacional brasileira.

Tabela 8 – Frequência absoluta e relativa por subcategorias de “Atores”

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

Fonte: Elaborada pelo autor

Como pode ser observado na Tabela 8, em sua maioria, os “sistemas e redes de ensino”, com 21,29%, são os atores mencionados com maior frequência, seguidos das “unidades de ensino” (17,58%) e dos “estudantes” (16,69%).

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

Sobre a importância da “comunidade local”, conselhos municipais e conselhos escolares, a revisão do sistema educacional na Noruega destaca que ao invés de centralizar a decisão no secretário de educação ou diretor, a reestruturação implicou a responsabilidade

conjunta da governança educacional local. A análise é baseada na teoria agente-principal, que assume que os agentes são auto-interessados e racionais (MØLLER; SKEDSMO, 2015).

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

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

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

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

Com a finalidade de realizar uma compreensão empírica da direção, faz-se mister observar esses atores à medida que se envidam esforços em uma direção almejada. Um segundo pressuposto é que deve-se identificar e procurar três formas básicas de direção a serem observadas em cada ator: (i) direciona os outros; (ii) dirige-se (autodisciplina); e (iii) é dirigido por outro (THEISENS; HOOGE; WASLANDER, 2016).

Chou *et al.* (2017) abordam o fato de que os atores envolvidos na concepção, implementação, monitoramento e avaliação da política de educação superior (GORNITZKA; MAASSEN, 2000; CAMPBELL; PETERS, 1988), frequentemente, atuam em vários níveis de governança no apoio de políticas públicas efetivas. Segundo os autores, essa dimensão de vários níveis da coordenação das políticas precisa ser melhor explorada pela comunidade acadêmica.

Concordamos com Lindblad, Johannesson e Simola (2002) quando dizem que a Suécia, embora tenha uma tendência à promoção da exclusão social, tornou-se um caso de rápida transformação com uma abordagem altamente inclusiva em seu sistema de ensino, ao incluir os diversos atores na governança educacional.

No ensino superior da Austrália, a nível das instituições de ensino, diferentes grupos

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

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

5.2.3 Normas sociais

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

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

Tabela 9 – Frequência absoluta e relativa por subcategorias de “Normas sociais”

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

Fonte: Elaborada pelo autor

Observa-se na Tabela 9, que houve uma concentração de “normas sociais” relacionados às subcategorias *integração, gestão democrática, cooperação, autonomia e articulação*, cada uma correspondendo a 11,11%. Contudo, cumpre destacar que há uma baixa ocorrência da categoria “normas sociais” no *corpus* analisado, ao considerar a frequência absoluta da categoria com tão-somente 27 unidades de registro.

Quanto às normas sociais encontradas na Tabela 9, Schiersmann (2014) exaltou a *cooperação* e os *arranjos* entre os sistemas e as redes de ensino como uma estratégia em ascensão para resolver problemas estruturais e melhorar as condições para a aprendizagem ao longo do ciclo de vida do cidadão.

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

Segundo Hufty (2011), as normas podem ser diferenciadas em três tipos: (i) “meta-normas”, referem-se a princípios que orientam os valores nas sociedades; (ii) “normas constitutivas”, tratam-se dos mecanismos organizacionais ou institucionais relacionados às operações do problema em voga; e (iii) “normas regulamentares ou regras”, que são aquelas delimitam a conduta de indivíduos e de grupos, criando o poder-dever e estabelecendo as recompensas e as punições.

Ainda sobre as normas sociais, torna-se necessário o estabelecimento de dois instrumentos que influenciam a cultura da tomada de decisão em busca da excelência no processo ensino-aprendizagem, quais sejam: (i) a metagovernança (espécie de meta-norma), considerando o êxito da Austrália e União Europeia em sua aplicação; e (ii) a cadeia normativa organizacional (LIMA-MARQUES, 2013; SIQUEIRA, 2013; DUARTE, 2012; OLIVEIRA, 2016), haja vista a necessidade de institucionalizar uma “cascata de normas”, sobretudo na governança multinível, cada nível há um processo de reação: rejeição, resistência, internalização ou adaptação (HUFTY, 2011), carecendo de uma divisão de responsabilidades normativas equilibrada.

A concepção da cadeia normativa organizacional originou-se da disciplina arquitetura da informação organizacional, denominada também *enterprise architecture* (LIMA-MARQUES, 2013; SIQUEIRA, 2013; DUARTE, 2012). Como um modelo de arquitetura da informação organizacional, a cadeia normativa organizacional é uma sequência de elementos de natureza normativa que tem por objetivo regulamentar o funcionamento interno, indispensável para o alinhamento da organização, promovendo, assim, a padronização das ações e promovendo o

atendimento da legislação (OLIVEIRA, 2016).

No tocante a normas sociais formais e informais, Sarrico, Veiga e Amaral (2013) mencionam que é relevante analisar como as mudanças impactaram na cultura de tomada de decisão, especificamente o equilíbrio entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*. Constatou-se, ainda, que o modelo híbrido de tomada de decisão, o qual reúne as duas abordagens sobreditas, revela-se na qualidade do processo ensino-aprendizagem ao aproximar a tomada de decisão das necessidades observadas na ponta (SARRICO; VEIGA; AMARAL, 2013).

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

5.2.4 Espaços de decisão

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

Considerando a necessidade de identificação dos espaços de decisão, onde os atores se reúnem para identificar e priorizar as necessidades, estabelecer as normas sociais e executar os processos pactuados, é possível compreender os dados categorizados na Tabela 10.

De acordo com os dados apresentados na Tabela 10, evidencia-se que, os “espaços de decisão” possuem uma baixa frequência absoluta na CF/1988, PNE e LDB, correspondente ao total de 25 unidades de registro, havendo uma concentração na subcategoria “Fórum Nacional de Educação”.

Sobre os locais de interação entre os atores envolvidos no sistema educacional do Brasil, vale ressaltar a meta 19 do PNE: “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.”

Nesse contexto, a estratégia 19.2 do plano em comento estabelece a diretriz de ampliar os programas de apoio e a formação dos conselheiros de acompanhamento de políticas educacionais. Nesse sentido, reiteramos a importância de se ampliar este apoio e a formação dos atores para os membros dos espaços de decisão listados na Tabela 10, a fim de promover, de fato,

Tabela 10 – Frequência absoluta e relativa por subcategorias de “Espaços de decisão”

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

Fonte: Elaborada pelo autor

a participação e o controle social, considerando a assimetria de informações existente entre as partes interessadas.

Pode-se concluir que há uma baixa frequência de menção aos “espaços de decisão”. As 25 unidades de registro são distribuídas nas esferas de governo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Diluindo o poder dos atores em espaços caracterizados pela ausência de poder direção e controle e baixa participação social.

5.2.5 Fluxos de trabalho (processos organizacionais)

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

A Tabela 11 apresenta a frequência absoluta e relativa das subcategorias de “processos” obtidas *a posteriori* em decorrência da análise do *corpus* investigado.

Observa-se na Tabela 11 que os subprocessos “avaliar e monitorar” e “estabelecer diretrizes, objetivos e metas” correspondem a 80% da frequência relativa da categoria “processos”, cujos dados sinalizam a relevância dada pelo legislador no processo de governança educacional.

Tabela 11 – Frequência absoluta e relativa por subcategorias de “Fluxos de trabalho ou Processos organizacionais”

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

Fonte: Elaborada pelo autor

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

Os processos de governança implicam interações complexas dentro de um determinado contexto e história e, também, a reunião de diferentes perspectivas, visões, culturas, discursos e estratégias. O processo de governança pode ser representado por uma cadeia de espaços de decisão, o que, por um lado, aumenta a complexidade do processo, por outro, assegura uma maior congruência entre os atores (HUFTY, 2011).

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

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

5.2.6 Principais características do processo de governança educacional no Brasil

Na investigação dos processos de governança e exame dessas legislações nacionais, em razão da baixa frequência de *normas Sociais* sobre matriz de responsabilidades (MØLLER; SKEDSMO, 2015), cadeia normativa organizacional (LIMA-MARQUES, 2013; SIQUEIRA, 2013; DUARTE, 2012; FURTADO, 2016), e metagovernança (HUFTY, 2011), a pesquisa

concluiu que há omissão da legislação quanto à articulação entre os atores educacionais. Estas ausências na legislação restringem a educação de qualidade no país e o funcionamento adequado dos espaços de decisão.

Dentre os resultados, destacam-se as seguintes contribuições: as funções típicas da governança são direcionar e controlar a gestão educacional em seus diversos níveis; o principal instrumento legal de governança em vigor é o Plano Nacional de Educação. Na legislação, os problemas delimitados predominantes no *corpus* analisado, referem-se ao financiamento e a qualidade da educação; os atores educacionais são pouco mencionados e em alguns casos omitidos; há uma baixa ocorrência das normas sociais; existem poucos espaços de decisão regulamentados; e os fluxos de trabalho presentes são: (i) avaliar e monitorar; e (ii) estabelecer diretrizes, metas e objetivos.

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

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

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

Tratando-se, ainda, dos aspectos da governança educacional, que criam obstáculos a assegurar o direito à educação, sobressaem: a assimetria de informação entre os atores educacionais e a ausência de um sistema nacional de avaliação educacional, instrumentos indispensáveis para efetivação da função da governança no controle do alcance das diretrizes pactuadas.

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

A respeito da caracterização das “regras do jogo” que norteiam o processo de governança educacional brasileira, houve uma baixa frequência absoluta de sua ocorrência. As

referidas normas sociais foram classificadas em: integração, gestão democrática, cooperação, autonomia, articulação, vedações, proteção, negociação, coordenação, colaboração, transparência e controle social.

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

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

A articulação da inter-relação entre os níveis: federal, estadual e municipal no setor educacional, pode ser promovida com a implementação da governança multinível (HOOGHE, 1996), a regulamentação da metagovernança (MAGALHÃES *et al.*, 2013), o estabelecimento da cadeia normativa organizacional Lima-Marques (2013), Siqueira (2013), Furtado (2016), a definição de uma matriz de responsabilidades e o cascadeamento de objetivos e metas Møller e Skedsmo (2015).

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

Quando se observam as principais referências legais utilizadas como parâmetros para fundamentar as análises apresentadas neste trabalho, a saber: a CF/1988, a LDB e o PNE, nota-se a previsão de responsabilidades em alto nível, contudo, não há normas de cooperação suficientemente regulamentadas, por exemplo, o estabelecimento da metagovernança (regras para a definição das “regras do jogo”) do sistema nacional de educação e a definição de uma cadeia normativa organizacional que promova o cascadeamento de metas, objetivos.

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

Conclui-se, portanto, a partir da legislação especializada, que a governança educacional no Brasil possui uma orientação normativa insuficiente do processo de governança, haja vista a omissão na regulamentação de atores, normas sociais e espaços de decisão.

Por fim, faz-se necessário testar empiricamente a ligação entre as dimensões e o

construto do processo governança educacional. Para isso, a próxima seção (item 5.3) tem a finalidade de construir um instrumento de medida para avaliar o processo de governança na educação básica brasileira. Por essa razão, a seção tem um conteúdo instrumental e metodológico.

5.3 CONSTRUÇÃO DO INSTRUMENTO DE MEDIDA

A fim de desenvolver um instrumento de medida para avaliar o processo de governança nos sistemas de ensino básico do Brasil, nesta seção são apresentadas as definições constitutivas, as definições operacionais, a análise semântica e a análise de juízes sob o prisma da literatura sobre o tema.

Para tanto, utilizou-se das técnicas de construção e validação de instrumentos de medida apresentadas por Pasquali (2009) em sua obra intitulada “Instrumentação psicológica: Fundamentos e práticas”.

Foi imprescindível a análise bibliográfica (item 5.1) para a definição das dimensões e atributos da governança na educação básica do Brasil, que evidenciou os principais temas e produções científicas sobre o objeto desta pesquisa. Considerou-se, também, as características do processo de governança educacional do Brasil (item 5.2), levantada por intermédio da pesquisa documental da legislação educacional brasileira, manuais, cadernos, questionários e práticas correlatas à governança na educação básica brasileira.

5.3.1 Objeto de interesse

Em consonância com o que foi mencionado no item 1, o objeto ou sistema de interesse do investigador é a governança. Dentre os vários níveis da governança, este trabalho tem um interesse específico na governança aplicada à educação básica.

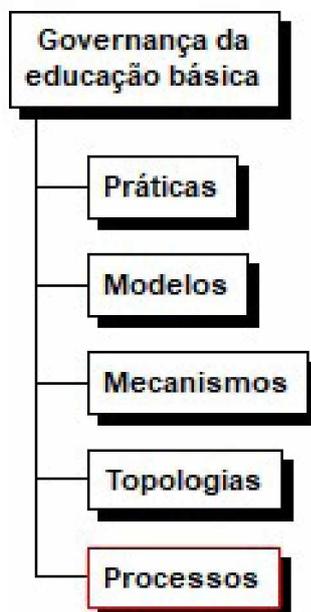
5.3.2 A propriedade da governança na educação básica a ser observada

Definido o sistema elementar de interesse desta pesquisa, este não constitui objeto direto de mensuração, passando, assim, a investigar suas propriedades ou atributos, que são os vários aspectos que o caracterizam (PASQUALI, 2009).

Para Pasquali (2009, p. 170) “o sistema se constitui como objeto hipotético que é abordado (conhecido) por meio da pesquisa de seus atributos”. Nesse sentido, o desafio da definição das propriedades ou atributos de um objeto específico consiste em realizar a transição de um amplo objeto ou sistema investigado para a delimitação de questões distintivas, para

as quais se deseja desenvolver um instrumento de medida. Neste caso, a Figura 11 ilustra os atributos ou propriedades da governança na educação básica.

Figura 11 – Atributos da governança



Fonte – Elaborada pelo autor

Portanto, a propriedade mais restrita referente à governança na educação básica de interesse deste estudo é o “processo”. Esta é uma das razões pelas quais o modelo *Governance Analytical Framework* foi utilizado para contextualizar a governança na educação básica no Brasil, porque para Hufty (2009) o processo é um atributo a encontrado em qualquer sociedade e pode ser observado como as decisões são tomadas e como as normas e instituições sociais são criadas para o atendimento de questões públicas.

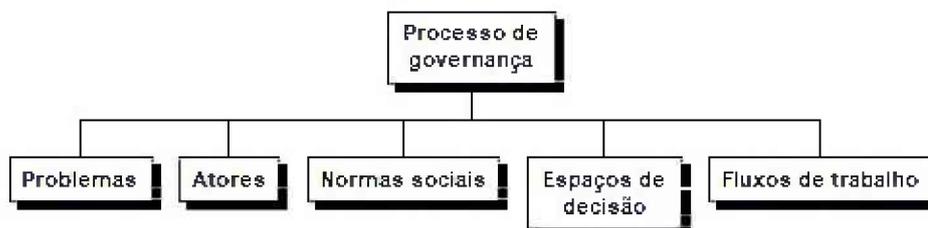
5.3.3 As dimensões do processo de governança

Pasquali (2009, p.171) afirma que “a dimensionalidade do atributo diz respeito à sua estrutura interna, semântica.” Dessa forma, as dimensões de um atributo (construto) podem originar da teoria e/ou dos dados empíricos disponíveis sobre ele, principalmente de estudos que se valerem da análise fatorial na análise dos dados.

Os dados empíricos disponíveis da análise bibliométrica (item 5.1 e da pesquisa documental, ambos investigados por intermédio da análise de conteúdo (BARDIN, 2011), mostram que as dimensões propostas por Hufty (2009), isto é, o problema, os atores, as normas

sociais, os espaços de decisão e o fluxo de trabalho, compõem o atributo (construto) processo da governança na educação básica, podendo ser observada na Figura 12.

Figura 12 – Dimensões do processo de governança



Fonte – Elaborada pelo autor

Vale registrar que não foram encontradas pesquisas empíricas que utilizam a análise fatorial para encontrar as dimensionalidades do objeto de estudo, valendo-se esta pesquisa da teoria sobre governança para fundamentar a construção do instrumento de medida.

5.3.4 Definições dos construtos

Após a definição dos atributos e das dimensões do processo de governança na educação básica, faz-se necessário conceituar os construtos encontrados, revisitando, novamente, a literatura especializada, nos peritos da área e na experiência do pesquisador. Para isto, deve-se elaborar conceitos claros e precisos dos fatores do instrumento de medida que se pretende construir (PASQUALI, 2009).

Nesta etapa, utilizando-se a análise de conteúdo do portfólio bibliográfico e da pesquisa documental, tem-se como resultado as definições constitutivas e as definições operacionais do construto “processo de governança na educação básica”.

Considerando as recomendações de Pasquali (2009), esta pesquisa buscou aprofundar, por meio de entrevistas individuais e coletivas, a delimitação das dimensões de governança identificadas por Hufty (2009), representadas na Figura 12. Os construtos problemas, atores, normas sociais, espaços de decisão e fluxos de trabalho foram utilizados como categorias *a priori* para análise de conteúdo dos depoimentos dos entrevistados.

Dessa forma, os dados da análise bibliográfica, do depoimento dos entrevistados e da pesquisa documental certificam as categorias *a priori* investigadas nas entrevistas, categorias estas adotadas para a definição dos construtos apontados no Quadro 5.

A dimensão *problemas* está relacionada ao levantamento, priorização, planejamento e

Quadro 5 – Definições constitutivas do atributo processo de governança

Definição constitutiva	Fontes
<p>Problemas: É o reconhecimento de um tema, como um desafio público a ser transformado a partir do processo de governança, considerando-se a situação atual (diagnóstico) e a desejada (metas e objetivos) para a educação. A delimitação do problema origina-se das demandas, necessidades e expectativas dos atores interessados (indivíduos ou grupos) na educação, considerando o contexto local e a coordenação nacional. O problema compreende o seu levantamento, priorização, planejamento e divulgação.</p>	<p>BRASIL (1988), BRASIL (1996), Avis (2009), Hufty (2009), Christensen, Homer e Nielson (2011), Gerrard <i>et al.</i> (2013), BRASIL (2014), Trabelsi (2018)</p>
<p>Atores: São as partes interessadas (indivíduos ou grupos), seja formal ou informal (reconhecida pelas autoridades ou não), impactadas pela transformação do problema ou aquelas que influenciam a tomada de decisão no processo de governança educacional. As partes interessadas possuem funções, poderes e responsabilidades no processo de governança. A análise dos atores compreende a avaliação da influência, necessidade, participação, interferência, composição, capacitação e apoio técnico prestado aos atores educacionais.</p>	<p>BRASIL (1988), BRASIL (1996), Popkewitz e Lindblad (2000), Lindblad, Johannesson e Simola (2002), Edelenbos e Klijn (2005), Hodge e Greve (2007), Ball (2008), Hufty (2009), Ranson (2011), Bevir (2011), Williamson (2012), BRASIL (2014), Edwards e Klees (2015), Oldham (2017)</p>
<p>Normas sociais: Refere-se às expectativas coletivas sobre o que é considerado comportamento apropriado em uma dada sociedade para prever poder, regulamentação, competências, prestação de contas, legitimidade ou sanções aos atores do processo de governança.</p>	<p>BRASIL (1988), BRASIL (1996), Ostrom (2000), Karlsson (2000), Cole e John (2001), Arnott e Menter (2007), Hufty (2009), Arnott e Ozga (2010), BRASIL (2014), Goodwin e Grix (2011)</p>
<p>Espaços de decisão: Espaços físicos ou virtuais onde vários problemas, atores, fluxos de trabalho no tempo e no espaço convergem para as tomadas de decisões, conclusão de acordos e criação de normas sociais aplicadas ao longo do processo de governança educacional. Os Espaços de decisão são caracterizados pela confiança dos atores, participação social, efetividade das decisões e transparência dos atos.</p>	<p>BRASIL (1988), BRASIL (1996), Hofman, Hofman e Guldemond (2002), Nórvoa e Yariv-Mashal (2003), Hudson (2007), Hufty (2009), Ranson (2012), BRASIL (2014), Hooge e Honingh (2014), Lewis, Sellar e Lingard (2016), Theisens, Hooge e Waslander (2016)</p>
<p>Fluxos de trabalho: Conjunto de atividades interdependentes ordenadas no tempo e no espaço, que ocorrem para a tomada de decisão como resposta a um problema educacional. As tarefas e os esforços devem ser alinhados intencionalmente por meio da melhoria contínua dos processos de levantamento e priorização de problemas; monitoramento e avaliação dos resultados; gerenciamento das partes interessadas, formação continuada de conselheiros e articulação institucional voltada à governança.</p>	<p>BRASIL (1988), BRASIL (1996), Lange e Alexiadou (2007), Hufty (2009), Grek, Lawn e Ozga (2009), Lange e Alexiadou (2010), Harris e Burn (2011), Peters (2012), Simkins (2014), BRASIL (2014), Ozga (2016), Anderson e Donchik (2016), Williamson (2016), Lewis (2017), Lewis e Hardy (2017)</p>

Fonte – Elaborado pelo autor

divulgação das demandas educacionais coletivas a serem atendidas, considerando a coordenação nacional, e, sobretudo, ao contexto local. Compreende, também, o desdobramento dos problemas educacionais priorizados, em resultados esperados, sendo esse o nível máximo de planejamento

em nível de governança. Assim, as escolhas quanto a maneira de se atingir a diretriz estabelecidas no âmbito do processo de governança, fica à discricionariedade das instâncias de gestão, isto é, dos órgãos de gestão educacional, tais como: secretarias estaduais e municipais de educação, liderança das unidades de ensino, professores.

Esta dimensão baseia-se no postulado de que qualquer problema é uma construção social. A compreensão do *problema* pode ser completamente diferente para cada ator envolvido em um processo de governança. Cada parte interessada tem a sua própria compreensão do que está em jogo (incluindo o observador, um indivíduo ou grupo). Isto é explicado pela posição do *stakeholder* ocupada pela sociedade e também por histórias, culturas, ordens, objetivos e discursos, que podem ser qualificados como “universos de significação” do ator. Qualquer interação social, incluindo o conflito em si, é uma reunião desses universos. Para a melhor compreensão desta dimensão, deve-se, acima de tudo, aceitar essa pluralidade de visões, o que implica dar um passo atrás em nossa perspectiva como observador ou parte interessada. É um passo fundamental para uma análise realista e uma solução possível (HUFTY, 2009).

Hufty (2009) ensina que, com a ajuda de discussões entre as partes interessadas, revisões de literatura e transformação dos problemas sociais identificados (“meus filhos estão doentes e eu não posso comprar medicamentos”) em problemas sociológicos (“o acesso a medicamentos é desigual”), o problema pode ser “reconstruído”. Para o observador, a capacidade de superar o que os atores apresentam como um problema e convertê-lo em uma questão sociológica depende muito do contexto, metodologia, técnicas e experiência.

No tocante à dimensão *atores*, esta aborda temas relacionados às funções, aos poderes e às responsabilidades das partes interessadas no processo de governança, ou seja, se destina a compreender a real capacidade de atuação dos atores no processo decisório. A análise dos atores compreende a avaliação da influência, necessidade, participação, interferência, composição, capacitação e apoio técnico prestado aos atores educacionais.

Ao tratar sobre os *stakeholders*, Hufty (2011) esclarece que, numa análise dinâmica dos processos de governança, as normas sociais estão intimamente voltadas aos atores, suas condutas e interações. O postulado aqui é que todas as partes interessadas (indivíduos ou grupos) são incluídos na análise, seja em razão de sua atuação “formal ou informal” (reconhecido pelas autoridades ou não).

Uma maneira de caracterizar as partes interessadas é por intermédio da situação (formal ou informal); âmbito ou nível de atuação (nacional, provincial e municipal, não governamental, etc.); controle de recursos (econômico, cultural, relacional, simbólico, etc.); discursos;

meios de ação e outras características. A identificação dos diferentes tipos de recursos controlados ou mobilizados pelos atores incluem recursos simbólicos e econômicos; e capital social ou cultural. Existe uma relação entre atores, recursos e poder ou capacidade de influenciar a natureza da rede de relacionamentos e as regras e procedimentos estabelecidos. O tipo de recursos controlados, a sua utilização por um interveniente e a capacidade de mobilizá-los de acordo com interesses próprios fortalecem seu poder de determinar ou mudar as regras do jogo. Portanto, uma análise situacional do poder relativo dos atores é relevante para avaliação do processo de governança (HUFTY, 2011).

A dimensão *normas sociais* envolve a previsão do poder, regulamentação, competências, prestação de contas, legitimidade ou sanções aos atores no processo de governança. Sempre que houver sociedade, acordos e decisões entre os atores, como uma consequência dos processos de governança, levam à formulação de normas (geralmente definidas como as expectativas coletivas em relação ao que é considerado comportamento adequado em uma determinada sociedade). As normas orientam o comportamento dos atores e são modificadas pela ação coletiva. Normas são baseadas em valores ou crenças (o sentido do que é certo ou errado) e inclui a prescrição (o que é um deve ou não deve fazer). Elas influenciam o comportamento do agente e são modificados por ação coletiva. Quando as normas se repetem, essas culminam em sua institucionalização (HUFTY, 2009).

Segundo Hufty (2009), as normas devem ser entendidas do ponto de vista sociológico. Podem ser legal (inscrito no direito positivo do Estado-nação), formal (reconhecido pelo autoridades da sociedade estudada) ou informal (criada pelas práticas dos atores). A ciência jurídica ou a antropologia jurídica pode ser chamada a fazer essas distinções. Na realidade, o importante para uma análise não é a natureza de uma norma, mas a sua eficácia. É importante afirmar que vários sistemas normativos podem ser sobrepostos ou estar em concorrência ou coexistir ao mesmo tempo para a mesma sociedade. No Brasil, a repartição de competências está definida na Constituição Federal (BRASIL, 1988), prevendo, principalmente, o pacto federativo que concede autonomia à União, Estados, Municípios e Distrito Federal, inclusive para legislar sobre temas como o da educação.

A dimensão *espaços de decisão* engloba as características dos espaços físicos ou virtuais onde as decisões são tomadas. As propriedades dessas interfaces podem ser infraestrutura, apoio administrativo, confiança dos atores, participação social, efetividade das decisões e transparência dos atos.

Conforme leciona Hufty (2011), os espaços de decisão são entendidos como “inter-

faces sociais”, definidos como espaços onde vários problemas, atores, processos (no tempo e no espaço) convergem. É onde as decisões são tomadas, acordos concluídos, as normas sociais são criadas. Estes locais são um ponto de entrada interessante para a observação de processos de governança. A análise dos espaços de decisão visa reconhecer as interfaces formais e informais, que fazem parte do processo decisório. A identificação de diferentes espaços de decisão, sua caracterização, os relacionamentos e seus efeitos nas variáveis dependentes permitem análise das condições existentes, e se são favoráveis ou desfavoráveis a um processo de mudança.

A dimensão *fluxos de trabalho* trata de temas relacionados aos processos de levantamento e priorização de problemas; monitoramento e avaliação dos resultados; gerenciamento das partes interessadas, formação continuada de conselheiros e articulação institucional voltada à governança.

Segundo Hufty (2011), os fluxos de trabalho ou processos organizacionais são sucessões de estados pelos quais um sistema passa. Estes processos introduzem um aspecto histórico aos modelos de governança. Desta forma, é possível identificar sequências lógicas com que as atividades acontecem ao longo do tempo, que permite avaliar a direção em que esses processos estão evoluindo e a localizar os fatores que favorecem a mudança. A análise de processos de mudança visa identificar os padrões de evolução dos espaços de decisão, o tecido de interações entre atores e sua relação com as mudanças das regras do jogo.

Por fim, estas definições constitutivas apresentadas particularizam o construto “governança” e põem limitações de espaços semânticos a respeito do que se deve abordar quando for medir o construto. Nesse sentido, Pasquali (2009) destaca que definições constitutivas bem elaboradas permitem, posteriormente, avaliar a qualidade do instrumento que mede o construto a respeito do quanto esta extensão semântica é englobada pelo instrumento. Pode-se concluir, assim, que a qualidade do instrumento de medida está diretamente relacionada à sua capacidade de medir mais ou menos a extensão conceitual do construto, conforme a definição constitutiva do construto em análise.

Posterior à conclusão das definições constitutivas, que ainda se encontra pelo teórico do método Pasquali (2009), passa-se para as definições operacionais dos construtos. Nesta etapa, dois aspectos são relevantes para assegurar a qualidade do instrumento: (i) as definições operacionais dos construtos devem ser realmente uma representação comportamental, ou seja, devem estabelecer os comportamentos que devem ocorrer; e 2) as definições devem ser as mais abrangentes possíveis dos construtos (PASQUALI, 2009).

O procedimento para a identificação das definições operacionais utilizou-se de

método similar ao adotado para a delimitação das definições constitutivas: a partir de dados coletados nas pesquisas documentais e na pesquisa bibliográfica, que considerou as dimensões da governança preliminarmente adotadas na primeira etapa da pesquisa, foram utilizadas como referência inicial para dividir os registros em categorias definidas *a priori*.

Com base na análise de conteúdo do *corpus* avaliado, os dados coletados apontaram as subcategorias investigadas, conforme apresentados nas Tabelas 12, 13, 14, 15 e 16, cuja classificação se deu por categoria e por frequência absoluta.

A seguir, observa-se os dados da Tabela 12.

Tabela 12 – Frequência de palavras da categoria “Problemas”

Subcategoria	Frequência
Qualidade da educação	290
Financiamento	228
Desigualdades sociais	185
Acesso e trajetória	125
Inclusão educacional	61
Erradicação da pobreza	50
Desdobramentos dos problemas em resultados esperados	1

Fonte – Elaborada pelo autor

Pode-se verificar na Tabela 12 que na categoria “Problemas” as palavras mais frequentes são: “qualidade da educação” e “financiamento”, seguido de “desigualdades sociais” e “acesso e trajetória”, as quais encontram-se fundamentadas na legislação educacional, em especial ao Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). Encontram-se, também, fundamentados no conhecimento científico sobre o tema, como apontado nos estudos de Ball (2010), Grek *et al.* (2009), Keddie e Lingard (2015), Hooe e Honingh (2014), que contribuem para a sustentação da qualidade da educação como um problema relevante.

Sobre a relação entre o problema do financiamento educacional e as estruturas de governança pública, Christensen, Homer e Nielson (2011) colaciona estudos que evidenciam a importância da qualidade da governança. Alguns estudiosos analisam mais profundamente o efeito de várias variáveis do governo nos resultados da matrícula escolar. Por exemplo, Brown (1999) sugere que os países pobres mais democráticos têm mais probabilidade do que os países autocráticos de ter matrículas escolares mais altas. Rajkumar e Swaroop (2008) observam mais profundamente os efeitos dos gastos do governo nos resultados da educação, concluindo que os gastos públicos melhoram os resultados da educação em países bem governados, mas não têm impacto em nações mal governadas. Dreher, Nunnenkamp e Thiele (2008) corroboram estes

achados, concluindo em sua análise que os gastos do governo com a educação praticamente não afetam os resultados gerais da educação nos países pobres. Filmer (1999) encontra um efeito similarmente minúsculo entre os gastos públicos em saúde e a saúde infantil, uma área que é altamente correlacionada com a educação.

Do ponto de vista da ajuda, Michaelowa e Weber (2006) concluem que a ajuda educacional é mais efetiva quando combinada com a boa governança, seguindo as conclusões mais amplas sobre ajuda e governança delineadas por Burnside e Dollar (2000). Este conjunto de evidências sugere que a qualidade da governança é um fator-chave que condiciona os efeitos da ajuda educacional às matrículas em países pobres.

A respeito do levantamento e priorização de problemas da comunidade local, ensina Avis (2009) que somente colocando intervenções políticas em seu contexto local é que os provedores poderão responder criativamente às necessidades e demandas da comunidade de usuários que atendem. São essas conexões que levam a uma ênfase nas respostas regionais, sub-regionais e locais necessárias para a prestação de serviços.

A Tabela 13 mostra os resultados da análise de conteúdo para a categoria “Atores”. Esta análise apresenta as palavras mais frequentes, extraindo, assim, as subcategorias *a posteriori*.

Tabela 13 – Frequência de palavras da Categoria “Atores”

Subcategoria	Frequência
Estudante	725
Comunidade local	355
Sistema educacional	315
Municípios	294
União	230
Família	189
Professor	167
Estados	131
Conselho Nacional de Educação	110
Conselhos escolares	167
Conselhos de educação estaduais ou municipais	104
Órgãos de educação	40
Interferência do poder político	3
Composição dos conselhos	3
Conselho do Fundeb	2
Paridade dos conselhos	1
Análise das partes interessadas	1
Capacitação dos conselheiros	1
Apoio técnico aos conselheiros	1

Fonte – Elaborada pelo autor

Observa-se na Tabela 13 coloca os estudantes, a comunidade local e a comunidade

escolar em destaque no processo de governança educacional, cuja participação desses atores se encontram fundamentados no conhecimento científico sobre o tema, conforme indicado nas pesquisas de Osborne (2002), Hofman, Hofman e Guldmond (2002), Lewis e Naidoo (2006), Klijn (2008), Peters (2011), Koyama (2011), Edwards e Klees (2015), Anderson e Donchik (2016).

Especificamente sobre o engajamento da comunidade local nas políticas públicas, alguns atores destacam que ao se estabelecer um localismo (política pública voltada para as demandas locais) efetivo, quando combinado com uma prática realizada de engajamento e de participação do público, estabelece-se as bases para uma nova forma de governança comunitária em rede. Essa forma de governança vai além da administração pública tradicional e de novas formas inspiradas pela gestão pública da governança local para fornecer um foco tanto para a prestação integrada de serviços e programas quanto para a capacidade de engajar e envolver um grande número de partes interessadas em influenciar as políticas públicas.

Quanto à categoria “Normas sociais”, a Tabela 14 exibe a palavras mais frequentes na categoria em comento.

Tabela 14 – Frequência de palavras da Categoria “Normas sociais”

Subcategoria	Frequência
Articulação	790
Descentralização	648
<i>Accountability</i>	365
Integração	230
Gestão democrática	165
Papeis e responsabilidades dos atores	140
Colaboração	105
Autonomia	77
Proteção	67
Cooperação	47
Negociação	38
Coordenação	19
Vedação	8
Controle social	3
Transparência	3
Desburocratização	2
Regulamentação institucional	1
Internacionalização	1
Mandatos	1

Fonte – Elaborada pelo autor

Na Tabela 14 evidenciaram-se três grupos de subcategorias: a regulamentação, os papéis e responsabilidades das partes envolvidas e o comportamento esperado dos atores do processo de governança, destacando-se neste último grupo as subcategorias: articulação,

descentralização, *Accountability*, integração e gestão democrática.

Cumprir destacar a “descentralização” como comportamento esperado dos atores do processo de governança educacional. Nesse sentido, Cole e John (2001) afirma que as pressões por alguma descentralização na esfera da educação secundária foram esmagadoras. Argumenta-se, também, na educação, que ao aproximar a decisão do território, facilita-se a adaptação às necessidades locais e a participação local. Os formuladores de políticas do início da década de 1980 acreditavam que a qualidade dos serviços educacionais poderia ser melhorada por meio do aumento da autonomia escolar e do envolvimento das autoridades municipais de nível local (conselhos departamentais e regionais) no planejamento educacional. O envolvimento de conselhos eleitos localmente no planejamento de infraestrutura (edifícios e equipamentos) e na elaboração de previsões educacionais aliviaria o ônus sobre o estado central sobrecarregado.

A Tabela 15 demonstra as palavras mais frequentes na categoria “Espaços de decisão”.

Tabela 15 – Frequência de palavras da Categoria “Espaços de decisão”

Subcategoria	Frequência
Fórum Nacional de Educação	42
Conferências regionais	2
Conferências estaduais	2
Conferências municipais	2
Utilização dos espaços de decisão	1
Identificação dos espaços de decisão	1
Participação social	1
Efetividade das decisões	1
Transparência nos espaços	1
Espaços de decisão nas unidades de ensino	1

Fonte – Elaborada pelo autor

De acordo com a Tabela 15, observou-se dois grupos de subcategorias desdobrados da categoria “Espaços de decisão”: o primeiro grupo que identificou os principais *locus* para tomada de decisão (Fórum Nacional de Educação, Conferências, etc); e o segundo grupo que destaca os atributos desses locais de decisão (infraestrutura, utilização, identificação, efetividade e transparência).

No que se refere à categoria “Fluxos de trabalho”, denominada, também, “Processos organizacionais”, a Tabela 16, a seguir, apresenta a frequência de palavras na sobredita categoria.

Ao analisar a Tabela 16, notou-se na análise de conteúdo do construto, que a subcategoria “articulação institucional” apareceu com maior frequência, seguido das subcategorias:

Tabela 16 – Frequência de palavras da Categoria “Fluxos de trabalho”

Subcategoria	Frequência
Promover articulação institucional	1.102
Levantar necessidades	155
Estabelecer diretrizes, objetivos e metas	144
Avaliar e monitorar	89
Priorizar necessidades	59
Gerenciar partes interessadas	22
Melhorar processos continuamente	1
Formar conselheiros	1

Fonte – Elaborada pelo autor

“levantar necessidades”, “estabelecer diretrizes, objetivos e metas” e “avaliar e monitorar”.

A subcategoria “articulação institucional”, encontra respaldo na produção científica sobre o tema, de acordo com estudos de Biernacki e Waldorf (1981), Dale (2005), Hartong (2016), Grek (2010), Sellar e Lingard (2014), Lewis, Sellar e Lingard (2016), que destacou a atuação de organismos internacionais como OCDE na governança global e transnacional. Ademais, enfatizou-se a atuação do terceiro setor na governança educacional, conforme trabalho de Ball (2008), Williamson (2012).

Cumprido, ainda, os resultados da subcategoria “monitorar e avaliar”, considerando o seu destaque nas fontes de dados artigos científicos, como apontado nos estudos de Ozga (2008), Grek (2008), Ozga (2009), Lingard (2011), Manna e Harwood (2011), Ozga (2012), Decuypere (2016), Ozga (2016).

Nesse sentido, Ball (2010) informa que Grek e Ozga (2009) mapearam e analisaram o aumento do uso, em vários países europeus, do que eles chamam de “conhecimento governamental; isto é, conhecimento de um novo tipo - um regime de números - que constitui um ‘recurso pelo qual a vigilância pode ser exercida’ (OZGA, 2008, p. 264) - isto é, o uso de informações de desempenho de vários tipos como “um recurso para comparação, voltado a melhorias na qualidade e eficiência, tornando legíveis nações, escolas e estudantes”.

A partir das categorias e subcategorias que resultaram da análise de conteúdo do portfólio bibliográfico, da pesquisa documental e do depoimento de especialistas, buscou-se a identificação das definições operacionais, conforme recomendações de Pasquali (2009).

Nos termos de Pasquali (2009): “Para garantir melhor cobertura do construto, as definições operacionais deverão especificar e elencar aquelas categorias de comportamentos que seriam a representação comportamental do construto”.

Assim, a maneira de elaboração das definições operacionais foi padronizada com

fundamento em alguns critérios, de forma que cada definição expressasse um comportamento específico e compreensível à população alvo. Ademais, buscou-se observar que o conjunto de definições operacionais cobrisse toda sua dimensão (PASQUALI, 2009).

Logo, a chance de se obter um instrumento de qualidade, depende categorias comportamentais que mais se aproximem da definição constitutiva extraída da literatura pertinente sobre o construto.

Considerando os referidos critérios para construção de instrumento de qualidade, o Quadro 6 consolida as definições operacionais geradas a partir das definições constitutivas (Quadro 5) e das subcategorias dos construtos: problemas, atores, normas sociais, espaços de decisão e fluxos de trabalho.

Quadro 6 – Definições operacionais

Dimensão	Definição operacional
Problemas	Levantar problemas Priorizar os problemas Desdobrar os problemas em resultados esperados Planejar a resposta às demandas educacionais Publicizar os problemas priorizados
Atores	Selecionar democraticamente os membros dos conselhos Equilibrar o poder dos conselhos Formar os conselheiros Balancear a composição dos membros no conselho Articular as partes interessadas
Normas sociais	Institucionalizar os comportamentos esperados Regulamentar a composição paritária nos conselhos Regulamentar o funcionamento das instituições Regulamentar a criação de instituições Regulamentar os processos de governança Definir papéis e responsabilidades
Espaços de decisão	Fornecer infraestrutura adequada Disponibilizar apoio técnico-administrativo Possibilitar acesso público aos espaços Assegurar o efetivo funcionamento dos espaços Identificar os espaços
Fluxos de trabalho	Levantamento de demandas Priorização de demandas Monitoramento e avaliação Articulação institucional Formação de conselheiros

Fonte – Elaborado pelo autor

Convém destacar que os resultados do Quadro 6 com as categorias comportamentais, resultaram da agregação de uma ou mais subcategorias de cada dimensão da governança (Quadros 12, 13, 14, 15 e 16).

5.3.5 Construção dos itens

Com o objetivo de desenvolver um instrumento de medida para avaliar o processo de governança nos sistemas de ensino básico do Brasil, buscou-se operacionalizar os itens a partir das categorias comportamentais que expressam o construto “processo de governança educacional”.

A operacionalização do construto é a etapa de construção dos itens, estes são a manifestação da concepção comportamental do construto. De outro modo, os itens do instrumento são as tarefas que os sujeitos terão de executar para que se possa mensurar a intensidade de existência do construto (atributo) avaliado (PASQUALI, 2009). Neste trabalho, cada definição operacional originou um item do instrumento de medida.

A elaboração se fundamentou em três fontes para a construção dos itens, conforme orientações de Pasquali (2009): (i) literatura: consulta a outros testes que medem o construto; (ii) entrevista: levantamento junto aos sujeitos representantes da população para a qual se deseja construir o instrumento para opinarem sobre os comportamentos que expressam o construto; e (iii) categorias comportamentais: definidas na etapa das definições operacionais.

O processo de construção dos itens foi realizado com base nas evidências empíricas disponíveis e fundamentos teóricos, a saber:

- a) A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do IBGE;
- b) A Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic) do IBGE;
- c) O Diagnóstico da Gestão da Educação Municipal (DGEM) do Conviva Educação;
- d) O Instrumento Diagnóstico PAR (Plano de Ações Articuladas) Estadual do MEC;
- e) O Instrumento Diagnóstico PAR (Plano de Ações Articuladas) Municipal do MEC;
- f) As entrevistas junto à população meta; e
- g) As Definições operacionais do construto (Quadro 6).

Por consequência, a versão preliminar do instrumento de medida, atendendo a tais pressupostos, foi formada por 30 itens. Decidiu-se pela inserção dos itens que correspondessem aos principais componentes (Quadro 6) relacionados a cada definição constitutiva apontada no Quadro 5, mesmo que o referido critério resultasse num questionário de grande número de itens. Enfim, a versão preliminar do instrumento é apresentada no Quadro 7.

O Quadro 7 apresentou a versão preliminar do instrumento de medida para avaliação do processo de governança nos sistemas de ensino básico do Brasil, composto por 30 itens, sendo

Quadro 7 – Instrumento preliminar

Item	Redação
X1	Os objetivos e metas do Plano Municipal de Educação e do Planejamento Estratégico da Secretaria de Educação refletem as necessidades educacionais do contexto local?
X2	A definição de metas e objetivos do Plano Municipal de Educação (PME) está em consonância com o atual Plano Nacional de Educação (PNE)?
X3	As demandas educacionais (problemas, necessidades ou expectativas) priorizadas pelo Conselho Municipal de Educação são conhecidas pelos estudantes, professores, Secretaria de Educação e comunidade local?
X4	Os critérios de priorização das demandas educacionais pelo Conselho de Educação são conhecidos pelos atores do processo de governança (conselheiros, estudantes, família, professores, gestores educacionais, comunidade local, etc)?
X5	O Plano Municipal de Educação está em consonância com as demandas educacionais priorizadas pelo Conselho Municipal de Educação?
X6	O currículo municipal é contextualizado às prioridades locais?
X7	A influência dos atores (públicos, privados do terceiro setor) sobre o processo decisório do Conselho Municipal de Educação é analisada?
X8	A comunidade escolar (estudantes, professores, gestores escolares e família) possui representantes que compõem os Conselhos de Educação (Conselho Municipal de Educação, Conselho do Fundeb, Conselho da Alimentação Escolar e Conselhos Escolares)?
X9	A composição dos membros do Conselho Municipal de Educação é legítima e equitativa?
X10	Os representantes da sociedade civil que compõem o Conselho Municipal de Educação são influenciados pelo governo local?
X11	Os membros do Conselho de Educação recebem capacitação para o desempenho de suas funções?
X12	Os integrantes do Conselho de Educação recebem apoio técnico para desempenho de suas atribuições?
X13	Os documentos normativos associados ao processo de governança são usualmente observados pelas partes envolvidas?
X14	O Conselho Municipal de Educação possui procedimentos apropriados para a comunidade local, que define comportamentos esperados e consequências às partes envolvidas no processo?
X15	Os regulamentos do processo de governança estabelecem as atribuições e as competências de cada ator envolvido?
X16	Os documentos normativos regulamentam com clareza o processo de governança, incluindo "quem", "o que", "quando", "como" e "onde" as decisões são tomadas?
X17	Os regulamentos relacionados ao processo de governança preveem o dever de prestação de contas dos dirigentes e dos gestores educacionais?
X18	Somente a legislação federal regulamenta o funcionamento dos Conselhos de Educação?
X19	O Conselho Municipal de Educação tem conhecimento do conjunto de espaços de decisão formais e informais do processo de governança local?
X20	Os atores envolvidos na educação local utilizam efetivamente os fóruns de encontro dos processos de governança para tomar decisões e resolver conflitos?
X21	Os cidadãos participam ativamente no processo decisório dos Conselhos de Educação?
X22	As prioridades do Conselho Municipal de Educação têm influência nas ações da Secretaria de Educação?
X23	As reuniões, as pautas e as decisões dos Conselhos de Educação são divulgadas na internet e em quadro de avisos de amplo acesso ao público?
X24	As unidades escolares possuem um Conselho escolar atuante e representativo?
X25	Existe um processo padronizado para levantamento periódico dos problemas (necessidades e expectativas) coletivos?
X26	Existe um processo padronizado para levantamento periódico dos problemas (necessidades e expectativas) coletivos?
X27	Há documentação e padronização dos processos de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação?
X28	Existe um fluxo de trabalho padronizado destinado a articulação institucional voltado à governança?
X29	Falta a definição de um fluxo de trabalho para o gerenciamento necessidades e expectativas dos atores envolvidos (indivíduos ou grupos) na educação local?
X30	Os processos do Conselho Municipal de Educação associados à governança educacional são continuamente avaliados e melhorados?

Fonte – Elaborado pelo autor

6 itens para cada dimensão do construto processo de governança.

5.4 VALIDAÇÃO DO INSTRUMENTO DE MEDIDA

5.4.1 Análise (validação) teórica dos itens

Posterior a definição da versão preliminar do instrumento de medida, foi realizada a análise teórica dos itens, a fim de verificar se o instrumento elaborado representa adequadamente o construto processo de governança.

Segundo Pasquali (2009) a análise teórica dos itens é realizada através da análise semântica e análise de juízes. Portanto, o instrumento preliminar foi submetido a esses dois procedimentos de validação.

Inicialmente, foi realizada verificação da clareza da linguagem utilizada em cada item, ou seja, a análise semântica teve como finalidade avaliar se os itens podiam ser compreendidos por todos os membros da população à qual o instrumento de medida é endereçado.

Como técnica utilizada para realizar a análise semântica, optou-se pela entrevista de grupo focal, de acordo com os procedimentos apontados por Pasquali (2009), que recomenda a constituição de um grupo com cerca de 4 sujeitos.

Observando o roteiro de entrevista de grupo focal C, foi apresentado aos participantes item por item, solicitando que esse seja reproduzido pelos membros do grupo. Nos casos em que os itens deixaram dúvida, ou quando o pesquisador percebeu que há uma interpretação diversa da pretendida, foi assinalado que o item possui problemas. Nesse contexto, o pesquisador explicou ao grupo o que pretendia dizer com tal item. Na entrevista coletiva realizada, os participantes do grupo sugeriram uma nova redação ou reformulação para a comunicação adequada.

A execução da entrevista de grupo focal contou com 5 participantes com profundo conhecimento em gestão e avaliação educacional, dentre os quais dois doutores, dois mestres e um discente de mestrado. Em consequência, os membros do grupo apresentaram duas considerações de maior relevância: (i) o tipo de informação pedida ao respondente deve ser alterado de questões sobre opiniões para questões sobre fatos; e (ii) modificar as escalas de mensuração de conceitos para melhor compreensão do público alvo.

Em atenção às considerações dos membros do grupo focal, por conseguinte, foi gerada uma nova versão do instrumento de medida, contendo 25 itens. Os itens foram avaliados por uma rodada de entrevistas, até concluir que os itens são compreensíveis para todos os membros da população à qual o instrumento se destina.

O segundo procedimento de análise teórica dos itens contou com 6 juízes selecionados em virtude de sua experiência em órgãos de gestão da educação básica e/ou em pesquisas acadêmicas no âmbito da educação. A versão preliminar do instrumento foi disponibilizada aos especialistas, juntamente com duas tabelas: uma com as definições constitutivas dos construtos para os quais se criaram os itens; (ii) outra tabela com entradas para a classificação dos itens conforme as dimensões propostas; e (iii) uma terceira para avaliarem três aspectos em relação a cada item (clareza de linguagem, pertinência prática e relevância teórica).

Para Pasquali (2017), para ser considerado adequado, o item deve conter uma concordância entre os juízes de aproximadamente 80%, a fim de decidir sobre a pertinência do item à dimensão a que teoricamente se refere. Dos 25 itens analisados, os juízes consideraram 23 itens adequados, sugerindo apenas alteração na redação de alguns. Contudo, uma nova rodada foi realizada para apreciação de 2 novos itens pelos juízes, a fim de que todas as definições operacionais tivessem um item correspondente no instrumento de medida. Como resultado da nova rodada, 2 novos itens foram validados em substituição aos que haviam sido considerados inadequados. Ao final, 25 itens tiveram sua redação adequada de acordo com as recomendações dos juízes.

As Figuras 28 a 52 (Apêndice G), a seguir, apresentam os gráficos com os resultados das avaliações pelos juízes quanto à concordância de aplicação das dimensões dos 25 itens do instrumento de medida preliminar divididos nos blocos: problemas, atores, espaço de decisão, normas sociais e fluxo de trabalho.

Observa-se nas Figuras 28 a 52 (Apêndice), que apenas dois itens apresentaram uma concordância entre juízes com percentual inferior a 80% sobre a dimensão que o item está relacionado, isto é, os itens 9 e 20 foram julgados inadequados por falta de consenso entre os especialistas quanto à dimensão à qual pertenciam.

Quanto ao item 9, apesar de possuir uma concordância de apenas 66,7%, o item foi considerado adequado. De acordo com Pasquali (2009), nos casos em que as dimensões são correlacionadas, ocorre que um mesmo item (tarefa) pode se referir simultaneamente a mais de uma dimensão. Nesse caso, a análise dos juízes iria mostrar alguma discordância quanto à dimensão a qual o item está correlacionado. Isto posto, a discordância deve ser considerada como concordância.

A respeito do item 20, este foi julgado inadequado por falta de consenso entre os especialistas quanto à dimensão à qual pertencia. Por conseguinte, para manter 5 itens para cada dimensão, foi elaborado um novo item e submetido aos dois procedimentos da análise teórica,

cujo resultado pode ser observado na Figura 53 (Apêndice G).

Nota-se que a nova versão do item 20, a Figura 53 (Apêndice G mostra que este foi julgado adequado, havendo concordância entre os juízes quanto à dimensão a que se refere a tarefa (item).

Por fim, a versão pré-teste do instrumento de medida para avaliação do processo de governança nos sistemas de ensino básico do Brasil foi composto de 25 itens validados teórica e semanticamente, dispostos no Apêndice F.

A análise dos juízes é o marco da conclusão dos procedimentos teóricos na construção do instrumento de medida, esta análise compreende a revelação da teoria dos construtos abrangidos no processo de governança na educação básica brasileira.

Apresentados os 25 itens do instrumento piloto que integra a representação comportamental dos construtos do processo de governança, passou-se à validação do instrumento, cujos procedimentos consistem em coletar informações empíricas válidas e submetê-las às análises.

5.4.2 Planejamento da aplicação

Os procedimentos empíricos de validação do instrumento piloto envolvem: o planejamento da aplicação e a própria coleta da informação empírica. No tocante ao planejamento da aplicação do instrumento piloto, dois aspectos são necessários: a definição da amostra e das instruções de como aplicar o instrumento (PASQUALI, 2009).

Sobre a definição da amostra, Pasquali (2009) afirma que um instrumento de medida é desenvolvido a fim de ser aplicado junto a uma determinada população. A amostra deve ser notoriamente estabelecida e delimitada considerando suas peculiaridades.

Considerando que a pesquisa desconhece a existência de estudos que validem de forma empírica o número de dimensões ou fatores que o instrumento mensura, adota-se a amostra de 5 a 10 sujeitos por item do instrumento, o que são suficientes para responder à questão do tamanho da amostra. Assim, para garantir a validade do procedimento empírico do instrumento formado por 25 itens são necessários de 150 a 250 sujeitos, com a restrição de que toda a análise fatorial e da Teoria de Resposta ao Item (TRI) requer ao menos 200 sujeitos para ser considerada adequada (PASQUALI, 2009). Portanto, a fim de observar o tamanho da amostra adequada, esta deve conter ao menos 200 sujeitos.

A respeito das instruções, tratam-se das definições da tarefa do respondente. Nesta etapa são estabelecidas as sistemáticas para aplicação do instrumento, o formato em que ele se

apresenta e o que o sujeito tem que fazer ao respondê-lo (PASQUALI, 2009).

No que se refere à sistemática de aplicação do instrumento, este foi realizado de forma individual junto aos dirigentes, gestores e conselheiros envolvidos com o ensino básico no Brasil. Os contatos com os sujeitos público-alvo enfrentam dificuldades em serem realizados, haja vista se tratar das lideranças de órgãos gestores de ensino em estados e municípios.

A estratégia operacional para poder viabilizar aplicação do instrumento contou com o apoio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que requereu a parceria do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a fim de contatar os secretários de educação nos estados e municípios brasileiros.

Quanto ao formato do instrumento, optou-se como formado de resposta do sujeito, o das múltiplas escolhas, mais comuns em testes de aptidão, em que o sujeito deve escolher a alternativa que melhor descreve a sua realidade.

No tocante às instruções que acompanharam o instrumento, teve a finalidade de deixar evidente como o sujeito tinha que responder de maneira adequada o teste. Ademais, foram incluídos textos para tornar clara a compreensão de expressões que eventualmente pudessem gerar alguma dúvida.

O questionário compõe-se de uma seção inicial, que inclui quesitos funcionais e demográficos, tais como: faixa etária, sexo, ocupação, nível de escolaridade, unidade federativa avaliada, setor e abrangência de atuação. A seção final engloba um espaço para comentários que possam enriquecer a pesquisa e a indicação de outros participantes.

Por fim, a respeito da coleta de dados, foram utilizados os meios físicos, com questionários impressos; e os meios eletrônicos para aplicação do instrumento piloto por meio da ferramenta de formulários do Google Drive. A escolha deste formulário eletrônico se deu em razão da população alvo do estudo desta pesquisa estar esparsa no Brasil. Desse modo, o envio do questionário por meio eletrônico foi o mais eficaz para o caso. Além disso, a ferramenta de aplicação do questionário do Google Drive não exige o pagamento de licenças.

5.4.3 Aplicação do instrumento de medida

Esta etapa ocorreu por meio da aplicação do instrumento piloto junto aos dirigentes, gestores e conselheiros da educação básica no país. O instrumento de medida foi aplicado por intermédio da ferramenta de formulários Google Drive entre os dias 9 de agosto e 16 de

dezembro de 2018.

Cumprido enaltecer que a mensagem de convite à participação foi enviada por meio eletrônico e compreendia o objetivo da pesquisa, o responsável pela pesquisa, o público-alvo, o sigilo das informações, entre outras informações conforme o Apêndice A.

A população-alvo foi de 5.570 municípios, 26 estados e o Distrito Federal, totalizando 5.597 possíveis respondentes, de acordo com os dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Embora a validação empírica não estivesse abrangida nesta pesquisa, o questionário foi encaminhado à população-alvo, formada de 5.597 possíveis respondentes.

Entre dirigentes, gestores e conselheiros que atuaram na educação básica do país, 511 sujeitos registraram respostas ao questionário na ferramenta de formulários do Google Drive, correspondendo a 9,13% da taxa de respostas. Vale destacar, ainda, que a base de dados originada da aplicação do questionário foi analisada utilizando o software de análise estatístico IBM SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*).

Os dados sociodemográficos dos respondentes são evidenciados na Tabela 17.

A Tabela 17 mostra que as principais características sociodemográficas são o perfil de participante com prevalência do sexo feminino, na faixa etária de 36 a 45 anos, com nível escolar de especialização, com atuação no setor público municipal, no estado de Santa Catarina.

5.4.4 Análise (validação) empírica do instrumento de medida

Nesta etapa procedeu-se a análise estatística para avaliar o instrumento de medida sobre Governança na Educação Básica no Brasil (GovEduc), a partir dos dados coletados no período de setembro a dezembro de 2018 entre os dirigentes, gestores e conselheiros, que atuam em sistemas de ensino estaduais e municipais.

Para que um instrumento de medida seja considerado válido, este deve ser submetido a uma série de análises estatísticas para ser considerado um instrumento válido e fidedigno e pronto para uso em pesquisas (PASQUALI, 2009).

O trabalho consistiu em avaliar a estrutura fatorial da escala de Governança nos Sistemas de Ensino Básico do Brasil. Assim, com a finalidade de identificar os grupos de variáveis do instrumento, foram utilizadas técnicas de Análise Fatorial Exploratória (AFE), Análise de Componentes Principais (ACP) e Análise Fatorial Confirmatória (AFC) para encontrar a estrutura de melhor ajuste aos dados.

Tabela 17 – Dados sociodemográficos dos respondentes

Variável	Categoria	Frequência relativa	Frequência absoluta
Experiência	Sim	470	92%
	Não	41	8%
Ocupação	Dirigente estadual/municipal	312	61,1 %
	Diretor escolar	50	9,8%
	Gestor educacional	41	8%
	Outras	39	7,6%
	Conselheiro	29	5,7%
	Professor	39	7,6%
	Pesquisador	1	0,2%
Setor de atuação	Público	509	99,6%
	Privado	1	0,2%
	Terceiro setor	1	0,2%
Abrangência de atuação	Município	441	87,3%
	Estado	70	13,7%
	Distrito Federal	0	0
Faixa etária	Até 25	5	1%
	26 a 35	58	11,4%
	36 a 45	177	34,6%
	46 a 55	180	35,2%
	56 a 65	67	13,1%
	Acima de 65	24	4,7%
Sexo	Feminino	382	74,8%
	Masculino	129	25,2%
Escolaridade	Ensino médio incompleto	0	0
	Ensino médio completo	2	0,4%
	Graduação incompleta	9	1,8%
	Graduação completa	87	17%
	Especialização incompleta	5	1%
	Especialização completa	338	66,1%
	Mestrado incompleto	19	3,7%
	Mestrado completo	37	7,2%
	Doutorado incompleto	3	0,6%
	Doutorado completo	11	2,2%

Fonte – Elaborada pelo autor

Procedeu-se, então, à fase de coleta dos dados por intermédio do *Google Forms*, cuja entrada de dados foi realizada de maneira descentralizada pelo participante da pesquisa, sendo disponibilizados os contatos de e-mail e telefone do pesquisador responsável para prestar eventuais esclarecimentos.

5.4.4.1 Análise Fatorial Exploratória e Análise de Componentes Principais

Para a realização da análise fatorial, valeu-se de 25 variáveis dicotômicas e categóricas e escalas de medida não-métricas (nominais e ordinais) desdobradas dos 25 itens do

questionário.

Quanto ao tamanho da amostra, Hair *et al.* (2009) recomenda que, para realização da análise fatorial, a amostra deve conter ao menos 50 observações, sendo mais adequado ser maior ou igual a 100 casos. Para Crocker e Algina (1986), em regra, deve-se utilizar 10 casos por variável, sendo 100 o mínimo de casos na amostra total. Ainda sobre a decisão do tamanho da amostra, Pasquali (2005) recomenda a regra geral de no mínimo 100 casos para cada fator. Desse modo, observando todas as indicações acima, a amostra é de 511 casos, assegurando resultados mais robustos.

A técnica estatística multivariada possui a normalidade como a suposição mais fundamental. Esta diz respeito à forma de distribuição dos dados para uma variável métrica e sua correspondência com a distribuição normal (HAIR *et al.*, 2009).

Sobre à normalidade, observou-se assimetria que sinalizou a rejeição da hipótese nula para muitas variáveis. Contudo, o Teorema do Limite Central mostra que, para tamanhos de amostra maiores que 5 ou 10 por grupo, a violação dos requisitos de normalidade na distribuição dos dados não conduz a resultados estatísticos equivocados, pois as médias são aproximadamente normalmente distribuídas, independentemente da distribuição original (NORMAN, 2010).

A respeito da homocedasticidade ou homogeneidade de variância, esta se refere à suposição de que as variáveis possuem níveis estáveis de variância (HAIR *et al.*, 2009). Ressalte-se que homocedasticidade está relacionada a suposição estatística da normalidade, sendo comum que, nos dados que não possuem distribuição normal, possivelmente a dispersão dos valores da variável não é homogênea.

Para a verificação da homocedasticidade, adotou-se o teste de Levene que são menos sensíveis ao desvio de normalidade (TABACHNICK, 2001). Após o teste de Levene de homocedasticidade, observou-se nos resultados do teste que as dispersões dos valores são desiguais.

Após a realização dos pressupostos da análise multivariada, a Análise Fatorial Exploratória e a Análise de Componentes Principais seguiram as seguintes etapas:

- a) Teste de Matriz Fatorável: Para que uma dada matriz de correlação seja apropriada para ser testada sobre uma redução de dimensão, é necessário que a mesma seja fatorável. Para tal, é necessário conduzir os testes de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e o Teste de Esfericidade de Bartlett (DZIUBAN; SHIRKEY, 1974);
- b) Matriz de correlação: De acordo com a literatura especializada, a utilização de Matrizes de Correlação Policóricas é mais acurada quando do seu uso em escalas

- ordinais, a exemplo das escalas likertianas (JÖRESKOG, 1994; QUIROGA, 1994; HOLGADO-TELLO *et al.*, 2010);
- c) Retenção/Estimação de Dimensões: Duas técnicas destacam-se na Retenção/Estimação de Dimensões (Análise Fatorial ou de Componentes Principais), os métodos de Análise Paralela (TIMMERMAN; LORENZO-SEVA, 2011) e de Fecho Convexo (LORENZO-SEVA; TIMMERMAN; KIERS, 2011);
- d) Rotação: Utilizou-se a rotação oblíqua *promax* para a estimação de fatores/dimensões (COSTELLO; OSBORNE, 2005);
- e) Extração: Foram utilizadas duas técnicas para extração das cargas fatoriais: Análise de Componentes Principais (JOLLIFFE, 2011) e Análise Fatorial. Para o caso em que se buscou aplicar a análise fatorial exploratória, foi selecionado a técnica dos Mínimos Quadrados não-ponderados (ULS – Unweighted Least Squares; (JÖRESKOG, 1994). Para a Análise Fatorial Confirmatória, foi utilizada a técnica de Mínimos Quadrados Ponderados Ajustados para Média e Variância (WLSMV – Weighted Least Squares Mean and Variance Adjusted; (ASPAROUHOV; MUTHÉN, 2010).

Com a finalidade de mensurar a adequação da amostra para a utilização de análises discriminatórias, como Análise Fatorial Exploratória (AFE) e Análise de Componentes Principais (ACP), utiliza-se o teste *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO). Os valores do KMO variam de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1 o seu valor, mais adequada é a adoção da técnica (HAIR *et al.*, 2009).

Além da adequação da amostra, a utilização do teste de esfericidade de Bartlett (TBS) sobre a matriz de correlações, é razoável para verificar se a matriz de correlações policóricas se distingue da identidade, existindo relações significativas entre as variáveis do conjunto de dados. Como patamar aceitável, Hair *et al.* (2009) sugere que a medida do Teste de esfericidade de Bartlett deve ser estatisticamente significativa ($p < 0,05$).

Para interpretar o valor da estatística de KMO, Pasquali (2005) recomenda a escala a seguir: entre 0,90 e 1 excelente; entre 0,80 e 0,89 bom; entre 0,70, e 0,79 mediano; entre 0,60 e 0,69 medíocre; entre 0,50 e 0,59 ruim; entre 0 e 0,49 inadequado.

Nesse sentido, a Tabela 18 mostra os valores do Teste *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO) e do Teste de esfericidade de Bartlett (BTS).

Os testes de Esfericidade de Bartlett (2262.0, $p < 0,001$) e KMO (0,78804) indicaram que a matriz dos dados é fatorável.

Tabela 18 – Teste KMO e Teste de Bartlett

Teste	Valores
Teste <i>Kaiser-Meyer-Olkin</i> (KMO)	0,78804
Teste de esfericidade de Bartlett (BTS)	2262.0 (df = 300; P = 0.000010)

Fonte – Elaborada pelo autor

O passo seguinte foi assegurar que as variáveis eram adequadamente correlacionadas a fim de justificar a aplicação da análise fatorial (HAIR *et al.*, 2009). Para esse propósito, considerando que no presente estudo predominam variáveis com escalas de medidas ordinais e dicotômicas, recomenda-se que o grau de associação entre as variáveis deve ser analisado utilizando correlações policóricas, onde a matriz de variância-covariância, adotada como um elemento de ponderação, torna-se um elemento essencial dentro do processo de estimativa (HOLGADO-TELLO *et al.*, 2010; DISTEFANO, 2002).

Embora a análise fatorial seja executada, em regra, apenas sobre variáveis métricas, existem métodos especializados para o emprego de variáveis dicotômicas e categóricas.

A correlação policórica é uma medida de associação bivariada adotada nas situações em que duas variáveis são ordinais com três ou mais categorias. Por essa razão, as correlações policóricas foram adotadas neste estudo, para estimar a dependência entre as variáveis latentes teorizadas.

No tocante à Análise Fatorial Exploratória e Análise de Componentes Principais, todos os procedimentos foram realizadas no software *Factor* (LORENZO-SEVA; FERRANDO, 2013). Nos dados foram realizadas duas Análises Fatoriais Exploratórias e uma Análise de Componentes Principais.

Quanto à retenção ou estimação de valores (fatores ou componentes principais), duas técnicas foram utilizadas: os métodos de Análise Paralela (TIMMERMAN; LORENZO-SEVA, 2011) e de Fecho Convexo.

A análise paralela é uma abordagem frequentemente recomendada para avaliação da dimensionalidade de um conjunto de variáveis. Trata-se do método mais adequado mais apropriado para avaliar o número de fatores comuns subjacentes às variáveis politômicas (TIMMERMAN; LORENZO-SEVA, 2011). Segundo Timmerman e Lorenzo-Seva (2011), uma análise paralela com base policórica supera ligeiramente uma análise paralela baseada em Pearson, portanto, mais adequada para o presente caso.

De acordo com Laros (2005), o propósito da Análise Fatorial Exploratória (AFE) é identificar variáveis implícitas não-observáveis que são expressas por um conjunto maior de

variáveis manifestamente observáveis. O modelo matemático conceitual que forma o fundamento da AFE demanda a estimação do número apropriado de retenção fatorial. Para a AFE, na etapa de retenção fatorial, o método de Análise Paralela (TIMMERMAN; LORENZO-SEVA, 2011) não convergiu o total de interações necessárias para sugerir a quantidade de dimensões ideais, porém, a técnica foi capaz de estimar as cargas e os 5 fatores sugeridos por imputação manual. O método de fecho convexo sugeriu um único fator como o mais explicativo dos dados.

Apesar de existirem muitos métodos de Análise Fatorial Exploratória especializados na extração de fatores, a Análise de Componentes Principais também pode ser utilizada para a extração de fatores (LAROS, 2005).

A ACP trabalha com a variância total observada para redução de dados. O método da Análise de Componentes Principais é robusto para falhas na normalidade, caso não tenha sido causada por outliers. O ACP é mais adequado, também, para as situações de violação de homogeneidade das variâncias (TABACHNICK, 2001).

Nesse contexto, a Tabela 19 mostra os resultados da Análise de Componentes Principais (ACP) pelo método de Análise Paralela (TIMMERMAN; LORENZO-SEVA, 2011).

Tabela 19 – Análise de Componentes Principais pelo método da Análise Paralela

Nº de fatores	Autovalores dos dados originais	Média de autovalores de matriz aleatória	95º percentil de autovalores aleatórios
1	5,58552 ¹	1,65666	1,79922
2	2,01109 ¹	1,52500	1,59713
3	1,92767 ¹	1,44628	1,51023
4	1,61012 ¹	1,37947	1,43264
5	1,35213 ¹	1,32175	1,36638
6	1,31611 ²	1,26941	1,31288
7	1,21763	1,21912	1,26122

¹Número de dimensões sugeridas quando o percentil 95 é considerado: 5

²Número de dimensões sugeridas quando a média é considerada: 6

Fonte – Elaborado pelo autor

Para a Análise de Componentes Principais, implementada também por Análise Paralela (TIMMERMAN; LORENZO-SEVA, 2011), foram sugeridas 5 dimensões como as mais explicativas dos dados.

Conforme os ensinamentos de Laros (2005), após a extração, os fatores retidos geralmente são rotacionados a fim de facilitar a interpretação da solução fatorial. Nesta etapa, pretende-se obter uma estrutura fatorial simples, ou seja, quando cada variável tem uma carga principal em apenas um único fator.

O procedimento de rotação pode ser ortogonal ou oblíquo, sendo a rotação oblíqua mais adequada quando os fatores podem se correlacionar (LAROS, 2005). Considerando o pressuposto deste caso de estudo que os fatores são correlacionados, a fim de melhorar a relação entre as variâncias explicadas e o número de itens, utilizou-se o método de rotação oblíqua “promax”. De acordo com Damásio (2012), não existe um método de rotação oblíqua mais adequado, haja vista que todos tendem a convergir para resultados parecidos.

A fim de extrair a carga fatorial de cada item nos cinco fatores ou dimensões retidos, foram utilizadas duas técnicas: a *Unweighted Least Squares* (ULS) e Mínimos Quadrados Ponderados Ajustados para Média e Variância (WLSMV – *Weighted Least Squares Mean and Variance Adjusted*, ambos gerados no software *Factor*.

Nesse sentido, a Tabela 20 apresenta os resultados rotacionados da Análise de Componentes Principais, sendo destacadas as cargas fatoriais aceitáveis, ou seja, foram omitidos os itens com cargas fatoriais inferiores a 0,3 (TABACHNICK, 2001; BROWN, 2014).

Tabela 20 – Extração da carta fatorial para cinco fatores

Variável	Dimensão 1	Dimensão 2	Dimensão 3	Dimensão 4	Dimensão 5
Q1				-0,472	
Q2					0,629
Q3		0,686			
Q4			0,794		
Q5		0,668			
Q6		0,594			
Q7			0,341		
Q8		0,389			
Q9	0,795				
Q10			-0,728		
Q11			0,321	0,575	
Q12		0,597			
Q13			0,529		
Q14		0,524			
Q15	0,784				
Q16					
Q17				0,597	
Q18					
Q19				0,687	
Q20				0,377	
Q21					0,917
Q22					0,930
Q23					0,938
Q24					0,928
Q25					0,806

Fonte – Elaborado pelo autor

A Tabela 20 indica que apenas as variáveis Q16 e Q18 não foram capazes de exibir

carga fatorial acima de 0,3, isto é, há indícios de esses itens estarem medindo algo diferente dos outros itens.

Causado por um problema de identificação do modelo e quantidade de graus de liberdade, a dimensão 1 com os itens 9 e 15 também precisaram ser removidos. Pois, uma dimensão com menos de 3 itens incapacita uma análise confirmatória.

Portanto, a estrutura fatorial encontrada era composta de 4 fatores e 21 itens, a saber: Q1, Q2, Q3, Q4, Q5, Q6, Q7, Q8, Q10, Q11, Q12, Q13, Q14, Q17, Q19, Q20, Q21, Q22, Q23, Q24 e Q25.

5.4.4.2 Testando a estrutura encontrada (Análise Fatorial Confirmatória)

Visando testar a estrutura encontrada pela Análise Fatorial Exploratória e Análise de Componentes Principais, foi realizada uma Análise Fatorial Confirmatória (BROWN, 2014), Para este fim, as AFC foram realizadas no programa Mplus.

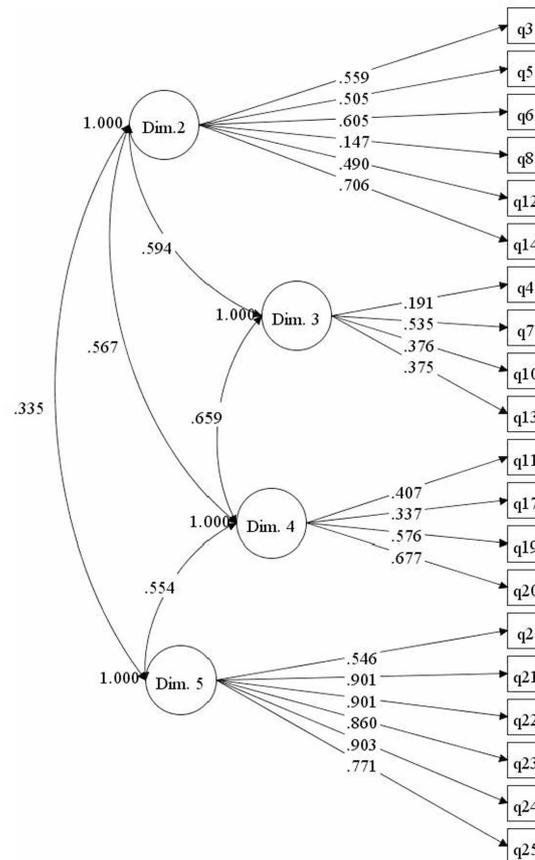
Tendo em vista que o item 1 continha 11 categorias, ele precisou ser removido na hora da realização da AFC. Desta maneira, o modelo final continha 20 itens (Apêndice J, contando a remoção dos itens anteriormente citados).

Foi testada uma primeira estrutura com 4 fatores, respeitando a associação dos itens na PCA, denominada 1A: Dimensão 2 com os itens Q3 Q5 Q6 Q8 Q12 Q14; Dimensão 3 com os itens Q4 Q7 Q10 Q13; Dimensão 4 com os itens Q11 Q17 Q19 Q20; Dimensão 5 com os itens Q2 Q21 Q22 Q23 Q24 Q25, conforme apresentado na Figura 13.

Em busca de avaliar o ajuste do modelo aos dados, foram utilizados critérios comuns na literatura (BOLLEN; LONG, 1992) (Bollen Long, 1992; Hooper, Coughlan Mullen, 2008), com base em índices derivativos da estatística de qui-quadrado (o teste de qui-quadrado, CFI e TLI) e índices de resíduo (RMSEA).

- a) χ^2 : Quanto maior o valor do qui-quadrado, maior a discrepância do modelo com os dados. Quando o valor-p do qui-quadrado é menor que 0,05 há diferenças importantes entre o modelo e os dados. No entanto, ainda pode-se aceitar o modelo se os outros indicadores forem adequados.
- b) RMSEA (Root Mean Squared Error Adjusted): Uma medida de erro do modelo. Não deve ultrapassar 0,08. Quando acompanhado do seu intervalo de confiança o limite superior não deve ultrapassar 0,1.
- c) CFI (Confirmatory Fit Index) e TLI (Tucker-Lewis Index): Medida de precisão

Figura 13 – Diagrama do modelo



Fonte – Elaborada pelo autor

do modelo. O modelo é aceitável quando o CFI e TLI estão acima de 0,90. Acima de 0,95 o ajuste é considerado bom.

É importante ressaltar que bons índices de ajuste não indicam que a estrutura testada é a única solução possível. Os índices de ajustes indicam somente que a estrutura latente de um modelo é plausível, de acordo com os dados observados. Ou seja, estruturas latentes diferentes podem ter índices de ajustes igualmente bons e podem ser igualmente prováveis de resumir os fenômenos reais.

A partir das estruturas baseadas nos resultados da AFE, gerou-se a Análise Fatorial Confirmatória inicial. A primeira AFC testou a estrutura de quatro fatores proposta pela AFE (Modelo 1, 20 itens). As cargas fatoriais obtidas foram altas sendo as mais baixas 0,147 (fator 2, item 8), 0,191 (fator 3, item 4). Os índices de ajuste do modelo foram bons (CFI: 0.973, TLI: 0.968 e RMSEA: 0.053 IC 90% [0.047 0.060], bem como o teste de qui-quadrado foi estatisticamente significativo ($\chi^2(164) = 402.021, p < 0,05$).

A Tabela 21 mostra as novas cargas fatoriais originadas na Análise Fatorial Confirmatória deste novo modelo doravante denominado AFC Modelo 1.

Tabela 21 – Cargas fatoriais da AFC Modelo 1

Fator	Item	Valores
Fator 2	Q3	0.559
	Q5	0.505
	Q6	0.605
	Q8	0.147
	Q12	0.490
	Q14	0.706
Fator 3	Q4	0.191
	Q7	0.535
	Q10	0.376
	Q13	0.375
Fator 4	Q11	0.407
	Q17	0.337
	Q19	0.576
	Q20	0.677
Fator 5	Q2	0.546
	Q21	0.901
	Q22	0.901
	Q23	0.860
	Q24	0.903
	Q25	0.771

Fonte – Elaborada pelo autor

Uma inspeção mais criteriosa sobre as cargas fatoriais dos itens do modelo confirmatório (Tabela 21) demonstrou que dois itens (Q4 e Q8) possuíam cargas fatoriais baixas (abaixo do ponto de corte de 0,3) o que justificaria a sua remoção e o teste de um novo modelo sem estes itens.

Tendo em vista o interesse em melhorar o modelo (doravante denominado AFC Modelo 2), foi realizada uma segunda AFC (Modelo 2, 18 itens), removendo os com cargas fatoriais baixas (itens Q4 e Q8). A remoção dos itens provocou um incremento leve no modelo obtendo, também, índices de ajuste aceitáveis, conforme Tabela 22.

Tabela 22 – Índices de ajustes dos Modelos

Modelo 1	Modelo 2	Valores
CFI	0.973	0.973
TLI	0.968	0.968
RMSEA	0.053	0.059
IC 90%	[0.047 0.060]	[0.052 0.067]
Teste Qui-quadrado	$(x^2 (164) = 402.021, p < 0,05)$	$(x^2 (107) = 361.584, p < 0,05)$

Fonte – Elaborada pelo autor

Segundo a Tabela 22, os Modelos 1 e 2 tiveram ajustes aceitáveis e ambos podem ser utilizados para justificar a estrutura do instrumento original. Considerando que houve uma perda de mensuração causada do AFC Modelo 1 (com 20 itens) para o AFC Modelo 2 (com 18 itens), esta pesquisa adota o AFC Modelo 1.

Portanto, estrutura fatorial da escala de Governança nos Sistemas de Ensino Básico do Brasil possui 4 dimensões contendo 20 itens.

5.4.4.3 Análise do modelo investigado

De acordo com o apresentado na Análise de Componentes Principais, na Análise Fatorial Exploratória, na Análise Fatorial Confirmatória, o resultado do melhor ajuste culminou na existência de quatro fatores: (i) Institucionalização dos conselhos; (ii) participação deliberativa; (iii) desenho institucional; e (iv) qualidade dos processos deliberativos.

Conforme a Tabela 23, apenas alguns fatores do método GAF se confirmaram no contexto investigado na presente pesquisa. Observando-se a definição operacional que originaram os itens do questionário aplicado, nota-se a aderência para os fatores identificados. A partir da definição constitutiva do modelo teórico adotado, pode-se verificar que há uma convergência entre o construto *fluxo de trabalho* e o fator encontrado *qualidade do processo deliberativo*. Ao analisar os demais fatores identificados e os construtos do modelo teórico *Governance Analytical Framework*, há uma convergência parcial.

Tabela 23 – Comparação dos construtos do método GAF com o modelo empírico

Modelo teórico (modelo GAF)	Modelo empírico
Problemas	Desafios e desenho institucional
Atores	Participação deliberativa
Normas sociais	Institucionalização dos conselhos
Espaços de decisão	Desafios e desenho institucional
Fluxos de trabalho	Qualidade dos processos deliberativos

Fonte – Elaborada pelo autor

A Tabela 23 demonstra que, na comparação dos fatores do modelo empírico e do modelo teórico, nem todos os construtos considerados no método GAF foram identificados no contexto investigado.

Logo, o método *Governance Analytical Framework* formado pelos construtos: problemas, atores, normas sociais, espaços de decisão e fluxos de trabalho não se confirmaram integralmente no contexto investigado, embora haja uma aderência parcial entre o modelo teórico

adotado e o modelo empírico encontrado. Vale destacar que os construtos do modelo teórico GAF integram o modelo empírico (denominado neste trabalho *GovEduc*). Tendo em conta que, conforme a Tabela 23, existe uma relação direta entre os construtos do modelo teórico e do modelo empírico, há indícios que os fatores identificados no modelo empírico são apenas uma redefinição de escopo e novo agrupamento das definições constitutivas dos construtos do modelo *Governance Analytical Framework*.

A Tabela 24 explicita os componentes da cada construto do instrumento de medida criado para avaliar a Governança nos Sistemas de Ensino Básico do Brasil.

Tabela 24 – Componentes por construto

Construto	Componentes
Participação deliberativa	Planejar a resposta às demandas educacionais Levantar os problemas educacionais Regulamentar a criação de espaços de participação deliberativa Articular as partes interessadas Regulamentar o funcionamento dos espaços de participação deliberativa
Institucionalização dos conselhos	Criar os espaços de participação deliberativa Estabelecer a capacitação de conselheiros Institucionalizar a composição dos conselhos
Desenho institucional	Balancear a composição dos membros no conselho Disponibilizar apoio técnico-administrativo adequado Assegurar o efetivo funcionamento dos espaços Desdobrar os conselhos em câmaras
Qualidade dos processos deliberativos	Estabelecer critérios objetivos para priorização de demandas Gerenciar o processo de levantamento de demandas Gerenciar o processo de priorização de demandas Gerenciar o processo de monitoramento e avaliação educacional Gerenciar o processo de articulação institucional Gerenciar o processo de formação e aperfeiçoamento de conselheiros

Fonte – Elaborada pelo autor

Nota-se na Tabela 24 as manifestações da concepção comportamental mensurada em cada construto do modelo investigado.

Cumprir destacar que a amostra utilizada para análise de validação empírica não é probabilística, requerendo, assim, a realização de novos estudos com amostras adequadas para se permitir generalizações.

Esta pesquisa oferece um esforço inicial na construção de um instrumento de medida para avaliar o processo de governança educacional, tendo como resultado as definições constitutivas, definições operacionais, construção dos itens, que são a representação comportamental dos construtos, validação teórica dos itens e aplicação piloto do instrumento. Constatou-se,

assim, que os resultados apresentados neste trabalho trazem evidências da construção de um instrumento alinhado à literatura pertinente ao construto processo de governança educacional.

O questionário final e completo sobre a avaliação do processo de governança nos sistemas de ensino básico do Brasil, encontra-se no Apêndice J.

5.5 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DA CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DE GOVERNANÇA NA EDUCAÇÃO BÁSICA DO BRASIL

Com o objetivo de caracterizar o processo de governança na educação básica do Brasil, foram adotados dois procedimentos: (i) a pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas e no grupo focal à luz do modelo *Governance Analytical Framework*; (ii) a análise descritiva dos dados coletados por intermédio do instrumento de medida concebido e validado no presente estudo.

Nesta seção são apresentados os resultados da pesquisa empírica e discutidos a partir dos achados na análise estatística descritiva dos dados coletados a partir do instrumento de medida aplicado junto aos dirigentes, gestores e conselheiros de educação básica no âmbito dos estados e municípios brasileiros. Os dados sociodemográficos dos respondentes foram evidenciados na Tabela 17.

A pesquisa de Governança na Educação Básica do Brasil (GovEduc), realizada com a finalidade de caracterizar o processo de governança educacional de estados e municípios, tem 2018 como o ano de referência e obteve informações em todas as regiões das Unidades Federativas do país.

O instrumento de medida da pesquisa GovEduc era composto de 25 itens divididos nos blocos: problemas, atores, espaço de decisão, normas sociais e fluxos de trabalho. São, essencialmente, levantamentos detalhados sobre os desafios, a estrutura, a composição, as parcerias e o funcionamento dos conselhos estaduais e municipais de educação no âmbito de seus respectivos sistemas de ensino básico.

As unidades de investigação da pesquisa sobre governança na educação básica do Brasil são os conselhos estaduais e municipais de educação, sendo os dirigentes, gestores e conselheiros estaduais e municipais os informantes principais.

Os 26 estados e o Distrito Federal, além de mais de 400 municípios brasileiros participaram até o dia 16 de dezembro de 2018 da pesquisa GovEduc.

5.5.1 Características dos “Problemas educacionais”

O construto “Problemas educacionais” definido neste estudo como sendo o reconhecimento de um tema, como um desafio público a ser transformado a partir do processo de governança, considerando-se a situação atual (diagnóstico) e a desejada (metas e objetivos) para a educação. A delimitação do problema origina-se das demandas, necessidades e expectativas dos atores interessados (indivíduos ou grupos) na educação, considerando o contexto local e a coordenação nacional. O problema compreende o seu levantamento, priorização, planejamento e divulgação.

Sobre os “problemas educacionais”, a Tabela 25 permite detalhar os principais desafios apontados pelos respondentes do questionário.

Tabela 25 – Q1: Principais problemas educacionais

Problemas	Absoluta	Relativa
Infraestrutura ou espaços de ensino	344	67,3%
Financiamento da educação	325	63,6%
Materiais, equipamentos ou recursos didáticos	236	46,2%
Valorização da carreira do magistério	231	45,2%
Capacitação de professores	218	42,7%
Qualidade do ensino	197	38,6%
Transporte escolar	191	37,4%
Evasão escolar	138	27%
Contratação de professores	133	26%
Assistência escolar	44	8,6%
Acesso à educação	16	3,1%
Não sei responder	5	1%

Fonte – Elaborada pelo autor

Pode-se inicialmente observar na Tabela 25 que os principais problemas educacionais são respectivamente: (i) a infraestrutura ou espaços de ensino (67,3%); (ii) o financiamento da educação; (iii) os materiais, equipamento ou recursos didáticos (46,2%); e (iv) a capacitação de professores (42,7%). Considerando que apenas 1% dos participantes informaram “não sei responder”, há indícios quanto à clareza dos respondentes sobre os problemas educacionais a serem enfrentados pelo processo de governança educacional, carecendo de outros instrumentos e recursos para torná-la efetiva.

A Figura 14 permite detalhar os critérios para priorização dos problemas educacionais a serem superados no âmbito do referido Estado/Município.

A importância de se definir preliminarmente os critérios para seleção e priorização das ações é relevante em razão da limitação de recursos, podendo aumentar a eficiência do

processo de governança. Além disso, pode contribuir para a redução da pessoalidade e do patrimonialismo, preservando, assim, a predominância do interesse público em detrimento do interesse particular.

Figura 14 – Q2: Critérios para priorização de problemas



Fonte – Elaborada pelo autor

Nota-se que quase 50% dos locais avaliados possuem critérios de priorização definidos formalmente e utilizados para fundamentar as decisões do Órgão Gestor de Educação. Apesar dos participantes informarem sobre a efetiva utilização dos critérios pela Secretaria de Educação, não há como afirmar se os critérios são amplamente conhecidos pelos atores educacionais envolvidos e se os critérios foram estabelecidos pelos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação (CEE/CME), o que sinaliza uma maior efetividade de sua implementação.

Outro recorte trazido pela pesquisa foi a respeito dos instrumentos de planejamento adotados pelo Estado/Município para priorização dos problemas educacionais, cujos dados são apresentados na Tabela 26.

Tabela 26 – Q3: Instrumentos de planejamento para priorização problemas

Instrumento	Absoluta	Relativa
Plano Estadual/Municipal de Educação	400	78,3%
Plano de Ações Articuladas (PAR)	382	74,8%
Lei Orçamentária Anual (LOA)	320	62,6%
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	311	60,9%
Plano Plurianual	309	60,5%
Planejamento Estratégico do Órgão Gestor da Educação	241	47,2%
Lei Orgânica do Estado/Município	163	31,9%
Portaria do Órgão Gestor da Educação	97	19%
Não sei responder	15	2,9%
Nenhum instrumento é utilizado	9	1,8%

Fonte – Elaborada pelo autor

Como se pode observar na Tabela 26, o Plano Estadual/Municipal de Educação

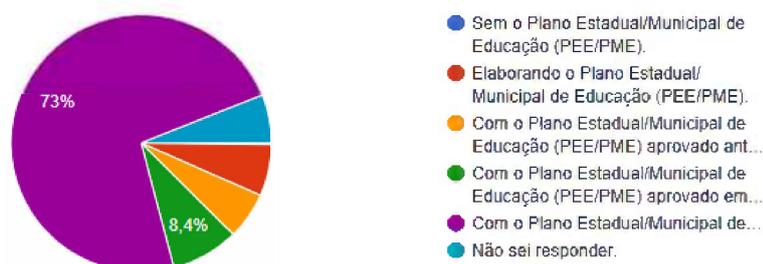
(PEE/PME) e o Plano de Ações Articuladas (PAR) são os instrumentos mais utilizados no âmbito da educação para evidenciar o planejamento estratégico de suas ações.

A despeito da PEE/PME, vale enaltecer a obrigação legal de sua implementação. A despeito disso, faz-se mister verificar a efetiva utilização do PEE/PME no processo de governança e na gestão das ações dos Órgãos Gestores da Educação. Para maior efetividade do Plano Estadual/Municipal de Educação, esse precisa ser percebido pelos atores educacionais como o principal instrumento de desdobramento dos problemas educacionais selecionados em resultados esperados.

Mais um aspecto levantado pela pesquisa diz respeito à situação do PEE/PME, conforme a Figura 15. Este item do instrumento buscou observar o efetivo cumprimento do artigo 8º do BRASIL (2014):

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.

Figura 15 – Q4: Situação do Plano Estadual/Municipal de Educação



Fonte – Elaborada pelo autor

Nesse sentido, a Figura 15 esclarece que em 73% dos casos, os Planos Estaduais/Municipais de Educação foram aprovados de 2014 em diante, isto é, ano da publicação do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). Ressalte-se que 6,5% dos participantes ainda se encontram em fase de elaboração e aprovação do respectivo PEE/PME.

Na Tabela 27, observa-se que os principais instrumentos para levantamento e priorização dos problemas educacionais consolidados no Plano Estadual/Municipal de Educação foram: (i) as conferências/fóruns estaduais/municipais de educação (70,8%); (ii) comissão estadual/municipal de educação (66,3%).

Tabela 27 – Q5: Meios de levantamento e priorização de problemas

Instrumentos	Absoluta	Relativa
Conferência/Fórum Estadual/Municipal de Educação	362	70,8%
Comissão Estadual/Municipal de Educação	339	66,3%
Consulta Pública	268	52,4%
Câmaras temáticas	67	13,1%
Consultoria externa	58	11,4%
Não sei responder	29	5,7%
Câmaras regionais	28	5,5%
Audiência Pública	2	0,4%

Fonte – Elaborada pelo autor

É relevante destacar que os dois meios mais utilizados são usualmente formas indiretas de coleta de necessidades das comunidades locais, assim, pode-se inferir que as estruturas de governança nos sistemas de ensino estaduais e municipais carecem de canais de participação direta entre os atores educacionais e, sobretudo, os conselhos de educação.

5.5.2 Características dos “Atores educacionais”

A Pesquisa GovEduc buscou, também, investigar a dimensão “atores” do processo de governança educacional de estados e municípios brasileiros. Neste trabalho, define-se o construto “atores educacionais” como sendo as partes interessadas (indivíduos ou grupos), seja formal ou informal (reconhecida pelas autoridades ou não), impactadas pela transformação do problema ou aquelas que influenciam a tomada de decisão no processo de governança educacional.

As partes interessadas possuem funções, poderes e responsabilidades no processo de governança. A análise dos atores compreende a avaliação da influência, necessidade, participação, interferência, composição, capacitação e apoio técnico prestado aos atores educacionais.

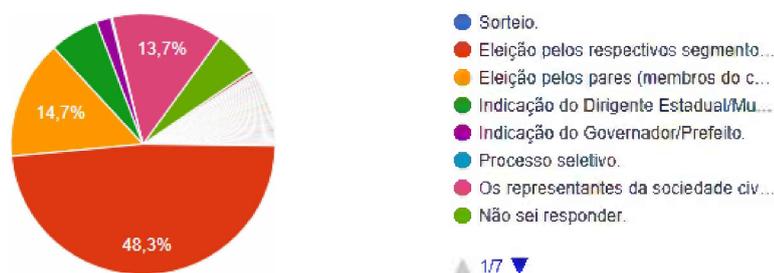
Um dos aspectos relevantes a serem analisados nos conselhos como instrumento de participação cidadão refere-se ao grau de representação que pode ser analisada por intermédio da definição de entidades que integram o conselho, a forma como essas definições são feitas e o número de cadeiras por segmento (CUNHA *et al.*, 2011).

Quanto à forma como são escolhidos os membros do Conselho Estadual/Municipal de Educação, a Figura 16 buscou analisar a qualidade da representação dos atores educacionais.

Segundo os dados apresentados na figura 16, os respondentes da pesquisa declararam que 48,3% dos Estados/Municípios escolhem os membros dos respectivos CEE/CME por eleição realizada pelos respectivos segmentos que o compõem.

Dentre as formas de escolha dos membros dos conselhos, recomenda-se a adoção

Figura 16 – Q8: Escolha dos membros do Conselho Estadual/Municipal de Educação



Fonte – Elaborada pelo autor

de alternativas à indicação política, tais como: eleição pelos respectivos segmentos, processo seletivo, indicação do poder público local, etc., havendo vantagens e desvantagens para cada alternativa.

Embora esta seja a forma de escolha mais democrática, não se pode, diante da visualização da Figura 16, afirmar que há qualidade da representação dos atores ou que não existe uma interferência do poder político local na escolha de seus membros.

Assim, precisa-se assegurar na regulamentação do processo de escolha dos membros, a qualidade de representação dos atores, pois, impacta diretamente na qualidade das deliberações dos conselhos (CUNHA *et al.*, 2011).

Para elucidar sobre as características dos atores educacionais e o grau de representação, a Tabela 28 traz informações relevantes sobre a composição dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação. Segundo Faria e Ribeiro (2011), a composição influencia diretamente nos processos de tomada de decisão dentro dos conselhos.

Os Conselhos Estaduais/Municipais de Educação são considerados espaços de participação dos atores educacionais na definição e avaliação das demandas educacionais da comunidade local juntos aos Órgãos Gestores de Educação. Por tratar-se de um órgão de composição plural, a composição dos conselhos pode estar ligada a avanços importantes na efetividade deliberativa. Para isso, a pesquisa GovEduc buscou levantar os segmentos que integram os CEE/CME, conforme apresentados na Tabela 28.

Conforme apresentado na Tabela 28, os segmentos que mais integram os CEE/CME são: (i) professores (84,1%); (ii) pais dos estudantes (77,1%); (iii) gestores de unidades escolares (70,1%); (iv) Órgão Municipal Gestor da Educação (67,9%); (v) estudantes (55,2%); e (vi) Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e/ou Conselho Tutelar.

Nota-se na Tabela 28 a predominância segmentos de atores governamentais na

Tabela 28 – Q9: Composição dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação

Segmento	Absoluta	Relativa
Professores	430	84,1%
Pais dos estudantes	394	77,1%
Gestores das unidades escolares (diretores, coordenadores, etc.)	358	70,1%
Órgão Municipal Gestor da Educação	347	67,9%
Estudantes	282	55,2%
Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e/ou Conselho Tutelar	258	50,5%
Comunidade local ou associação de moradores	227	44,4%
Sindicato/associação de profissionais da educação (exceto professores e gestores)	223	43,6%
Dirigente Estadual/Municipal de Educação	211	41,3%
Rede privada de educação	174	34,1%
Órgão Estadual Gestor da Educação	133	26%
Instituição de Ensino Superior	88	17,2%
Não sei responder	32	6,3%

Fonte – Elaborada pelo autor

composição dos CEE/CME, havendo indícios de um grau de representação com diversidade não paritária.

Apesar da maior parte dos Estados/Municípios possuírem CEE/CME e estes terem sido criados por lei Estadual/Municipal (Figura 18, quando se observa a composição dos conselhos, infere-se que parte desses conselhos foram criados para atender uma determinação legal, cumprir um requisito para constituição do sistema próprio de ensino ou estar apto a receber recursos financeiros federais.

No que se refere à necessidade de qualificação dos conselheiros para pleno exercício de suas funções, Tatagiba (2005) assevera que há uma assimetria de informações entre os conselheiros governamentais e os não governamentais, seja porque estes não possuem conhecimento técnico necessário ou por não terem acesso às informações que o gestor público tem de forma privilegiada. Por essa razão, a pesquisa GovEduc investigou a capacitação dos membros dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação no último ano, consoante exibido na Tabela 29.

Tabela 29 – Q10: Capacitação dos membros dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação

Capacitação dos conselheiros	Absoluta	Relativa
Os membros não receberam capacitação	272	53,2%
Os membros concluíram curso de capacitação fornecido pelo Município	67	13,1%
Os membros concluíram curso de capacitação fornecido pelo Estado	55	10,8%
Os membros concluíram curso de capacitação fornecido pela União	28	5,5%
Instituição de Ensino Superior	88	17,2%
Não sei responder	32	6,3%

Fonte – Elaborada pelo autor

Cabe destacar que 53,2% dos membros dos conselhos não receberam quaisquer capacitações para o pleno exercício de suas funções. Como consequência, os membros dos conselhos podem se tornar instrumentos de manipulação por aqueles que detêm o poder técnico e informacional (FARIA; RIBEIRO, 2011).

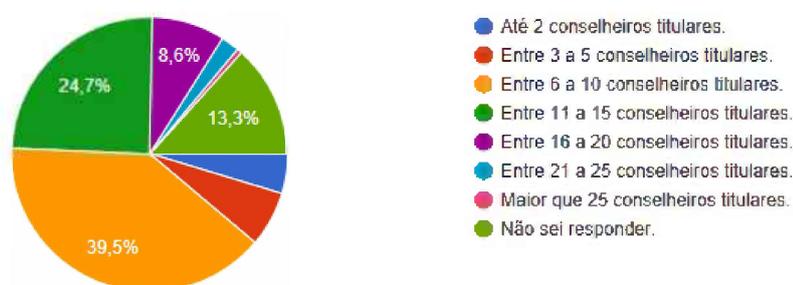
A investigação quanto à capacitação dos conselhos se relaciona com o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho). Programa que fomenta a criação de novos conselhos municipais de educação, o fortalecimento daqueles já existentes e a participação da sociedade civil na avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais. O objetivo fundamental deste programa é qualificar gestores e técnicos das secretarias municipais de educação e representantes da sociedade civil para que atuem nos conselhos municipais.

Apesar da previsão da existência do Pró-Conselho e da estratégia prevista no BRASIL (2014) que determina a ampliação dos programas de apoio e formação aos membros dos conselhos de acompanhamento de políticas públicas, a Tabela 29 evidencia que dentre os 511 respondentes, a União contribuiu com a capacitação de apenas 5% dos participantes.

A falta de capacitação dos membros influencia de forma direta no processo de tomada de decisão no interior dos conselhos. Normalmente são os representantes do governo que possuem maior competência e domínio sobre as informações. Portanto, os representantes governamentais possuem maior condição para se expressar e influenciar nas decisões (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Investigando, ainda, a respeito do grau de representação e da participação, a Figura 17 elucida sobre o número de membros nos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação.

Figura 17 – Q11: Número de membros nos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação



Fonte – Elaborada pelo autor

Os resultados sobre a quantidade de membros nos CEE/CME mostram que, dentre os participantes, 39,5% dos estados e municípios avaliados possuem entre 6 e 10 conselheiros titulares; e 24,7% entre 11 a 14 conselheiros titulares.

Conforme os ensinamentos de CUNHA *et al.* (2011), dentre outros aspectos da análise multidimensional dos conselhos, encontra-se a participação. Esta pode ser observada sobre quatro aspectos: densidade, diversidade, durabilidade e deliberação. A densidade está relacionada ao número de membros.

Para melhor compreensão da composição dos conselhos de educação, mais a frente serão exibidos os dados da Figura 19, que dispõem a respeito da paridade entre membros da sociedade civil e do governo. Em estudos futuros, será relevante investigar as eventuais relações entre a quantidade de membros e o volume de estudantes atendidos nas respectivas redes de ensino dos estados e municípios.

A capacidade de atuação e enfrentamento dos problemas coletivos pelos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação estão relacionados à capacidade de articulação institucional, conforme observado na Tabela 30.

Tabela 30 – Q12: Articulação institucional na área de educação

Parceiro	Absoluta	Relativa
Administração pública estadual (exceto instituições públicas de ensino)	225	44%
Instituições públicas de ensino (federais, estaduais ou municipais)	180	35,2%
Administração pública federal (exceto instituições públicas de ensino)	176	34,4%
Administração pública municipal (exceto instituições públicas de ensino)	147	27,6%
Organizações não governamentais (ONGs)	111	21,7%
Instituições privadas de ensino	100	19,6%
Entidades religiosas	74	14,5%
Não sei responder	74	14,5%
Consórcio intermunicipal de educação	54	10,6%
Entidades de trabalhadores	46	9%
Não desenvolveu iniciativas de cooperação, convênio e/ou articulação	34	6,7%
Organizações internacionais (exceto ONG)	14	2,7%

Fonte – Elaborada pelo autor

Na Tabela 30, os participantes revelaram que 44% das iniciativas de articulação institucional são realizadas com os estados e 4,4% são firmados com a União, confirmando a concentração dos recursos e decisões no poder central. Assim, há evidências que o país está na contramão de estratégias de governança para a educação, que caminha para a modernização por meio da descentralização (MØLLER; SKEDSMO, 2015).

5.5.3 Características das “Normas sociais”

O construto “normas sociais” conceituado como expectativas coletivas sobre o que é considerado comportamento apropriado em uma dada sociedade para prever poder, regulamentação, competências, prestação de contas, legitimidade ou sanções aos atores do processo de governança.

Nesse sentido, a fim de estabelecer os comportamentos requeridos dos atores educacionais envolvidos no processo de governança, atos legais são concebidos para explicitar as expectativas coletivas.

Quando se analisa as normas sociais presentes no processo de governança, busca-se verificar o nível de institucionalização dos conselhos, o que pode trazer maior perenidade e efetividade no processo decisório.

Conforme Faria e Ribeiro (2011, p.128):

Quanto maior a regulação sobre o seu funcionamento, mais institucionalizados são esses espaços. Na mesma direção, a presença de um conjunto de estruturas burocráticas tais como mesa diretora, secretaria executiva, câmaras ou comissões técnicas e temáticas indicam o quão organizados estão os conselhos. Assim como a previsão de conferências e a sua frequência também apontam para uma organização da política, uma vez que elas são partes importantes da estrutura que as compõem.

No que se refere à regulamentação de instituições e espaços de governança por instrumento legal Estadual/Municipal, pode-se verificar a Tabela 31.

Tabela 31 – Q6: Regulamentação da governança educacional

Objeto regulamentado	Absoluta	Relativa
Conselho de Alimentação Escolar	461	90,2%
Conselho Estadual/Municipal de Educação	460	90%
Conselho de Controle e Acompanhamento do Fundeb	452	88,5%
Conselhos escolares ou equivalentes	328	64,2%
Conferência/Fórum Permanente de Educação	209	40,9%
Sistema próprio de ensino Estadual/Municipal de Educação	190	37,2%
Conselho de transporte escolar	121	23,7%
Não sei responder	13	2,5%

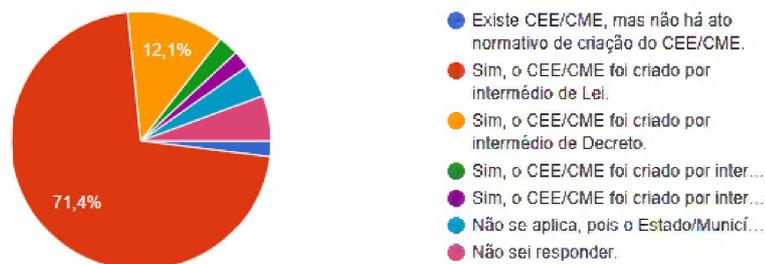
Fonte – Elaborada pelo autor

De acordo com a Tabela 31, 90% dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação são regulamentados por legislação do respectivo estado/município. Contudo, observa-se que apenas 37,2% dos participantes informaram existir uma legislação local que regulamente à

respeito do sistema próprio de ensino. Logo, há evidências que alguns Municípios possuem CEE/CME mesmos naqueles que não constituírem sistema próprio.

Ainda sobre a regulamentação institucional dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação pelos respectivos estados e municípios, a Figura 16 apresenta qual instrumento legal foi utilizado como ato de criação do CEE/CME.

Figura 18 – Q7: Ato de criação do Conselho Estadual/Municipal de Educação



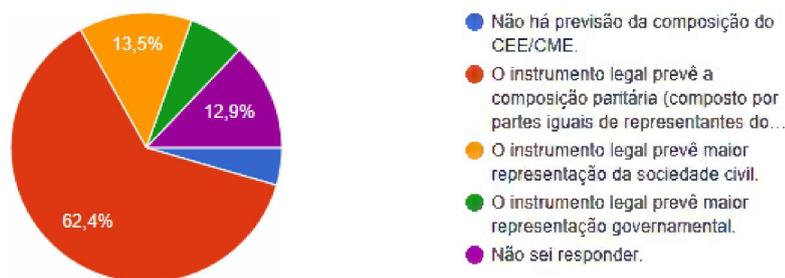
Fonte – Elaborada pelo autor

Importante registrar que prevalece a utilização da lei como ato de criação dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação em 71,4% dos casos. Considerando o princípio da legalidade expresso na nossa Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) em seu artigo 37, caput, que dispõe que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade. Ademais, encontra-se fundamentado ainda em seu artigo 5º, inciso II: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei.” Portanto, observando o ordenamento jurídico brasileiro a lei é a via adequada para criação dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação.

No tocante à paridade entre sociedade civil e Estado nos Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME), a Figura 19 mostra o que estabelece o instrumento legal dos estados e municípios.

Nota-se na Figura 19, do total dos 511 participantes, 62,4% afirmaram que o instrumento legal prevê a composição paritária nos CEE/CME, ou seja, são compostos por partes iguais de representantes do Estado e da sociedade civil.

Um dos aspectos relevantes na análise normativa-legal do processo de governança educacional, diz respeito à regulamentação do funcionamento do conselho. Para isso, a Tabela 32 exhibe os principais temas presentes nas legislações e nos regimentos sobre o funcionamento

Figura 19 – Q13: Previsão legal de composição paritária

Fonte – Elaborada pelo autor

dos CEE/CME.

Tabela 32 – Q14: Regulamentação do funcionamento dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação

Regulamentação dos CEE/CME	Absoluta	Relativa
Não há instrumento legal que regulamenta	18	3,5%
Frequência das reuniões	328	64,2%
Divisão em comissões temáticas	164	32,1%
Tramitação das decisões	241	47,2%
Escolha dos membros do conselho	344	67,3%
Papéis e responsabilidades dos membros do conselho	334	65,4%
Não sei responder	62	12,1%

Fonte – Elaborada pelo autor

Na Tabela 32, observa-se que os temas predominantes na legislação e no regramento, que regulam o funcionamento dos conselhos são: (i) escolhas dos membros do conselho (67,3%); (ii) papéis responsabilidades dos membros do conselho (65,4%); e (iii) frequência das reuniões (64,2%).

Considerando que a principal função do processo de governança é a deliberação, a regulamentação dinâmica de funcionamento dos conselhos é essencial que a produção de resultados efetivos na resolução de problemas (efetividade deliberativa).

Logo, com apenas 47,2% dos participantes informando haver alguma regulamentação sobre a tramitação das decisões, há indícios de que o processo de governança educacional tenha uma baixa efetividade deliberativa e um grau mais baixo de democratização do conselho, conforme ensinamentos de Vaz (2011).

No que diz respeito às atribuições dominantes nos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação, estas são apresentadas na Tabela 33.

Tabela 33 – Q15: Atribuições dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação

Atribuição	Absoluta	Relativa
Acompanhar o desempenho do Sistema ou Rede de Ensino Estadual/-Municipal	393	76,9%
Participar da elaboração das políticas públicas educacionais	363	71%
Emitir pareceres e responder a consultas do governo ou da sociedade sobre ensino e educação no âmbito do Sistema/Rede de ensino	361	70,6%
Assegurar o cumprimento das diretrizes e bases da educação fixadas pela legislação federal e estadual e pelas disposições e normas que forem emitidas pelos Conselhos de Educação das outras esferas de governo	322	63%
Elaborar normas complementares para o Sistema/Rede de ensino	259	50,7%
Fiscalizar a aplicação de recursos públicos e aqueles oriundos dos convênios, doações e outros, destinados aos setores público e privado da educação, incluindo verbas de fundos federais, estaduais e municipais	247	48,3%
Aprovar o Plano Estadual/Municipal de Educação	243	47,6%
Estabelecer critérios que orientam a elaboração da proposta pedagógica das instituições que compõem o Sistema/Rede de Ensino	224	43,8%
Promover a interlocução e mediação entre o governo e a sociedade	208	40,7 %
Decidir sobre a implantação de políticas e/ou administração de recursos relativos à educação	199	38,9%
Apreciar as contas prestadas pelo Dirigente Estadual/Municipal de Educação	192	37,6%
Avaliar e manifestar-se sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual relativos à educação	165	32,3%
Não sei responder	43	8,4%

Fonte – Elaborada pelo autor

A Tabela 33 mostra que as atribuições mais presentes nos instrumentos legais que regulam o funcionamento dos CEE/CME são: (i) acompanhar o desempenho do Sistema ou Rede de Ensino Estadual/Municipal (75,9%); (ii) participar da elaboração de políticas públicas educacionais (71%); e (iii) emitir pareceres e responder a consultas do governo ou da sociedade sobre ensino e educação no âmbito do Sistema/Rede de ensino (70,6%).

Cumprir ressaltar que as duas atribuições mais frequentes estão relacionadas com as principais funções da governança, a saber: *dirigir* - estabelecer diretrizes, objetivos e metas; e *monitorar e avaliar* - acompanhar o desempenho de Sistemas/Redes de Ensino. Entretanto, nota-se que algumas atribuições previstas aos conselhos de educação configuram uma disfunção da governança. Os encargos que possuem uma natureza de execução são inerentes ao papel de gestão, que por definição da BRASIL (1996) é dos Órgãos Gestores de Educação, normalmente atribuído às Secretarias Educacionais.

Registra-se que governança se relaciona com a gestão, mas não pode ser confundida como se fossem os mesmos institutos. Ao atribuir aos conselhos de educação, muitas vezes por equívoco da própria LDB, competências de gestão, os sistemas de educação podem conviver com excessiva burocratização e orientações normativas-legais.

A disfunção da governança pode levar a sociedade e Órgãos de Gestão da Educação a questionar se a institucionalização dos conselhos educacionais realmente promove melhorias no funcionamento do Estado, na implementação das políticas educacionais e, primordialmente, impacto positivo na qualidade de vida dos cidadãos.

Tais questionamentos, contudo, podem estar associados à equívocos no desenho institucional dos conselhos e na qualidade dos processos participativos (características do funcionamento e fluxos de trabalho).

5.5.4 Características dos “Espaços de decisão”

Mais um aspecto levantado pela pesquisa diz respeito aos “espaços de decisão. Neste estudo, conceitua-se como sendo espaços físicos ou virtuais onde vários problemas, atores, fluxos de trabalho no tempo e no espaço convergem para as tomadas de decisões, conclusão de acordos e criação de normas sociais aplicadas ao longo do processo de governança educacional.

Os Espaços de decisão são caracterizados pela confiança dos atores, participação social, efetividade das decisões e transparência dos atos.

Nesse sentido, a estratégia 19.5 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), a fim de promover o efetivo envolvimento da comunidade escolar, familiares dos alunos, funcionários das escolas, estudantes e gestores nos conselhos, dispõe sobre a necessidade assegurar às condições de funcionamento autônomo.

Uma forma de avaliar se estão sendo asseguradas as condições para o efetivo funcionamento dos espaços de decisão no âmbito da governança educacional é saber se os conselhos educacionais possuem uma infraestrutura adequada, conforme apresentado na Tabela 34.

Tabela 34 – Q16: Infraestrutura dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação

Infraestrutura	Absoluta	Relativa
Local de funcionamento de uso compartilhado	358	70,1%
Acesso à Internet	312	61,1%
Computador	279	54,6%
Telefone	233	45,6%
Veículo	106	20,7%
Local de funcionamento de uso exclusivo	78	15,3%
Página na internet do CEE/CME	58	11,4%
Não sei responder	45	8,8%

Fonte – Elaborada pelo autor

Observou-se a partir dos dados da GovEduc (Tabela 34), que 70,1% dos respondentes

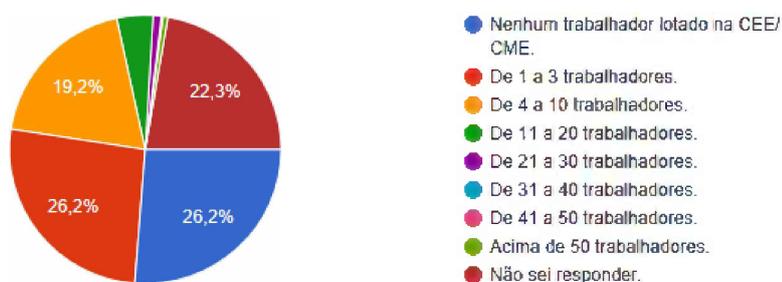
declararam que os CEE/CME utilizam um local de funcionamento de uso compartilhado.

Dessa forma, há evidências de que não está sendo assegurado pela União, Estados e Municípios às condições de funcionamento autônomo, consoante disposto na Estratégia 19.5 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Outro aspecto da infraestrutura dos conselhos que merece destaque é que 61,1% dos participantes declararam haver acesso à internet, ainda assim, apenas 11,4% dos CEE/CME possuem páginas de internet.

Sobre a prestação de apoio técnico-administrativo para assegurar que os membros dos conselhos tenham informações de qualidade na tomada de decisão, deve-se observar os resultados representados na Figura 20.

Figura 20 – Q17: Suporte técnico-administrativo dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação



Fonte – Elaborada pelo autor

Quanto à composição do quadro de pessoal de suporte técnico-administrativo dos CEE/CME, a pesquisa (Figura 20) constatou que, a maioria informou não possuir trabalhador lotado no conselho (26,2%) ou possuir de 1 a 3 colaboradores.

Além do suporte técnico-administrativo disponível aos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação foram pesquisados sobre os Mecanismos de atendimento individualizado ao cidadão disponíveis (Tabela 35).

A Tabela 35 evidencia que os serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet parecem ser mais comuns entre os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação. O telefone compartilhado com 57,5% é o principal mecanismo de participação individual do cidadão, seguido pela internet com 50,9%.

Outro indicador relevante presente na Tabela 35 é que a maioria dos CEE/CME possuem telefone compartilhado com outro órgão ou entidade, comparado com os participantes

Tabela 35 – Q18: Mecanismos de atendimento dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação

Formas de atendimento	Absoluta	Relativa
Internet	294	57,5%
Telefone compartilhado	260	50,9%
Não sei responder	83	16,2%
Correio	68	13,3%
Telefone exclusivo	66	12,9%
Jornal	49	9,6%
Ouvidoria	45	8,8%
Serviço de Atendimento ao Cidadão	42	8,2%
Fax	7	1,4%

Fonte – Elaborada pelo autor

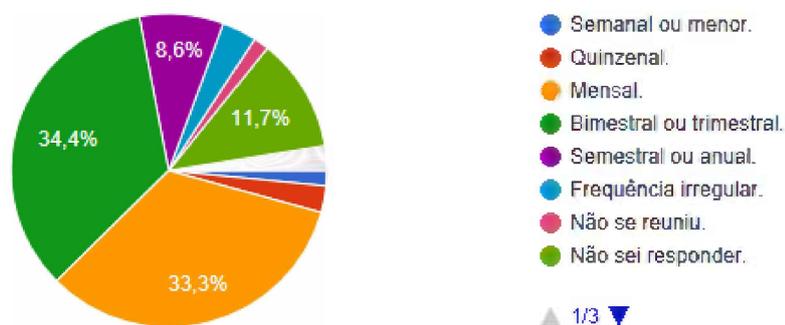
que informaram possuir um telefone exclusivo do conselho. Pode-se inferir que os conselhos de educação dependem do Órgão Gestor da Educação para o seu funcionamento.

Há, portanto, outro indicativo de que não está sendo assegurada as condições de funcionamento autônomo, nos termos do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Embora, os espaços de decisão dos conselhos educacionais contem com a infraestrutura dos Órgãos Gestores de Educação, estes podem oferecer ou retirar a infraestrutura a qualquer momento, o que inviabiliza o bom funcionamento dos conselhos.

Na pesquisa GovEduc foram levantadas informações sobre a frequência das reuniões por parte dos conselhos no ano de 2018. Com referência à frequência, para fins de análise foram consideradas as seguintes: regulares (semanais, mensais, bimestrais, trimestrais e semestrais); irregulares e não se reuniram (Tabela 21).

Figura 21 – Q19: Frequência das reuniões dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação



Fonte – Elaborada pelo autor

Observa-se na Figura 21 que a maioria dos respondentes declararam haver reuniões do Conselho Estadual/Municipal de Educação com periodicidade bimestral ou trimestral (34,4%); ou com a frequência mensal (33,3%).

A relevância dos aspectos relacionados à frequência das reuniões dos CEE/CME decorre da possibilidade de se averiguar os conselhos que realmente estavam em plena atividade daqueles que foram apenas formalmente constituídos barreto2011pesquisa.

Para CUNHA *et al.* (2011), a frequência das reuniões ordinárias torna-se relevante, também, com a finalidade de distinguir os conselhos quanto ao grau de institucionalização.

Além da frequência das reuniões, outra prática importante seria a divulgação das datas de reuniões e de suas pautas. Além disso, a divulgação das discussões e tomadas de decisões dos conselhos.

Foi indagado na pesquisa sobre o número de comissões ou câmaras dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação (Figura 22), para verificar, também, a qualidade cognitiva do debate para a tomada de decisão.

Figura 22 – Q20: Número de comissões ou câmaras dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação



Fonte – Elaborada pelo autor

Dos 511 casos da pesquisa GovEduc, apenas 36,3% afirmaram possuir uma ou mais comissões ou câmaras dos CEE/CME (Figura 22). Infere-se, portanto, que os membros dos conselhos não possuem estruturas que os capacitam no processo decisório, ou seja, os debates nos espaços de decisão não são qualificados cognitivamente, CUNHA *et al.* (2011).

Segundo CUNHA *et al.* (2011) a inexistência de estruturas organizacionais dos conselhos compostas por câmaras e comissões sinaliza o pouco compromisso com a capacitação dos conselheiros, e, conseqüentemente, qualificação questionável do processo deliberativo. A presença das assimetrias informacionais entre representantes do governo e dos outros segmentos,

torna ainda mais importante a necessidade de existência desse conjunto de estruturas burocráticas.

Cumprir registrar que o local para ser formado por notáveis da educação e da gestão pública são as câmaras e comissões para subsidiar tecnicamente os atores para qualificar a atuação do conselho. Quanto aos conselhos, estes devem ser integrados por representantes dos segmentos representantes do governo e da sociedade civil, classificados entre usuários, prestadores e trabalhadores.

Por fim, há uma tendência de que as cadeiras dos conselhos sejam ocupadas por indicações políticas ou de pessoas com notável conhecimento sobre educação, no entanto, o assento dos notáveis deve ser priorizado nas câmaras ou comissões.

Os espaços de decisão dentro do processo de governança devem ser um ambiente de interação entre Estado e sociedade havendo uma partilha do poder de decisão entre os autores. O que se observa nos estudos (TATAGIBA, 2002; MACHADO; BATISTA; KORNIN, 2004) são as tentativas de dominação por parte do Estado ou, simplesmente, utilizar os espaços de decisão apenas para referendar as decisões já tomadas pelo governo (ALMEIDA; CUNHA *et al.*, 2011).

5.5.5 Características dos “Fluxos de trabalho”

A Pesquisa de informações sobre a governança na educação básica do Brasil investigou, ainda, o nível de maturidade dos fluxos de trabalho (processos organizacionais) dos CEE/CME.

Por fluxo de trabalho, entende-se, nesta pesquisa, como sendo o conjunto de atividades interdependentes ordenadas no tempo e no espaço, que ocorrem para a tomada de decisão como resposta a um problema educacional.

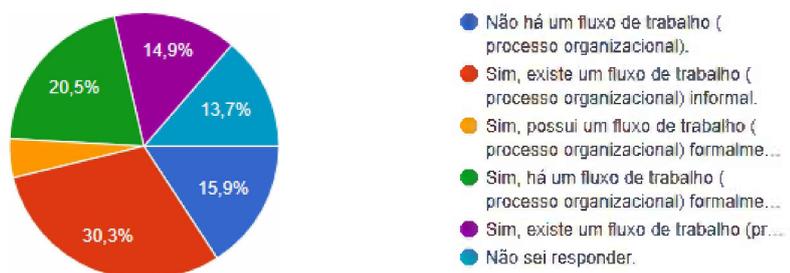
Nesse sentido, as tarefas e os esforços devem ser alinhados intencionalmente por meio da melhoria contínua dos processos de levantamento e priorização de problemas; monitoramento e avaliação dos resultados; gerenciamento das partes interessadas, formação continuada de conselheiros e articulação institucional voltada à governança.

Para compreender sobre a participação dos atores educacionais na processo de governança, a Figura 23 mostra o fluxo de trabalho de levantamento de demandas educacionais dos conselhos.

Na Figura 23, pode-se ver que 30,3% dos participantes alegaram possuir um fluxo de trabalho informal para levantamento das demandas educacionais.

As iniciativas para levantamento das demandas podem ser mecanismos de participa-

Figura 23 – Q21: Fluxo de trabalho de levantamento de demandas educacionais



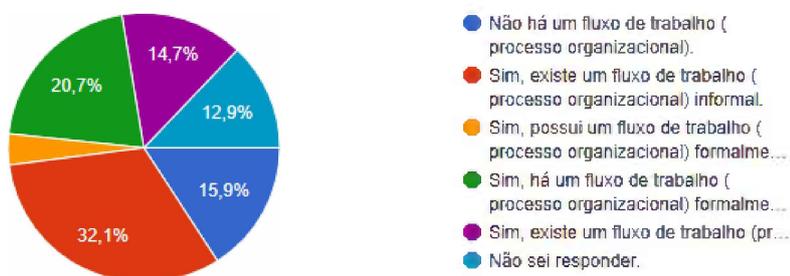
Fonte – Elaborada pelo autor

ção individual ou coletiva. Dentre os mecanismos de participação individual, pode-se citar: os telefones, páginas de internet, fale conosco, disk denúncia, ouvidorias e serviços de atendimento ao cidadão. Quanto aos mecanismos de levantamento de demandas com participação coletiva, destacam-se as audiências e consultas públicas, conferências e fóruns.

Cortes (2011) assevera que as conferências são mecanismos eficazes para a coleta de demandas sociais. As conferências são caracterizadas por resultarem deliberações após discussões. Ainda que as decisões em conferências podem resultar na formação da agenda de debates que ocuparão as pautas políticas nos anos posteriores à sua realização. Ao tratar dessas arenas democráticas e temporárias de debates, Cortes (2011) afirma que conferências: “São mecanismos eficazes de canalização de demandas sociais e de avaliação da situação de serviços públicos, especialmente na etapa municipal.”

A Figura 24 mostra o resultado sobre fluxo de trabalho de priorização de demandas educacionais. Este é o processo deliberativo propriamente dito, sua existência é um pressuposto para que os conselhos tenham capacidade de influenciar a tomada de decisão governamental.

Figura 24 – Q22: Fluxo de trabalho de priorização de demandas educacionais



Fonte – Elaborada pelo autor

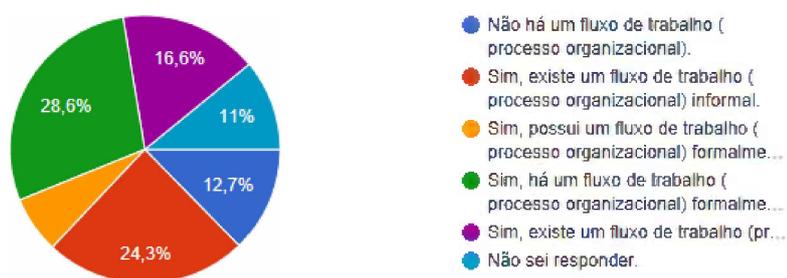
Na análise do fluxo de trabalho para priorização de demandas educacionais, pode-se observar na Figura 24 que o gráfico está quase idêntico ao gráfico da Figura 24, isto é, há uma possível correlação entre o processo de levantar demandas e processo deliberativo.

De acordo com as informações obtidas na Figura 24, 32,1% dos participantes asseveraram que existe um processo de trabalho informal para priorização das demandas educacionais. A informalidade de processos evidencia o baixo grau de institucionalização dos conselhos.

A qualidade das deliberações no âmbito dos CEE/CME de educação depende diretamente da forma pela qual as preferências são formadas e o consenso é obtido no processo decisório (VAZ, 2011). Assim, a pactuação prévia entre os atores quanto ao rito para apresentação das preferências individuais e obtenção do consenso coletivo é imprescindível para a eficiência deliberativa.

Analisa-se, a seguir, o fluxo de trabalho de monitoramento das metas e estratégias de educação, através da Figura 25.

Figura 25 – Q23: Fluxo de trabalho de monitoramento das metas e estratégias de educação



Fonte – Elaborada pelo autor

A respeito dos processos de trabalho para monitoramento das metas e estratégias de educação, pode-se observar na Figura 25 que 28,6% dos participantes declaram que há um processo de trabalho formalmente constituído e atualizado continuamente; e 24,3% dos respondentes afirmam existir um fluxo de trabalho informal.

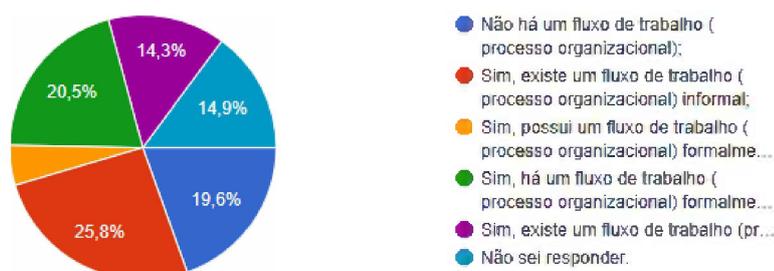
Cabe chamar atenção para a obrigatoriedade legal dos sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios quanto à criação de mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos estaduais e municipais de educação, nos termos do artigo 7º, § 3º do PNE ((BRASIL, 2014)).

Portanto, quatro anos após a publicação do Plano Nacional de Educação, infere-

se que a maioria dos estados e municípios não implementaram processos de trabalho para acompanhamento contínuo da consecução das metas e estratégias educacionais.

Quanto ao fluxo de trabalho visando a articulação institucional, ou seja, a celebração de parcerias, convênios e cooperação, a Figura 26 exibe os resultados obtidos a partir da pesquisa.

Figura 26 – Q24: Fluxo de trabalho de articulação institucional



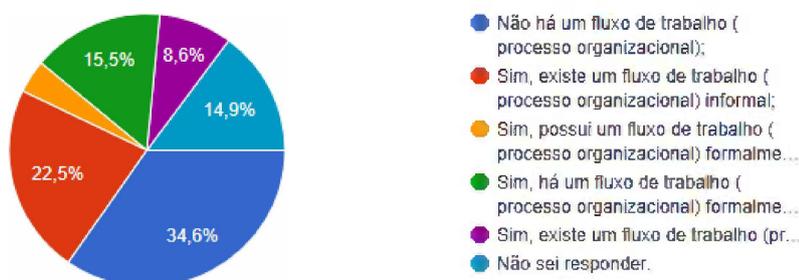
Fonte – Elaborada pelo autor

Os dados levantados pela GovEduc mostram que 25,8% da articulação institucional (cooperação, convênios e parcerias) para o desenvolvimento dos sistemas de ensino decorrem de fluxos de trabalho informais. Apenas 14,3% dos participantes declararam existir um processo de trabalho formalmente constituído, atualizado e adotados pelos atores (Figura 26).

Assim, dado o aumento da complexidade da sociedade moderna, a ineficiência do Estado na solução dos problemas coletivos e a restrição de recursos para atendimento das demandas coletivas, os arranjos institucionais a serem articulados pelos conselhos se propõem a contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

A respeito do fluxo de trabalho de formação dos membros dos conselhos, o nível de maturidade desse processo organizacional entre os respondentes pode ser vista na Figura 27.

Figura 27 – Q25: Fluxo de trabalho de formação dos membros dos conselhos



Fonte – Elaborada pelo autor

Como se observa na Figura 27, 34,6% dos participantes informaram não existir um fluxo de trabalho, ainda que informalmente, para a formação dos membros dos conselhos. Nesse sentido, a inexistência de um processo de trabalho pode ser um forte indício de que, sem a capacitação técnica e política, a participação dos atores educacionais será inadequada, questionando-se, também, a qualidade do processo deliberativo (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Por fim, um dos objetivos deste estudo é constatar quais são as estruturas existentes no processo de governança na educação básica do Brasil. A pesquisa constatou que, a partir dos 511 participantes, há indícios que os principais problemas educacionais a serem enfrentados são relacionados à infraestrutura ou espaços de ensino e o financiamento educacional. A fim de planejar as estratégias para resolução dos problemas educacionais, o Plano Estadual/Municipal de Educação é o instrumento em destaque.

Quanto aos atores educacionais, a eleição dos membros dos conselhos pelos respectivos segmentos é a forma mais frequente para a seleção dos conselheiros. Contudo, a inexistência de apoio técnico-administrativo, infraestrutura e capacitação adequada dos conselheiros é um forte preditor da baixa qualidade representativa e deliberativa dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação.

No que se refere às normas sociais, apesar da maior parte dos Estados/Municípios possuem CEE/CME e estes terem sido criados por lei Estadual/Municipal, há evidências a maioria dos conselhos não possuem pessoal qualificado e recursos suficientes para o seu funcionamento básico. Pode-se inferir que parte desses conselhos foram criados para atender uma determinação legal, cumprir um requisito para constituição do sistema próprio de ensino ou estar apto a receber recursos financeiros federais.

Mantendo o foco nas “regras do jogo”, as atribuições dos CEE/CME mais presentes nos instrumentos legais são relacionadas à função da governança de direção. Cumpre destacar, contudo, que há uma disfunção da governança educacional do Brasil ao se atribuir aos conselhos competências que devem ser exclusivas dos Órgãos Gestores da Educação. Esta situação pode estar relacionada a equívocos no desenho institucional dos conselhos em suas leis orgânicas ou regimentos internos.

A respeito dos espaços de decisão, há evidências de que não está sendo assegurado pela União, Estados e Municípios às condições de funcionamento autônomo dos conselhos. Na maioria dos casos, existe uma dependência dos recursos do Órgão Gestor de Educação, evidenciando um desinteresse no pleno funcionamento dos CEE/CME.

Da mesma forma, o baixo número de estruturas organizacionais dos conselhos

compostas por comissões ou câmaras, podem comprometer a qualidade cognitiva da tomada de decisão dos conselheiros, comprometendo, assim, a autonomia dos participantes no processo decisório dos conselhos.

Sobre o fluxo de trabalho, o processo de governança na educação básica do Brasil, em regra, não adota mecanismos de participação individual ou coletivos para levantamento das demandas educacionais. O processo decisório que constitui a essência da governança em sua maioria é informal, comprometendo a eficiência deliberativa dos CEE/CME.

Ainda, a respeito dos processos de trabalho dos conselhos, infere-se que a maior parte dos estados e municípios não implementaram fluxos de trabalho para acompanhamento contínuo da consecução das metas e estratégias educacionais, contrariando a determinação legal prevista no PNE.

Por fim, vale enaltecer que predomina a inexistência de um processo de trabalho para formação dos membros do conselho, sendo este um forte indício da baixa qualidade deliberativa dos conselhos.

6 CONCLUSÕES E TRABALHOS FUTUROS

Este estudo teve como principal objetivo caracterizar e avaliar o processo de governança na educação básica do Brasil. Para isso, fundamentado na teoria e na legislação educacional brasileira, confirmou-se em parte as dimensões do processo de governança propostas na metodologia *Governance Analytical Framework*.

Sobre o objetivo desta pesquisa, *identificar os principais temas e bases teóricas dos estudos sobre o construto governança educacional, presentes nas principais pesquisas da produção científica nacional e estrangeira*, os resultados apontam que os principais temas, são: *accountability*, democracia, participação, descentralização e poder.

Cumprir salientar que temas relacionados à participação social e gestão democrática estão em destaque nos estudos levantados. A pesquisa destacou três grandes grupos de temas, a saber: governança na educação superior; desenvolvimento humano e social; e política pública.

Ainda sobre as principais bases teóricas dos estudos sobre governança educacional, observou-se a relevância dos periódicos *Mediterranean journal of social sciences*, *Higher education* e *Journal of education policy*. Dentre os autores de maior destaque pela comunidade científica na base de dados analisada, estão: Jenny Ozga, Sotiria Grek e Bob Lingard.

Dentre os documentos mais citados, destacam-se: *Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation* (OZGA, 2009); *Research in Education: a mode of governance or a historical journey?* (NÓRVOA; YARIV-MASHAL, 2003); e *Towards a topological re-assembly of education policy? Observing the implementation of performance data infrastructures and 'centers of calculation' in Germany* (HARTONG, 2018).

No tocante ao objetivo do estudo, *constatar quais são as estruturas existentes no processo de governança na educação básica do Brasil*, os dados coletados mostram que as funções típicas da governança são direcionar e controlar a gestão educacional em seus diversos níveis; o principal instrumento legal de governança em vigor é o Plano Nacional de Educação; os problemas delimitados predominantes no *corpus* analisado, referem-se ao financiamento e a qualidade da educação.

Em pesquisa empírica realizada junto à 511 participantes dentre dirigentes, gestores e conselheiros que atuam na educação básica, constatou que há indícios de que o principal problema educacional a ser enfrentando é relacionado à infraestrutura ou espaços de ensino e o financiamento educacional. A fim de planejar as estratégias para resolução dos problemas educacionais, o Plano Estadual/Municipal de Educação é o instrumento em destaque.

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

Quanto aos atores educacionais, a eleição dos membros dos conselhos pelos respectivos segmentos é a forma mais frequente para a seleção dos conselheiros. Contudo, a inexistência de apoio técnico-administrativo, infraestrutura e capacitação adequada dos conselheiros é um forte preditor da baixa qualidade representativa e deliberativa dos Conselhos Estaduais/Municipais de Educação.

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

Tratando-se, ainda, dos aspectos da governança educacional que criam obstáculos a assegurar o direito à educação, sobressaem: a assimetria de informação entre os atores educacionais; e a ausência de um sistema nacional de avaliação educacional, instrumentos indispensáveis para efetivação da função da governança no controle do alcance das diretrizes pactuadas.

No que se refere às normas sociais, apesar da maior parte dos Estados/Municípios possuem CEE/CME e estes terem sido criados por lei Estadual/Municipal. Há evidências de que parte desses conselhos foram criados para atender uma determinação legal, cumprir um requisito para constituição do sistema próprio de ensino ou estar apto a receber recursos financeiros federais.

Mantendo o foco nas “regras do jogo”, as atribuições dos CEE/CME, mais presentes nos instrumentos legais, são relacionadas à função da governança na direção. Cumpre destacar, contudo, que há uma disfunção da governança educacional no Brasil ao se atribuir aos conselhos competências que devem ser exclusivas dos Órgãos Gestores da Educação. Esta situação pode estar relacionada a equívocos no desenho institucional dos conselhos em suas leis orgânicas ou regimentos internos.

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

Um problema da governança educacional, relaciona-se a omissão da legislação

brasileira (regras do jogo) quanto: à articulação dos entes federados, a gestão democrática dos espaços de decisão, tais como, conselhos municipais e estaduais de educação, sem um efetivo poder de deliberação da direção e do controle.

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

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

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

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

Quando se observam as principais referências legais utilizadas como parâmetros para fundamentar as análises apresentadas neste trabalho, a saber: a CF/1988, a LDB e o PNE, nota-se a previsão de responsabilidades em alto nível, contudo, não há normas de cooperação suficientemente regulamentadas, por exemplo, o estabelecimento da metagovernança (regras para a definição das “regras do jogo”) do sistema nacional de educação e a definição de uma cadeia normativa organizacional que promova o cascadeamento de metas, objetivos.

A respeito dos espaços de decisão, há evidências de que não está sendo assegurado pela União, Estados e Municípios às condições de funcionamento autônomo dos conselhos. Na maioria dos casos, existe uma dependência dos recursos do Órgão Gestor de Educação, evidenciando um desinteresse no pleno funcionamento dos CEE/CME.

Da mesma forma, o baixo número de estruturas organizacionais dos conselhos compostas por comissões ou câmaras, podem comprometer a qualidade cognitiva da tomada de decisão dos conselheiros, comprometendo, assim, a autonomia dos participantes no processo decisório dos conselhos.

Sobre o fluxo de trabalho, o processo de governança na educação básica do Brasil,

em regra, não adota mecanismos de participação individual ou coletivos para levantamento das demandas educacionais. O processo decisório, que constitui a essência da governança, em sua maioria é informal, comprometendo a eficiência deliberativa dos CEE/CME.

Ainda, a respeito dos processos de trabalho dos conselhos, infere-se que a maior parte dos estados e municípios não implementaram fluxos de trabalho para acompanhamento contínuo da consecução das metas e estratégias educacionais, contrariando a determinação legal prevista no PNE.

Por fim, predomina a inexistência de um processo de trabalho para formação dos membros do conselho, sendo este um forte indício da baixa qualidade deliberativa dos conselhos.

No tocante à proposição de fluxos de trabalho padronizados, essenciais à governança educacional, estes se iniciam na identificação e delimitação do problema em análise, passando pela etapa em que a decisão é tomada para resolução do problema em voga (direção), e conclui-se com a avaliação e monitoramento da consecução dos objetivos (controle) das políticas públicas e das organizações.

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

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

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

Acredita-se, a partir da literatura especializada abordada neste estudo, que a análise dos processos de governança educacional com base na legislação, apenas sinaliza alguns fatores que promovem a qualidade da educação no Brasil. As *normais sociais formais* explicam, ao menos parcialmente, a dinâmica do processo de governança no país. É necessária a realização

de pesquisas que analisem as *normas sociais informais*. Parece urgente discutir, também, as dimensões da governança que asseguram direito à educação de qualidade, e construção de instrumentos que visem aferir a adoção de “boas práticas” de governança nos sistemas educacionais nacionais, regionais e locais.

Quanto ao objetivo *desenvolver um instrumento de medida para avaliar o processo de governança nos sistemas de ensino básico do Brasil*, os resultados trazem evidências da construção de um instrumento alinhado à literatura pertinente ao construto processo de governança.

De acordo com o apresentado na Análise de Componentes Principais, na Análise Fatorial Exploratória, na Análise Fatorial Confirmatória, o resultado do melhor ajuste, culminou na existência de quatro fatores: (i) Institucionalização dos conselhos; (ii) participação deliberativa; (iii) desenho institucional; e (iv) qualidade dos processos deliberativos.

Segundo os resultados da análise empírica dos itens, questionário GovEduc é considerado válido, fidedigno e pronto para uso em pesquisa. Os resultados aqui apresentados sugerem novos estudos que busquem aperfeiçoar os itens que compõem a Escala de Governança nos Sistemas de Ensino Básico do Brasil.

6.1 CONTRIBUIÇÕES DO TRABALHO

Considerando a exiguidade de pesquisas empíricas sobre governança nos sistemas de educação básica, principalmente no Brasil, conforme demonstrado na análise bibliográfica, a dissertação oferece contribuições teóricas e práticas para este campo de investigação.

Dentre as contribuições do trabalho, cumpre destacar a apresentação dos principais autores, artigos, palavras-chave e periódicos relacionados ao tema governança educacional encontrados a partir da investigação da produção científica nacional e estrangeira.

Outra contribuição relevante refere-se uma análise pioneira das características do processo de governança educacional no Brasil, à luz da legislação pertinente.

A principal contribuição diz respeito à construção de um instrumento de medida para avaliação do processo de governança nos sistemas de educação básica, contribuindo parcialmente para construção de indicadores globais dos Objetivos do Objetivo Sustentável, em especial ao ODS 4, *Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos*.

No tocante à questão metodológica, este trabalho contribui por aplicar o método (PASQUALI, 2009) no âmbito da governança educacional.

A respeito da utilização do modelo *Governance Analytical Framework*, a pesquisa contribuiu por realizar procedimentos analíticos (estatísticos no modelo proposto por Hufty (2011)).

Quanto à contribuição de investigar sobre a composição dos conselhos, infere-se que parte dos conselhos foram criados para atender uma determinação legal, contribuir um requisito para constituição do sistema próprio de ensino ou estar apto a receber recursos federais.

No que se refere ao desenho institucional do processo de governança nos sistemas de educação básica, há evidências que o Brasil está na contramão de estratégias de governança para a educação, que caminha para a modernização por meio de atuação descentralizada.

A respeito das atribuições dos conselhos de educação, ao atribuir competências de gestão aos conselhos, por exemplo, com responsabilidades normativas, os sistemas de educação podem conviver com excessiva burocratização e com a disfunção da governança que pode levar os atores educacionais a questionarem se a institucionalização dos conselhos promovem impacto positivo na vida dos cidadãos.

Este estudo contribuiu, também, ao encontrar indícios de que os membros dos conselhos não possuem infraestruturas que os capacitam no processo decisão, ou seja, os debates nos espaços de decisão não são qualificados cognitivamente, e, conseqüentemente, qualificação questionável do processo deliberativo.

Sobre a análise da qualidade deliberativa dos conselhos, há indícios de que o processo de governança educacional brasileiro tenha uma baixa efetividade deliberativa e um grau baixo de democratização do conselho.

Sobre a contribuição desta pesquisa ao caracterizar e avaliar o processo de governança na educação básica do Brasil, recomenda-se ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) que elementos deste trabalho integrem as pesquisas e estatísticas educacionais da Autarquia. Esta recomendação se justifica em razão da missão institucional do Inep, que é subsidiar a formulação de políticas de educação em diferentes esferas de governo com intuito de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do País (BRASIL, 2018).

6.2 LIMITAÇÕES

Esta seção tem por objetivo apresentar algumas limitações da presente pesquisa. Inicialmente, os resultados relacionados à análise bibliográfica têm limitações por ser um estudo

que utiliza a base de dados *Scopus*, ou seja, não reúne toda população da produção científica sobre o tema estudado.

Ademais, os resultados encontrados não podem se generalizados, porque a amostra utilizada para as análises de validação empírica não é probabilística.

Mesmo tendo fornecido instruções para preenchimento do *survey* para os respondentes, não há garantia de que os participantes realizaram o julgamento adequado, haja vista que o tipo de informação pedida ao respondente foram questões sobre fato, demandando, assim, a disponibilidade em consultar documentos legais e administrativos para a precisão das respostas.

6.3 TRABALHOS FUTUROS

A seguir são apresentadas sugestões da agenda de estudos futuros para desenvolvimento teórico e empírico acerca do processo de governança educacional no Brasil:

- a) Desenvolver estudos para análise de validação empírica probabilística dos itens do instrumento de medida, com amostras maiores que envolvam entidades federativas de todos os estados brasileiros;
- b) Realizar pesquisas que adaptem o instrumento de medida proposto na governança no ensino superior;
- c) Identificar a covariância (correlação) entre as variáveis do processo de governança educacional e os indicadores educacionais de trajetória escolar; e
- d) Aplicar o instrumento de medida proposto no contexto de outros países;
- e) Desenvolver um modelo de processos de governança educacional a partir dos achados deste estudo.

REFERÊNCIAS

- AKUTSU, L.; GUIMARÃES, T. de A. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. **Revista Direito GV**, SciELO Brasil, v. 8, n. 1, p. 183, 2012.
- AKUTSU, L.; GUIMARÃES, T. de A. **Governança Judicial: construção e validação de modelo teórico-metodológico**. Tese (Doutorado em administração) — Universidade de Brasília, Brasília, Março 2014.
- ALMEIDA, D. C. R.; CUNHA, E. S. *et al.* A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, p. 109–123, 2011.
- ALVAREZ, C. P. T. **Governança da educação profissional e tecnológica: uma análise do contexto da amazônia ocidental**. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- AMOS, K. Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. **Educação e Pesquisa**, Universidade de São Paulo, v. 36, 2010.
- ANDERSON, G. L.; DONCHIK, L. M. Privatizing schooling and policy making: The american legislative exchange council and new political and discursive strategies of education governance. **Educational Policy**, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 30, n. 2, p. 322–364, 2016.
- ARNOTT, M.; MENTER, I. The same but different? post-devolution regulation and control in education in scotland and england. **European educational research journal**, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 6, n. 3, p. 250–265, 2007.
- ARNOTT, M.; OZGA, J. Education and nationalism: The discourse of education policy in scotland. **Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education**, Taylor & Francis, v. 31, n. 3, p. 335–350, 2010.
- ASPAROUHOV, T.; MUTHÉN, B. Simple second order chi-square correction. **Mplus technical appendix**, 2010.
- AVIS, J. Further education in england: The new localism, systems theory and governance. **Journal of Education Policy**, Taylor & Francis, v. 24, n. 5, p. 633–648, 2009.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, n. 50, p. 25–46, 2000.
- BACHE, I. Multi-level governance in the european union. In: _____. **The Oxford handbook of governance**. Massachusetts: Oxford University Press London, 2012. p. 580–592.
- BALL, S. J. New philanthropy, new networks and new governance in education. **Political studies**, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 56, n. 4, p. 747–765, 2008.
- BALL, S. J. Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: Network governance and the ‘competition state’. **Journal of education policy**, Taylor & Francis, v. 24, n. 1, p. 83–99, 2009.

BALL, S. J. New voices, new knowledges and the new politics of education research: the gathering of a perfect storm? **European Educational Research Journal**, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 9, n. 2, p. 124–137, 2010.

BALL, S. J.; EXLEY, S. Making policy with ‘good ideas’: Policy networks and the ‘intellectuals’ of new labour. **Journal of education policy**, Taylor & Francis, v. 25, n. 2, p. 151–169, 2010.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BÁSCOLO, E. P.; YAVICH, N.; DENIS, J.-L. Analysis of the enablers of capacities to produce primary health care-based reforms in latin america: a multiple case study. **Family practice**, Oxford University Press UK, v. 33, n. 3, p. 207–218, 2016.

BEARE, H.; BOYD, W. L. **Restructuring schools: An international perspective on the movement to transform the control and performance of schools**. London, England: Psychology Press, 1993.

BEVIR, M. Governance as theory, practice, and dilemma. In: _____. **The SAGE handbook of governance**. London: Sage Publications.

BIERNACKI, P.; WALDORF, D. Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling. **Sociological methods & research**, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 10, n. 2, p. 141–163, 1981.

BILLET, S.; OVENS, C.; CLEMANS, A.; SEDDON, T. Collaborative working and contested practices: forming, developing and sustaining social partnerships in education. **Journal of education policy**, Taylor & Francis, v. 22, n. 6, p. 637–656, 2007.

BOLLEN, K. A.; LONG, J. S. Tests for structural equation models: introduction. **Sociological Methods & Research**, SAGE PERIODICALS PRESS, v. 21, n. 2, p. 123–131, 1992.

BORDIGNON, G. **Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. [S.l.]: Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica–Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília: MEC, SEB, 2004.

BORGES, A. **Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial**. [S.l.]: SciELO Brasil, 2000.

BOURDIEU, P. **Sociology in question**. London: Sage, 1993. v. 18.

BOYER, W. W. Political science and the 21st century: from government to governance. **PS: Political Science & Politics**, Cambridge University Press, v. 23, n. 1, p. 50–54, 1990.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996: Lei de diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 24 jul 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014: Dispõe sobre o plano nacional de educação**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. **Decreto Nº 9.005, de 14 de março de 2017**: Aprova a estrutura regimental do ministério da educação. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9005.htm#art10>. Acesso em: 24 jul. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Relatório de Gestão do Inep 2017**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/institucional/relatorio_de_gestao/relatorio_de_gestao_2017.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília, DF, 2014.

BROWN, D. S. Reading, writing, and regime type: Democracy's impact on primary school enrollment. **Political Research Quarterly**, University of Utah 260 SO. Central Campus Drive, RM. 252, Salt Lake City, Utah 84112-9153, USA, v. 52, n. 4, p. 681–707, 1999.

BROWN, T. A. **Confirmatory factor analysis for applied research**. 2. ed. New York, NY: Guilford Publications, 2014.

BUNAR, N. Urban development, governance and education: The implementation of an area-based development initiative in sweden. **Urban Studies**, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 48, n. 13, p. 2849–2864, 2011.

BURNSIDE, C.; DOLLAR, D. Aid, policies, and growth. **American economic review**, v. 90, n. 4, p. 847–868, 2000.

BUTA, B. O. **Governança na Defensoria Pública: construção e validação de escala de medida**. Dissertação (Mestrado em administração) — Universidade de Brasília, Brasília, Março 2016.

BUTA, B. O. **Governança na defensoria pública: construção e validação de escala de medida**. 2016.

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

CASTELLS, M. A sociedade em rede, vol. 1. **São Paulo: Paz e Terra**, v. 8, 1999.

CHOU, M.-H.; JUNGBLUT, J.; RAVINET, P.; VUKASOVIC, M. **Higher education governance and policy: an introduction to multi-issue, multi-level and multi-actor dynamics**. [S.l.]: Taylor & Francis, 2017.

CHRISTENSEN, Z.; HOMER, D.; NIELSON, D. L. Dodging adverse selection: How donor type and governance condition aid's effects on school enrollment. **World Development**, Elsevier, v. 39, n. 11, p. 2044–2053, 2011.

CHUEKE, G. V.; AMATUCCI, M. O que é bibliometria? uma introdução ao fórum. **Apresentação**, v. 10, n. 2, p. 1–5, 2015.

COLE, A.; JOHN, P. Governing education in england and france'. **Public Policy and Administration**, Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, v. 16, n. 4, p. 106–125, 2001.

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, p. 137–149, 2011.

COSTELLO, A. B.; OSBORNE, J. W. Best practices in exploratory factor analysis: Four recommendations for getting the most from your analysis. **Practical assessment, research & evaluation**, v. 10, n. 7, p. 1–9, 2005.

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

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto**. São Paulo: Artmed, 2010.

CROCKER, L.; ALGINA, J. **Introduction to classical and modern test theory**. [S.l.]: ERIC, 1986.

CUNHA, E. S. M.; ALMEIDA, D. d.; FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, p. 297–322, 2011.

DALE, R. Globalisation, knowledge economy and comparative education. **Comparative education**, Taylor & Francis, v. 41, n. 2, p. 117–149, 2005.

DALE, R. A sociologia da educação e o estado após a globalização. **Educação & Sociedade**, Centro de Estudos Educação e Sociedade, v. 31, n. 113, 2010.

DAMÁSIO, B. F. Uso da análise fatorial exploratória em psicologia. **Avaliação psicológica**, v. 11, n. 2, p. 213–228, 2012.

DECUYPERE, M. Diagrams of europeanization: European education governance in the digital age. **Journal of Education Policy**, Taylor & Francis, v. 31, n. 6, p. 851–872, 2016.

DESCARTES, R.; DESCARTES, R. **Discurso do método: Meditações: Objeções e respostas: As paixões da alma; Cartas**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

DISTEFANO, C. The impact of categorization with confirmatory factor analysis. **Structural Equation Modeling**, Taylor & Francis, v. 9, n. 3, p. 327–346, 2002.

DOBBINS, M.; KHACHATRYAN, S. Europeanization in the “wild east”? analyzing higher education governance reform in georgia and armenia. **Higher Education**, Springer, v. 69, n. 2, p. 189–207, 2015.

DREHER, A.; NUNNENKAMP, P.; THIELE, R. Does aid for education educate children? evidence from panel data. **The World Bank Economic Review**, Oxford University Press, v. 22, n. 2, p. 291–314, 2008.

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

DZIUBAN, C. D.; SHIRKEY, E. C. When is a correlation matrix appropriate for factor analysis? some decision rules. **Psychological bulletin**, American Psychological Association, v. 81, n. 6, p. 358, 1974.

EDELENBOS, J.; KLIJN, E.-H. Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the netherlands. **Journal of public administration research and theory**, Oxford University Press, v. 16, n. 3, p. 417–446, 2005.

EDUCATION for all and the new development compact. **Review of Education**, Springer, v. 52, n. 1, p. 23–48, 2006.

EDWARDS, D. B.; KLEES, S. J. Unpacking “participation” in development and education governance: A framework of perspectives and practices. **Prospects**, Springer, v. 45, n. 4, p. 483–499, 2015.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**, Ipea Brasília, DF, v. 7, p. 124–135, 2011.

FILMER, D. **Child mortality and public spending on health: How much does money matter?** [S.l.]: The World Bank, 1999.

FONSECA, I. F. d. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento**, v. 7, 2011.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Líber Livro, 2008. v. 6.

FURTADO, A. A relação entre cadeia de valor e cadeia normativa organizacional: Estudo de caso do inep. In: ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS BRAZIL CHAPTER. **2ª Coletânea de Casos em Gerenciamento de Processos na Administração Pública**. Rio de Janeiro, RJ, 2016.

FUSARELLI, L. D.; JOHNSON, B. Educational governance and the new public management. **Public Administration and Management: An Interactive Journal**, v. 9, n. 2, p. 118–127, 2004.

GEORGE, S. Multi-level governance and the european union. **Multi-level governance**, Oxford University Press Oxford, p. 107–26, 2004.

GERRARD, J.; ALBRIGHT, J.; CLARKE, D. J.; CLARKE, D. M.; FARRELL, L.; FREEBODY, P.; SULLIVAN, P. Researching the creation of a national curriculum from systems to classrooms. **Australian Journal of Education**, Sage Publications Sage UK: London, England, v. 57, n. 1, p. 60–73, 2013.

GOLDSMITH, S. **Governar em rede: o novo formato do setor público**. Brasília, DF: Enap/Unesp, 2006.

GOMES, M. F. Delimitação de atribuições educacionais: sistemas de ensino e competência constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 92, n. 230, 2011.

GOODWIN, M.; GRIX, J. Bringing structures back in: The ‘governance narrative’, the ‘de-centred approach’ and ‘asymmetrical network governance’ in the education and sport policy communities. **Public administration**, Wiley Online Library, v. 89, n. 2, p. 537–556, 2011.

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

GREK, S. From symbols to numbers: the shifting technologies of education governance in europe. **European educational research journal**, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 7, n. 2, p. 208–218, 2008.

GREK, S. International organisations and the shared construction of policy ‘problems’: Problematisation and change in education governance in europe. **European Educational Research Journal**, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 9, n. 3, p. 396–406, 2010.

GREK, S.; LAWN, M.; LINGARD, B.; OZGA, J.; RINNE, R.; SEGERHOLM, C.; SIMOLA, H. National policy brokering and the construction of the european education space in england, sweden, finland and scotland. **Comparative Education**, Taylor & Francis, v. 45, n. 1, p. 5–21, 2009.

GREK, S.; LAWN, M.; OZGA, J. O pisa e o debate das políticas na escócia: As narrativas políticas sobre a participação escocesa na comparação internacional. **Sísifo-Revista de Ciências da Educação**, v. 10, p. 75–86, 2009.

GREK, S.; LAWN, M.; OZGA, J.; SEGERHOLM, C. Governing by inspection? european inspectorates and the creation of a european education policy space. **Comparative Education**, Taylor & Francis, v. 49, n. 4, p. 486–502, 2013.

GREK, S.; OZGA, J. Governing education through data: Scotland, england and the european education policy space. **British Educational Research Journal**, Taylor & Francis, v. 36, n. 6, p. 937–952, 2009.

GREK, S.; OZGA, J. Re-inventing public education: The new role of knowledge in education policy making. **Public Policy and Administration**, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 25, n. 3, p. 271–288, 2010.

GRIMALDI, E.; SERPIERI, R. Italian education beyond hierarchy: Governance, evaluation and headship. **Educational management administration & leadership**, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 42, n. 4_suppl, p. 119–138, 2014.

HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise multivariada de dados**. [S.l.]: Bookman Editora, 2009.

HARRIS, R.; BURN, K. Curriculum theory, curriculum policy and the problem of ill-disciplined thinking. **Journal of Education Policy**, Taylor & Francis, v. 26, n. 2, p. 245–261, 2011.

HARTONG, S. Overcoming resistance to change: Pisa, school reform in germany and the example of lower saxony. **Journal of Education Policy**, Taylor & Francis, v. 27, n. 6, p. 747–760, 2012.

HARTONG, S. New structures of power and regulation within ‘distributed’ education policy—the example of the us common core state standards initiative. **Journal of Education Policy**, Taylor & Francis, v. 31, n. 2, p. 213–225, 2016.

HARTONG, S. Towards a topological re-assembly of education policy? observing the implementation of performance data infrastructures and ‘centers of calculation’ in germany. **Globalisation, Societies and Education**, Taylor & Francis, v. 16, n. 1, p. 134–150, 2018.

HÉRITIER, A.; MOURY, C. Institutional change in european governance: The commission’s implementing powers and the european parliament. In: **The Oxford Handbook of Governance**. Massachusetts: Oxford University Press London, 2012.

HODGE, G. A.; GREVE, C. Public–private partnerships: an international performance review. **Public administration review**, Wiley Online Library, v. 67, n. 3, p. 545–558, 2007.

HOFMAN, R. H.; HOFMAN, W. A.; GULDEMOND, H. School governance, culture, and student achievement. **International Journal of Leadership in Education**, Taylor & Francis, v. 5, n. 3, p. 249–272, 2002.

HOLGADO-TELLO, F. P.; CHACÓN-MOSCOSO, S.; BARBERO-GARCÍA, I.; VILA-ABAD, E. Polychoric versus pearson correlations in exploratory and confirmatory factor analysis of ordinal variables. **Quality & Quantity**, Springer, v. 44, n. 1, p. 153, 2010.

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

HOOGE, E.; HONINGH, M. Are school boards aware of the educational quality of their schools? **Educational Management Administration & Leadership**, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 42, n. 4_suppl, p. 139–154, 2014.

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

HORVATH, A. ‘governance’—in crisis? a cross-disciplinary critical review of three decades of ‘governance’ scholarship. 2017.

HUDSON, C. Governing the governance of education: The state strikes back? **European Educational Research Journal**, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 6, n. 3, p. 266–282, 2007.

HUFTY, M. Participation, conservation and livelihoods: Evaluating the effectiveness of participatory approaches in protected areas. **Synthesis Report submitted to the Swiss Network for International Studies (SNIS)**. Geneva, Switzerland: Graduate Institute of International and Development Studies (IHEID). Available from Marc Hufty, 2009.

HUFTY, M. Investigating policy processes: the governance analytical framework (GAF). In: WIESMANN, U.; HURNI, H. (Ed.). **Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives**. [S.l.: s.n.], 2011.

HUMBEL, O. **Governance in Post-Conflict Sudan: Perceptions of water supply and sanitation experts in southern kordofan**. Tese (Doutorado) — Geographisches Institut der Universität Zürich, 2009.

IBANHES, L. C.; HEIMANN, L. S.; JUNQUEIRA, V.; BOARETTO, R. C.; PESSOTO, U. C.; CORTIZO, C. T.; CASTRO, I. E. d. N.; ROCHA, J. L. d.; KAYANO, J.; LUIZ, O. d. C. *et al.* Governança e regulação na saúde: desafios para a gestão na região metropolitana de são paulo, brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, SciELO Public Health, v. 23, p. 575–584, 2007.

IMESCH, C. **The Non-extraction of Crude Oil in the Ishpingo–Tiputini–Tambococha (ITT) Oil Fields: Beyond an Ecological Utopia**. Tese (Doutorado), 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros 2006**: pesquisa de informações básicas municipais. [S.l.]: IBGE, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Manual de coleta da Pesquisa de informações básicas municipais**. [S.l.]: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Rio de Janeiro, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros 2014**: pesquisa de informações básicas municipais. [S.l.]: IBGE, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo, SP, 2015. Disponível em: <<http://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>>. Acesso em: 2 set 2018.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **International Framework: Good governance in the public sector**. São Paulo, SP, 2013. Disponível em: <<<https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>>. Acesso em: 2 set 2018.

JEAN-MAURICE, M.-F. **Environnement, gouvernance et pouvoir: la dimension politique de la déforestation en Haïti**. Tese (Doutorado), 2009.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of financial economics**, Elsevier, v. 3, n. 4, p. 305–360, 1976.

JOLLIFFE, I. Principal component analysis. In: **International encyclopedia of statistical science**. [S.l.]: Springer, 2011. p. 1094–1096.

JÖRESKOG, K. G. On the estimation of polychoric correlations and their asymptotic covariance matrix. **Psychometrika**, Springer, v. 59, n. 3, p. 381–389, 1994.

JUNIOR, C. M.; DESOUSA, M. T. S.; PARISOTTO, I. R. dos S.; PALMISANO, A. As leis da bibliometria em diferentes bases de dados científicos. **Revista de Ciências da Administração**, RCA Revista de Ciencias da Administracao, v. 18, n. 44, p. 111, 2016.

KARLSEN, G. E. Decentralized centralism: framework for a better understanding of governance in the field of education. **Journal of Education Policy**, Taylor & Francis, v. 15, n. 5, p. 525–538, 2000.

KEDDIE, A. School autonomy, accountability and collaboration: a critical review. **Journal of educational administration and history**, Taylor & Francis, v. 47, n. 1, p. 1–17, 2015.

KEDDIE, A.; LINGARD, B. Navigating the demands of the english schooling context: problems and possibilities for social equity. **International Journal of Inclusive Education**, Taylor & Francis, v. 19, n. 11, p. 1117–1125, 2015.

KLIJN, E.-H. Governance and governance networks in europe: An assessment of ten years of research on the theme. **Public management review**, Taylor & Francis, v. 10, n. 4, p. 505–525, 2008.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. London, England: Sage, 2003.

KOYAMA, J. Principals, power, and policy: Enacting “supplemental educational services”. **Anthropology & Education Quarterly**, Wiley Online Library, v. 42, n. 1, p. 20–36, 2011.

LANGE, B.; ALEXIADOU, N. New forms of european union governance in the education sector? a preliminary analysis of the open method of coordination. **European Educational Research Journal**, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 6, n. 4, p. 321–335, 2007.

LANGE, B.; ALEXIADOU, N. Policy learning and governance of education policy in the eu. **Journal of Education Policy**, Taylor & Francis, v. 25, n. 4, p. 443–463, 2010.

LAROS, J. A. O uso da análise fatorial: algumas diretrizes para pesquisadores. **Análise fatorial para pesquisadores**, v. 2, p. 163–184, 2005.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, SciELO Brasil, n. 67, 2006.

LEVI-FAUR, D. From “big government” to “big governance”. In: _____. **The Oxford handbook of governance**. Oxford: Oxford University Press London, 2012. p. 3–18.

LEVI-FAUR, D. **The Oxford handbook of governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LEWIS, S. Policy, philanthropy and profit: the oecd’s pisa for schools and new modes of heterarchical educational governance. **Comparative Education**, Taylor & Francis, v. 53, n. 4, p. 518–537, 2017.

LEWIS, S.; HARDY, I. Tracking the topological: The effects of standardised data upon teachers’ practice. **British Journal of Educational Studies**, Taylor & Francis, v. 65, n. 2, p. 219–238, 2017.

LEWIS, S.; SELLAR, S.; LINGARD, B. Pisa for schools: Topological rationality and new spaces of the oecd’s global educational governance. **Comparative Education Review**, University of Chicago Press Chicago, IL, v. 60, n. 1, p. 27–57, 2016.

LEWIS, S. G.; NAIDOO, J. School governance and the pursuit of democratic participation: Lessons from south africa. **International Journal of Educational Development**, Elsevier, v. 26, n. 4, p. 415–427, 2006.

LIESBET, H.; GARY, M. Unraveling the central state, but how? types of multi-level governance. **American political science review**, Cambridge University Press, v. 97, n. 2, p. 233–243, 2003.

LIMA-MARQUES, M. Outline of a theoretical framework of architecture of information: a school of brasilia proposal. **Investigación en información, documentación y sociedad. Diálogos entre Brasil y España**, p. 153, 2013.

LINDBLAD, S.; JOHANNESSON, I. A.; SIMOLA, H. Education governance in transition: An introduction. Taylor & Francis, 2002.

LINGARD, B. Policy as numbers: Ac/counting for educational research. **The Australian Educational Researcher**, Springer, v. 38, n. 4, p. 355–382, 2011.

LO, W. Y. W.; GU, J. O. Reforming school governance in taiwan and south korea: Empowerment and autonomization in school-based management. **International Journal of Educational Management**, Emerald Group Publishing Limited, v. 22, n. 6, p. 506–526, 2008.

LORENZO-SEVA, U.; FERRANDO, P. J. Factor 9.2: A comprehensive program for fitting exploratory and semiconfirmatory factor analysis and irt models. **Applied Psychological Measurement**, Sage Publications, 2013.

LORENZO-SEVA, U.; TIMMERMAN, M. E.; KIERS, H. A. The hull method for selecting the number of common factors. **Multivariate behavioral research**, Taylor & Francis, v. 46, n. 2, p. 340–364, 2011.

LOWNDES, V.; PRATCHETT, L.; STOKER, G. Trends in public participation: part 1—local government perspectives. **Public administration**, Wiley Online Library, v. 79, n. 1, p. 205–222, 2001.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, SciELO Brasil, v. 70, n. 70, p. 139–170, 2007.

LUCRI, J. L. **Estado e governança educacional: um estudo de caso do prouni**. Dissertação (Mestrado em administração) — Universidade de São Paulo, São Paulo, Março 2016.

MACHADO, E. H.; BATISTA, J.; KORNIN, T. Governança urbana—estudo sobre conselhos municipais da região metropolitana de Curitiba. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, p. 249–286, 2004.

MAGALHÃES, A.; VEIGA, A.; RIBEIRO, F. M.; SOUSA, S.; SANTIAGO, R. Creating a common grammar for European higher education governance. **Higher Education**, Springer, v. 65, n. 1, p. 95–112, 2013.

MANNA, P. State education governance and policy: Dynamic challenges, diverse approaches, and new frontiers. **Peabody Journal of Education**, Taylor & Francis, v. 87, n. 5, p. 627–643, 2012.

MANNA, P.; HARWOOD, T. Governance and educational expectations in the US states. **State Politics & Policy Quarterly**, Sage Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 11, n. 4, p. 483–509, 2011.

MARSHAKOVA, I. V. Citation networks in information science. **Scientometrics**, Springer, v. 3, n. 1, p. 13–25, 1981.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109–134, 2010.

MCLAVERTY, P. **Public participation and innovations in community governance**. London: Taylor & Francis, 2017.

MICHAELOWA, K.; WEBER, A. Chapter 18 aid effectiveness in the education sector: A dynamic panel analysis. In: **Theory and practice of foreign aid**. [S.l.]: Emerald Group Publishing Limited, 2006. p. 357–385.

MICHEL, A. Complex education systems: from steering change to governance. **European journal of education**, Wiley Online Library, v. 51, n. 4, p. 513–521, 2016.

MØLLER, J.; SKEDSMO, G. Nova gestão pública na Noruega: O papel do contexto nacional na mediação da reforma educacional. **Educação & Sociedade**, Centro de Estudos Educação e Sociedade, v. 36, n. 132, 2015.

MUNDY, K. Global governance, educational change. **Comparative Education**, Taylor & Francis, v. 43, n. 3, p. 339–357, 2007.

NAÇÕES UNIDAS. **Tier Classification for Global SDG Indicators**. [S.l.], 2017. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/files/Tier%20Classification%20of%20SDG%20Indicators_15%20Dec%202017_web%20final.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: Objetivos do desenvolvimento sustentável.** [S.l.], 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 25 set. 2017.

NG, S. W. Including parents in school governance: rhetoric or reality. **International Journal of Educational Management**, Emerald Group Publishing Limited, v. 27, n. 6, p. 667–680, 2013.

NORMAN, G. Likert scales, levels of measurement and the “laws” of statistics. **Advances in health sciences education**, Springer, v. 15, n. 5, p. 625–632, 2010.

NÓRVOA, A.; YARIV-MASHAL, T. Comparative research in education: a mode of governance or a historical journey? **Comparative Education**, Taylor & Francis, v. 39, n. 4, p. 423–438, 2003.

OLDHAM, S. Enterprise education: Critical implications for new zealand curriculum governance. **New Zealand Journal of Educational Studies**, Springer, v. 52, n. 2, p. 331–346, 2017.

OLIVEIRA, A. S. F. A relação entre cadeia de valor e cadeia normativa organizacional: Estudo de caso do inep. In: ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS BRAZIL CHAPTER. **2ª Coletânea de Casos em Gerenciamento de Processos na Administração Pública.** Rio de Janeiro, RJ, 2016.

OLIVEIRA, C.; RODRIGUES, C. E. S. de L. Governança educacional global ea gênese dos testes das habilidades socioemocionais. **Estudos em Avaliação Educacional**, Fundação Carlos Chagas, v. 28, n. 67, p. 214–235, 2017.

OSBORNE, S. **Public-private partnerships: Theory and practice in international perspective.** London: Routledge, 2002.

OSBORNE, S. P. **The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.** London: Routledge, 2010.

OSTROM, E. Collective action and the evolution of social norms. **Journal of economic perspectives**, v. 14, n. 3, p. 137–158, 2000.

OSTROM, E. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. **Transnational Corporations Review**, Taylor & Francis, v. 2, n. 2, p. 1–12, 2010.

OZGA, J. Governing knowledge: research steering and research quality. **European Educational Research Journal**, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 7, n. 3, p. 261–272, 2008.

OZGA, J. Governing education through data in england: From regulation to self-evaluation. **Journal of education policy**, Taylor & Francis, v. 24, n. 2, p. 149–162, 2009.

OZGA, J. Governing knowledge: Data, inspection and education policy in europe. **Globalisation, Societies and Education**, Taylor & Francis, v. 10, n. 4, p. 439–455, 2012.

OZGA, J. Trust in numbers? digital education governance and the inspection process. **European educational research journal**, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 15, n. 1, p. 69–81, 2016.

OZGA, J.; BAXTER, J.; CLARKE, J.; GREK, S.; LAWN, M. The politics of educational change: Governance and school inspection in england and scotland. **Swiss Journal of Sociology**, v. 39, n. 2, p. 37–55, 2013.

- OZGA, J.; GREK, S.; LAWN, M. The new production of governing knowledge: Education research in England. **Soziale Welt**, JSTOR, p. 353–369, 2009.
- PAO, M. L. **Concepts of information retrieval**. [S.l.]: Englewood, Colo.: Libraries Unlimited, 1989.
- PASQUALI, L. **Análise fatorial para pesquisadores**. [S.l.]: LabPAM, 2005.
- PASQUALI, L. **Instrumentação psicológica: fundamentos e práticas**. [S.l.]: Artmed Editora, 2009.
- PASQUALI, L. **Psicometria: teoria dos testes na psicologia e na educação**. [S.l.]: Editora Vozes Limitada, 2017.
- PETERS, B. G. Governance as political theory. In: _____. **The SAGE handbook of governance**. London: Sage Publications, 2011.
- PETERS, B. G. Governance as political theory. In: **Civil Society and Governance in China**. [S.l.]: Springer, 2012. p. 17–37.
- PIERRE, J.; PETERS, B. **Governing complex societies: Trajectories and scenarios**. New York: Springer, 2005.
- POPKEWITZ, T.; LINDBLAD, S. Educational governance and social inclusion and exclusion: Some conceptual difficulties and problematics in policy and research1. **Discourse: studies in the cultural politics of education**, Taylor & Francis, v. 21, n. 1, p. 5–44, 2000.
- PRITCHARD, J. Statistical bibliography or bibliometrics? **Journal of documentation**, v. 25, n. 4, p. 348–349, 1969.
- PRITCHETT, L. Where has all the education gone? **The world bank economic review**, Oxford University Press, v. 15, n. 3, p. 367–391, 2001.
- QUIROGA, A. M. Studies of the polychoric correlation and other correlation measures for ordinal variables. 1994.
- RAJKUMAR, A. S.; SWAROOP, V. Public spending and outcomes: Does governance matter? **Journal of development economics**, Elsevier, v. 86, n. 1, p. 96–111, 2008.
- RAMBLA, X. ‘soft power’, educational governance and political consensus in Brazil. **International studies in sociology of education**, Taylor & Francis, v. 22, n. 3, p. 191–212, 2012.
- RANSON, S. The changing governance of education. **Educational Management Administration & Leadership**, Sage Publications Sage UK: London, England, v. 36, n. 2, p. 201–219, 2008.
- RANSON, S. School governance and the mediation of engagement. **Educational Management Administration & Leadership**, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 39, n. 4, p. 398–413, 2011.
- RANSON, S. Schools and civil society: corporate or community governance. **Critical Studies in Education**, Taylor & Francis, v. 53, n. 1, p. 29–45, 2012.
- REPPOLD, C. T.; GURGEL, L. G.; HUTZ, C. S. O processo de construção de escalas psicométricas. **Avaliação Psicológica**, Instituto Brasileiro de Avaliação Psicológica. UFRGS, v. 13, n. 2, p. 307–310, 2014.

RHODES, R. A. Understanding governance: Ten years on. **Organization studies**, Sage Publications Sage UK: London, England, v. 28, n. 8, p. 1243–1264, 2007.

ROBERTSON, S.; VERGER, A. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Educação & Sociedade**, Centro de Estudos Educação e Sociedade, v. 33, n. 121, 2012.

ROBERTSON, S. L. As implicações em justiça social da privatização nos modelos de governança da educação: um relato relacional. **Educação & Sociedade**, Centro de Estudos Educação e Sociedade, v. 34, n. 124, 2013.

ROSS, S. A. The economic theory of agency: The principal's problem. **The American Economic Review**, JSTOR, v. 63, n. 2, p. 134–139, 1973.

SARRICO, C. S.; VEIGA, A.; AMARAL, A. The long road—how evolving institutional governance mechanisms are changing the face of quality in portuguese higher education. **Educational Assessment, Evaluation and Accountability**, Springer, v. 25, n. 4, p. 375–391, 2013.

SAYED, Y.; AHMED, R. Education quality, and teaching and learning in the post-2015 education agenda. **International Journal of Educational Development**, Elsevier, v. 40, p. 330–338, 2015.

SBRAGIA, A. **Euro-politics: Institutions and Policymaking in the "new" European Community**. [S.l.]: Brookings Institution Press, 2010.

SCHIERSMANN, C. Hybridity and governance changes in continuing education. **American Behavioral Scientist**, Sage Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 58, n. 11, p. 1464–1474, 2014.

SCOVILLE-SIMONDS, M. **Discourse Analysis in Political Ecology Towards an analytical framework of environmental controversies**. Tese (Doutorado), 2009.

SELLAR, S.; LINGARD, B. The oecd and the expansion of pisa: New global modes of governance in education. **British Educational Research Journal**, Wiley Online Library, v. 40, n. 6, p. 917–936, 2014.

SERGIOVANNI, T.; KELLEHER, P.; MCCARTHY, M. **Educational governance and administration**. London: Allyn & Bacon, 1999.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. A survey of corporate governance. **The journal of finance**, Wiley Online Library, v. 52, n. 2, p. 737–783, 1997.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, v. 372, 2011.

SIMKINS, T. Governance of education in the united kingdom: Convergence or divergence? **Local Government Studies**, Taylor & Francis, v. 40, n. 6, p. 986–1002, 2014.

SIQUEIRA, A. H. d. **Arquitetura da informação: uma proposta para fundamentação e caracterização da disciplina científica**. 2013.

SMALL, H. Co-citation in the scientific literature: A new measure of the relationship between two documents. **Journal of the American Society for information Science**, Wiley Online Library, v. 24, n. 4, p. 265–269, 1973.

SOARES, J. F. Qualidade e equidade na educação básica brasileira: fatos e possibilidades. **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 91–117, 2005.

TABACHNICK, B. Using multivariate statistics. **Boston: Allyn and Bacon. Bamberger et**, v. 31, p. 1, 2001.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 47–103, 2002.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, SciELO Brasil, n. 25, p. 209–213, 2005.

THEISENS, H.; HOOGE, E.; WASLANDER, S. Steering dynamics in complex education systems. an agenda for empirical research. **European Journal of Education**, Wiley Online Library, v. 51, n. 4, p. 463–477, 2016.

TIMMERMAN, M. E.; LORENZO-SEVA, U. Dimensionality assessment of ordered polytomous items with parallel analysis. **Psychological methods**, American Psychological Association, v. 16, n. 2, p. 209, 2011.

TOBASURA, A.; OSPINA, P. *et al.* El proceso de gobernanza de la cadena de la mora. un estudio de caso en el departamento de caldas (colombia). In: EUROPEAN ASSOCIATION OF AGRICULTURAL ECONOMISTS. **116th Seminar, October 27-30, 2010, Parma, Italy**. [S.l.], 2010.

TRABELSI, S. Public education spending and economic growth: The governance threshold effect. **Journal of Economic Development**, v. 43, n. 1, 2018.

UNESCO. UNITED NATION EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010. 300 p. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

UNIÃO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. **Orientações ao dirigente municipal de educação: fundamentos, políticas e práticas**. [S.l.], 2012.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action: towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all**. 2015. UNESCO. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002456/245656e.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**, p. 91, 2011.

VELÁSQUEZ, E. *et al.* **La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional**. Bogotá, 2006.

VIDOVICH, L.; CURRIE, J. Governance and trust in higher education. **Studies in Higher Education**, Routledge, v. 36, n. 1, p. 43–56, 2011.

WEISS, T. G.; THAKUR, R. **Global governance and the UN: an unfinished journey**. [S.l.]: Indiana University Press, 2010.

WILLIAMSON, B. Centrifugal schooling: Third sector policy networks and the reassembling of curriculum policy in England. **Journal of Education Policy**, Taylor & Francis, v. 27, n. 6, p. 775–794, 2012.

WILLIAMSON, B. Governing software: Networks, databases and algorithmic power in the digital governance of public education. **Learning, Media and Technology**, Taylor & Francis, v. 40, n. 1, p. 83–105, 2015.

WILLIAMSON, B. Digital methodologies of education governance: Pearson plc and the remediation of methods. **European Educational Research Journal**, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 15, n. 1, p. 34–53, 2016.

WOELERT, P.; MILLAR, V. The ‘paradox of interdisciplinarity’ in Australian research governance. **Higher Education**, Springer, v. 66, n. 6, p. 755–767, 2013.

WORLD BANK. **Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth**. Washington, D.C., 1989. World Bank. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, D.C.: Oxford University Press, 1992.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, SciELO Brasil, n. 67, 2006.

ZUPIC, I.; ČATER, T. Bibliometric methods in management and organization. **Organizational Research Methods**, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 18, n. 3, p. 429–472, 2015.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Carta de apresentação

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Brasília – DF, 16 de julho de 2018.

Ao Senhor

Carlos Eduardo Moreno Sampaio

Diretor de Estatísticas Educacionais

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep

Setor de Indústrias Gráficas - SIG Quadra 04 Lote 327

Brasília - DF

CEP 70610-908

Senhor Diretor,

O senhor Anderson Soares Furtado Oliveira, servidor pública federal, regularmente matriculado no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília, desenvolve sua dissertação de Mestrado na área de concentração Gestão Pública e Territórios, cujo projeto de pesquisa intitula-se “Governança de sistemas de educação básica no Brasil: construção de um instrumento de medida”.

O objetivo principal da pesquisa é “caracterizar e mensurar as características do processo de governança da educação básica no Brasil”, para isso, está sendo construído e validado um instrumento de medida para avaliação da governança dos sistemas de ensino no âmbito estadual e municipal.

A fim de viabilizar a realização da pesquisa empírica, solicita-se a anuência de Vossa Senhoria no sentido de conceder ao pesquisador autorização para aplicar um questionário junto aos membros da rede de voluntários desta Instituição. Ressalta-se que as informações obtidas serão utilizadas tão somente para fins acadêmicos, conforme critérios éticos de pesquisa.

Caso Vossa Senhoria considere necessário ou conveniente, o nome e qualquer outra forma de identificação da instituição pode ser omitido do manuscrito final da dissertação, lembrando que os indivíduos participantes em nenhuma hipótese serão identificados.

Atenciosamente,

Anderson Soares Furtado Oliveira

Pesquisador responsável

APÊNDICE B – Roteiro da entrevista

ROTEIRO DA ENTREVISTA

Participante,

Esta pesquisa tem como objetivo caracterizar e mensurar o processo de governança dos sistemas de ensino básico no Brasil e será realizada pelo pesquisador Anderson Soares Furtado Oliveira, aluno do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UNB), como requisito para obtenção do título de mestre em Gestão Pública, com a orientação e supervisão do Prof. Dr. André Nunes.

I. PÚBLICO-ALVO: Especialistas tenham se envolvido em ações de gestão e governança do ensino básico no Brasil.

II. GRAVAÇÃO: Como forma exclusiva de registro das informações, solicito autorização para gravar a entrevista, sendo assegurado sigilo da identificação das respostas. Qualquer dúvida poderá entrar em contato pelos telefones e e-mail informados.

III. IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO E DE SUA TRAJETÓRIA PROFISSIONAL: A solicitação dessas informações poderá ser feita ao final da entrevista, caso o entrevistador julgue mais conveniente: nome do entrevistado; cargo ou profissão/atividade, instituição em que atua e atuou; tempo de atuação no cargo/profissão; trajetória profissional (formação, experiência, etc.).

IV. GRAVAÇÃO: Para começar, eu gostaria de informar que o referencial teórico-metodológico adotado na pesquisa é o proposto pelo Dr. Luiz Pasquali (Testes referentes a construto: teoria e modelo de construção), que divide a análise teórica dos itens em duas etapas: (i) análise semântica dos itens; e (ii) análise dos juízes.

V. OBJETIVOS DA ENTREVISTA: Obter informações junto ao entrevistado para construção do instrumento de medida para avaliação da governança de sistemas de ensino básico no Brasil e caracterizar essas dimensões junto ao especialista em gestão ou governança educacional.

VI. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA ENTREVISTA:

- validar as dimensões da governança educacional adotadas nesta pesquisa (problema, atores, normas sociais, espaços de decisão e fluxos de trabalho);
- apresentar ao participante o conceito adotado nesta pesquisa para cada dimensão;
- facultar ao participante que acrescente algo ao conceito apresentado;
- identificar os fatores que influenciam cada dimensão;

VII. ÉTICA E SIGILO: Esta pesquisa está pautada nos preceitos éticos, em que sua participação será absolutamente sigilosa, não contendo seu nome ou qualquer outro dado que possa identificá-lo na dissertação ou em qualquer publicação posterior.

VIII. DANOS: Em razão da natureza da pesquisa, a sua participação não acarretará em quaisquer danos ou custos para sua pessoa. Desde já agradecemos sua participação, ao mesmo tempo em que reforçamos a importância desta pesquisa para a construção do conhecimento sobre o assunto.

IX. DESENVOLVIMENTO:

Questão 1. Nesta pesquisa, *problema* é o reconhecimento de um tema, como um desafio público a ser transformado a partir do processo de governança, considerando-se a situação atual (diagnóstico) e a desejada (metas e objetivos) para a educação.

O(a) Sr.(a.) teria algo a acrescentar a essa definição? Que fatores influenciam a delimitação do problema educacional no âmbito de um sistema de ensino?

Objetivo: Para esta questão, verificar se as respostas do entrevistado contemplam as características preliminarmente identificadas: levantamento dos problemas, priorização dos problemas, desdobramento dos problemas em resultados esperados, demandas educacionais contextualizadas aos problemas locais, divulgação dos problemas priorizados, transformação dos resultados esperados em ações.

Questão 2. Nesta pesquisa, *atores* são as partes interessadas (indivíduos ou grupos; formal ou informal) impactadas pela transformação do problema ou aquelas que influenciam a tomada de decisão no processo de governança educacional.

O(a) Sr.(a.) teria algo a acrescentar a essa definição? Que fatores que impactam e influenciam a atuação dos atores educacionais no processo de governança?

Objetivo: Para esta questão, verificar se as respostas do entrevistado contemplam as características preliminarmente identificadas: composição dos conselhos, paridade dos conselhos, funções, poderes, responsabilidades, necessidades dos atores, participação da comunidade escolar, interferência do poder político local, capacitação e apoio técnico disponível aos conselheiros.

Questão 3. Nesta pesquisa, *normas sociais* são as expectativas coletivas sobre o que é considerado comportamento apropriado em uma dada sociedade para prever poder, regulamentação, atribuições, prestação de contas, legitimidade ou sanções aos atores do processo de governança.

O(a) Sr.(a.) teria algo a acrescentar a essa definição? Que fatores são relevantes na definição das normas sociais no processo de governança?

Objetivo: Para esta questão, verificar se as respostas do entrevistado contemplam as caracterís-

ticas preliminarmente identificadas: comportamentos esperados, contextualização das normas sociais, papéis e responsabilidades dos atores, regulamentação do processo decisório, *accountability* e regulamentação institucional.

Questão 4. Nesta pesquisa, *espaços de decisão* são os espaços físicos ou virtuais onde vários problemas, atores, fluxos de trabalho, no tempo e no espaço, convergem para as tomadas de decisões, conclusão de acordos e criação de normas sociais aplicadas ao longo do processo de governança educacional.

O(a) Sr.(a.) teria algo a acrescentar a essa definição? Que fatores são relevantes nos espaços de decisão do processo de governança?

Objetivo: Para esta questão, verificar se as respostas do entrevistado contemplam as características preliminarmente identificadas: identificação dos espaços existentes, confiança dos atores, participação social, efetividade das decisões, transparência dos atos, infraestrutura disponível, utilização dos espaços e espaços de decisão nas unidades de ensino.

Questão 5. Nesta pesquisa, *fluxos de trabalho ou processos organizacionais* é o conjunto de atividades interdependentes ordenadas no tempo e no espaço, que ocorrem para a tomada de decisão como resposta a um problema educacional.

O(a) Sr.(a.) teria algo a acrescentar a essa definição? Que fatores são relevantes nos fluxos de trabalho do processo de governança?

Objetivo: Para esta questão, verificar se as respostas do entrevistado contemplam as características preliminarmente identificadas: processo de levantamento e priorização de problemas, monitoramento e avaliação de resultados, gerenciamento das partes interessadas, capacitação dos conselheiros e articulação institucional voltada à governança.

IX. ENCERRAMENTO: Formular questão aberta ao entrevistado solicitando que acrescente considerações finais que julgar relevantes. Solicitar em seguida indicação de especialistas sobre o tema a serem entrevistados. Agradecer pela entrevista.

Brasília – DF, 20 de agosto de 2018.

Prof. Dr. André Nunes

Orientador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

Anderson Soares Furtado Oliveira
Pesquisador responsável

Nome e assinatura do Participante da Pesquisa

APÊNDICE C – Roteiro da entrevista de grupo focal

ROTEIRO DA ENTREVISTA - GRUPO FOCAL

Participante,

Esta pesquisa tem como objetivo identificar e mensurar as características do processo de governança da educação básica no Brasil, será realizada pelo pesquisador Anderson Soares Furtado Oliveira, aluno do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina da Universidade de Brasília (PPGP/FUP/UNB), como requisito para obtenção do título de mestre em Gestão Pública, com a orientação e supervisão do Prof. Dr. André Nunes.

Público-alvo: Servidores públicos e colaboradores do INEP que tenham se envolvido em ações de avaliação de sistemas de ensino básico ou que sejam responsáveis por ações de produção de informações ou de estatísticas educacionais no Brasil.

Gravação: Como forma exclusiva de registro das informações, solicito autorização para gravar a entrevista, sendo assegurado sigilo da identificação das respostas. Qualquer dúvida poderá entrar em contato pelos telefones e e-mail informados.

Introdução: Para começar, eu gostaria de informar que o referencial teórico-metodológico adotado na pesquisa é o proposto pelo Dr. Luiz Pasquali (Testes referentes a construto: teoria e modelo de construção), que divide a análise teórica dos itens em duas etapas: (i) análise semântica dos itens; e (ii) análise dos juízes.

Objetivos da moderação: Verificar se todos os itens são compreensíveis para todos os membros da população à qual o instrumento se destina. Nela duas preocupações são relevantes: 1) verificar se os itens são inteligíveis para o estrato mais baixo (de habilidade) da população meta e, por isso, a amostra para essa análise deve ser feita com este estrato; 2) para evitar deselegância na formulação dos itens, a análise semântica deverá ser feita também com uma amostra mais sofisticada (de maior habilidade) da população meta (para garantir a chamada ‘validade aparente’ do teste).

Objetivos específicos da moderação:

- apresentar aos participantes item por item;
- pedir que item por item seja reproduzido pelos membros do grupo;
- avaliar se os itens são corretamente compreendidos pelos membros do grupo;
- identificar eventuais itens que estejam com entendimento diferente da definição constitutiva (nesse caso, o pesquisador então explica ao grupo o que ele pretendia dizer com tal item);
- identificar possíveis divergências na reprodução do item pelos membros do grupo;

- identificar os itens que não ofereceram nenhuma dificuldade de compreensão.

Ética e sigilo: Esta pesquisa está pautada nos preceitos éticos, em que sua participação será absolutamente sigilosa, não contendo seu nome ou qualquer outro dado que possa identificá-lo na dissertação ou em qualquer publicação posterior.

Danos: Em razão da natureza da pesquisa, a sua participação não acarretará em quaisquer danos ou custos para sua pessoa. Desde já agradecemos sua participação, ao mesmo tempo em que reforçamos a importância desta pesquisa para a construção do conhecimento sobre o assunto.

Desenvolvimento:

Questão 1. Qual é o seu entendimento do seguinte item [n]? Objetivo: Verificar se todos os itens são compreensíveis aos participantes.

Questão 2. Considerando a explicação quanto ao que se pretendia dizer, qual seria a melhor redação para o item? Objetivo: Verificar qual é a melhor redação do item para sua melhor compreensão.

Desde já agradecemos sua participação, ao mesmo tempo em que reforçamos a importância desta pesquisa para a construção do conhecimento sobre o assunto.

Brasília – DF, 16 de junho de 2018.

Prof. Dr. André Nunes

Orientador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

Anderson Soares Furtado Oliveira

Pesquisador responsável

Nome e assinatura do Participante da Pesquisa

APÊNDICE D – Termo de Consentimento - Grupo Focal

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - GRUPO FOCAL

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa intitulada: “Governança de sistemas de ensino básico no Brasil: construção de um instrumento de medida”.

O motivo que nos leva a estudar é a problemática da garantia de acesso à educação de qualidade para todos no Brasil, podendo o processo de governança educacional explicar parte do desempenho da qualidade de um sistema educacional.

Objetivo da pesquisa: identificar e mensurar as características do processo de governança da educação básica no Brasil.

Como será realizada: por meio da entrevista semiestruturada com pequenos grupos de sujeitos numa situação de “brainstorming”, onde serão abordadas informações sobre compreensão de cada item.

Desconfortos e possíveis riscos: esta pesquisa não envolve maiores riscos por se tratar opinião sobre a compreensão dos itens do instrumento de medida proposto.

Benefícios: além de estar nos ajudando a realizar esta pesquisa, você estará contribuindo para a construção de instrumento de medida para avaliação da governança de sistemas de educação básica no Brasil.

ESCLARECIMENTOS AO VOLUNTÁRIO:

Para participar deste estudo você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Você será esclarecido (a) sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido pelo pesquisador.

O pesquisador irá tratar sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão. O (A) Sr (a) não será identificado em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Brasília – DF, 16 de junho de 2018.

Prof. Dr. André Nunes

Orientador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

Anderson Soares Furtado Oliveira

Pesquisador responsável

Nome e assinatura do Participante da Pesquisa

APÊNDICE E – Termo de Consentimento - Análise de Juízes

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - ANÁLISE DE JUÍZES

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa intitulada: “Governança de sistemas de ensino básico no Brasil: construção de um instrumento de medida”.

O motivo que nos leva a estudar é a problemática da garantia de acesso à educação de qualidade para todos no Brasil, podendo o processo de governança educacional explicar parte do desempenho da qualidade de um sistema educacional.

Objetivo da pesquisa: identificar e mensurar as características do processo de governança da educação básica no Brasil.

Como será realizada: por meio da entrevista semiestruturada com pequenos grupos de sujeitos numa situação de “brainstorming”, onde serão abordadas informações sobre compreensão de cada item.

Desconfortos e possíveis riscos: esta pesquisa não envolve maiores riscos por se tratar opinião sobre a compreensão dos itens do instrumento de medida proposto.

Benefícios: além de estar nos ajudando a realizar esta pesquisa, você estará contribuindo para a construção de instrumento de medida para avaliação da governança de sistemas de educação básica no Brasil.

ESCLARECIMENTOS AO VOLUNTÁRIO:

Para participar deste estudo você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Você será esclarecido (a) sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido pelo pesquisador.

O pesquisador irá tratar sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão. O (A) Sr (a) não será identificado em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Brasília – DF, 16 de junho de 2018.

Prof. Dr. André Nunes

Orientador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

Anderson Soares Furtado Oliveira

Pesquisador responsável

Nome e assinatura do Participante da Pesquisa

APÊNDICE F – Instrumento de medida (versão pré-teste)

Questão 1. Considerando o indicativo das principais medidas ou ações tomadas pelo órgão gestor da educação nos últimos 12 meses, quais são os maiores problemas educacionais enfrentados pelo Estado/Município? (marque todas as que se enquadrarem)

- (a) Financiamento da educação.
- (b) Qualidade do ensino.
- (c) Materiais, equipamentos ou recursos didáticos.
- (d) Infraestrutura ou espaços de ensino.
- (e) Acesso à educação.
- (f) Capacitação de professores.
- (g) Evasão escolar.
- (h) Transporte escolar.
- (i) Assistência escolar.
- (j) Valorização da carreira do magistério.
- (k) Contratação de professores.
- (l) Não sei responder (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (m) Outros.

Questão 2. Quanto à priorização dos problemas educacionais, existem critérios para a sua seleção no âmbito do Estado/Município? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Não existem critérios para priorização dos problemas educacionais.
- (b) Sim, os critérios de priorização são definidos informalmente.
- (c) Sim, os critérios de priorização são definidos formalmente.
- (d) Sim, os critérios de priorização são definidos formalmente e utilizados para fundamentar as decisões da Secretaria de Educação.
- (e) Não sei responder.

Questão 3. Como são planejadas as resoluções dos problemas educacionais priorizados pelo Estado/Município? (marque todas as que se enquadrarem)

- (a) Plano Estadual/Municipal de Educação (PEE/PME).
- (b) Plano de Ações Articuladas (PAR).
- (c) Planejamento Estratégico do Órgão Gestor da Educação (Secretaria Estadual de Educação, Secretaria Municipal de Educação, etc.).
- (d) Plano Plurianual (PPA).

- (e) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
- (f) Lei Orçamentária Anual (LOA).
- (g) Lei Orgânica do Estado/Municipal.
- (h) Portaria do Órgão Gestor da Educação.
- (i) Nenhum instrumento é utilizado pelo Estado/Município para planejamento da resolução dos problemas educacionais (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (j) Não sei responder (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (k) Outros.

Questão 4. A respeito da resposta aos problemas educacionais, qual a situação do Plano Estadual/Municipal de Educação local (PEE/PME)? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Sem o Plano Estadual/Municipal de Educação (PEE/PME).
- (b) Elaborando o Plano Estadual/Municipal de Educação (PEE/PME).
- (c) Com o Plano Estadual/Municipal de Educação (PEE/PME) aprovado antes de 2013.
- (d) Com o Plano Estadual/Municipal de Educação (PEE/PME) aprovado em 2013.
- (e) Com o Plano Estadual/Municipal de Educação (PEE/PME) aprovado posterior a 2013.
- (f) Não sei responder.

Questão 5. Sobre o levantamento e priorização dos problemas educacionais, quais instrumentos foram utilizados na elaboração do Plano Estadual/Municipal de Educação (PEE/PME)? (marque todas as que se enquadrarem)

- (a) Plano Estadual/Municipal de Educação (PEE/PME).
- (b) Plano de Ações Articuladas (PAR).
- (c) Planejamento Estratégico do Órgão Gestor da Educação (Secretaria Estadual de Educação, Secretaria Municipal de Educação, etc.).
- (d) Plano Plurianual (PPA).
- (e) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
- (f) Lei Orçamentária Anual (LOA).
- (g) Lei Orgânica do Estado/Municipal.
- (h) Portaria do Órgão Gestor da Educação.
- (i) Nenhum instrumento é utilizado pelo Estado/Município para planejamento da resolução dos problemas educacionais (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (j) Não sei responder (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (k) Outros.

Questão 6. Quanto à seleção dos atores educacionais, como são escolhidos os membros do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME)? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Sorteio.
- (b) Eleição pelos respectivos segmentos de atores.
- (c) Eleição pelos pares (membros do conselho).
- (d) Indicação do Dirigente Estadual/Municipal de Educação.
- (e) Indicação do Governador/Prefeito.
- (f) Processo seletivo.
- (g) Os representantes da sociedade civil são eleitos e os representantes governamentais são de indicação política.
- (h) Não sei responder.
- (i) Outros.

Questão 7. Quais segmentos compõem o Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME)? (marque todas as que se enquadrarem)

- (a) Dirigente Estadual/Municipal de educação.
- (b) Representante do Órgão Estadual Gestor da Educação.
- (c) Representante do Órgão Municipal Gestor da Educação.
- (d) Representante do sindicato/associação de profissionais da educação (exceto professores e gestores de unidades escolares).
- (e) Representante dos professores.
- (f) Representante dos gestores das unidades escolares (diretores, coordenadores, etc).
- (g) Representante dos estudantes.
- (h) Representante dos pais dos estudantes.
- (i) Representante de rede privada de educação.
- (j) Representante da comunidade local ou associação de moradores.
- (k) Representante do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e/ou Conselho Tutelar.
- (l) Representante de instituição de ensino superior.
- (m) Não sei responder (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (n) Outros.

Questão 8. Sobre a capacitação dos atores educacionais, os membros do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME) no último ano: (marque todas as que se enquadrarem)

- (a) Os membros não receberam capacitação (neste caso, outras opções deste item não deverão

ser marcadas)..

- (b) Os membros concluíram curso de capacitação fornecido pelo Município.
- (c) Os membros concluíram curso de capacitação fornecido pelo Estado.
- (d) Os membros concluíram curso de capacitação fornecido pela União.
- (e) Não sei responder (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (f) Outros.

Questão 9. Sobre os atores educacionais, qual o número de membros titulares do Conselho Estadual/Municipal de Educação? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Até 2 conselheiros titulares.
- (b) Entre 3 a 5 conselheiros titulares.
- (c) Entre 6 a 10 conselheiros titulares.
- (d) Entre 11 a 15 conselheiros titulares.
- (e) Entre 16 a 20 conselheiros titulares.
- (f) Entre 21 a 25 conselheiros titulares.
- (g) Maior que 25 conselheiros titulares.
- (h) Portaria do Órgão Gestor da Educação.
- (i) Não sei responder.

Questão 10. Com quais atores o Estado/Município desenvolveu iniciativas de articulação institucional (cooperação, convênio e/ou parcerias) na área da educação nos últimos 12 meses? (marque todas as que se enquadrarem)

- (a) Administração pública federal (exceto instituições públicas de ensino).
- (b) Administração pública estadual (exceto instituições públicas de ensino).
- (c) Administração pública municipal (exceto instituições públicas de ensino).
- (d) Consórcio intermunicipal de educação.
- (e) Instituições públicas de ensino (federais, estaduais ou municipais).
- (f) Instituições privadas de ensino.
- (g) Organizações não governamentais (ONGs).
- (h) Entidades religiosas.
- (i) Entidades de trabalhadores.
- (j) Organizações internacionais (exceto ONG).
- (k) Não desenvolveu iniciativas de cooperação, convênio e/ou articulação.
- (l) Não sei responder.

(m) Outros.

Questão 11. O que estabelece o instrumento legal que prevê a composição do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME): (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Não há previsão da composição do CEE/CME.
- (b) O instrumento legal prevê a composição paritária (composto por partes iguais de representantes do governo e da sociedade civil).
- (c) O instrumento legal prevê maior representação da sociedade civil.
- (d) O instrumento legal prevê maior representação governamental.
- (e) Não sei responder.

Questão 12. Qual objeto é regulamentado por instrumento legal Estadual/Municipal? (marque todas as que se enquadrarem)

- (a) Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME).
- (b) Conselho de Controle e Acompanhamento do Fundeb.
- (c) Conselho de Alimentação Escolar.
- (d) Conselhos escolares ou equivalentes.
- (e) Conselho de transporte escolar.
- (f) Sistema próprio de ensino Estadual/Municipal.
- (g) Conferência/Fórum Permanente de Educação.
- (h) Não sei responder (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (i) Outros.

Questão 13. Existe ato normativo de criação do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME)? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Existe CEE/CME, mas não há ato normativo de criação do CEE/CME.
- (b) Sim, o CEE/CME foi criado por intermédio de Lei.
- (c) Planejamento Estratégico do Órgão Gestor da Educação (Secretaria Estadual de Educação, Secretaria Municipal de Educação, etc.).
- (d) Sim, o CEE/CME foi criado por intermédio de Decreto.
- (e) Sim, o CEE/CME foi criado por intermédio de ato normativo do Dirigente Estadual/Municipal de Educação.
- (f) Sim, o CEE/CME foi criado por intermédio de outro instrumento.
- (g) Não se aplica, pois o Estado/Município não possui CEE/CME.
- (h) Não sei responder.

- (i) Outros.

Questão 14. A respeito do instrumento legal que regulamenta o funcionamento do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME): (marque todas as que se enquadrarem)

- (a) Não há instrumento legal que regulamenta o funcionamento (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (b) O instrumento legal regulamenta a definição da frequência das reuniões.
- (c) O instrumento legal regulamenta a divisão em comissões temáticas.
- (d) O instrumento legal regulamenta a tramitação das decisões.
- (e) O instrumento legal regulamenta a escolha dos membros do conselho.
- (f) O instrumento legal regulamenta os papéis e as responsabilidades dos membros do Conselho.
- (g) Não sei responder (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (h) Outros.

Questão 15. São atribuições do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME) previstas em instrumento legal? (marque todas as que se enquadrarem)

- (a) Decidir sobre a implantação de políticas e/ou administração de recursos relativos à educação.
- (b) Emitir pareceres e responder a consultas do governo ou da sociedade sobre ensino e educação no âmbito do Sistema/Rede de ensino.
- (c) Acompanhar o desempenho do Sistema ou Rede de Ensino Estadual/Municipal.
- (d) Elaborar normas complementares para o Sistema/Rede de ensino.
- (e) Estabelecer critérios que orientam a elaboração da proposta pedagógica das instituições que compõem o Sistema/Rede de Ensino.
- (f) Assegurar o cumprimento das diretrizes e bases da educação fixadas pela legislação federal e estadual e pelas disposições e normas que forem emitidas pelos Conselhos de Educação das outras esferas de governo.
- (g) Promover a interlocução e mediação entre o governo e a sociedade.
- (h) Aprovar o Plano Estadual/Municipal de Educação.
- (i) Avaliar e manifestar-se sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual relativos à educação.
- (j) Fiscalizar a aplicação de recursos públicos e aqueles oriundos dos convênios, doações e outros, destinados aos setores público e privado da educação, incluindo verbas de fundos

federais, estaduais e municipais.

- (k) Apreciar as contas prestadas pelo Dirigente Estadual/Municipal de Educação.
- (l) Participar da elaboração das políticas públicas educacionais.
- (m) Não sei responder (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (n) Outros.

Questão 16. Sobre o funcionamento dos espaços de decisão, qual a infraestrutura disponível para os Conselhos Estaduais/Municipais de Educação (CEE/CME): (marque todas as que se enquadrem)

- (a) Local de funcionamento de uso compartilhado.
- (b) Local de funcionamento de uso exclusivo.
- (c) Telefone.
- (d) Acesso à Internet.
- (e) Página na internet do CEE/CME.
- (f) Veículo.
- (g) Computador.
- (h) Não sei responder (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (i) Outros.

Questão 17. A respeito do espaço de decisão do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME), qual é a composição do quadro de pessoal (estatutários, CLT e comissionados) de suporte técnico-administrativo? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Nenhum trabalhador lotado na CEE/CME.
- (b) De 1 a 3 trabalhadores.
- (c) De 4 a 10 trabalhadores.
- (d) De 11 a 20 trabalhadores.
- (e) De 21 a 30 trabalhadores.
- (f) De 31 a 40 trabalhadores.
- (g) De 41 a 50 trabalhadores.
- (h) Acima de 50 trabalhadores.
- (i) Não sei responder.

Questão 18. Sobre os espaços de decisão do Conselho Estadual/Municipal de Educação, quais as formas de atendimento disponibilizadas para o contato com o público: (marque todas as que se enquadrarem)

- (a) Correio.
- (b) Fax.
- (c) Jornal.
- (d) Internet.
- (e) Telefone compartilhado.
- (f) Telefone exclusivo.
- (g) Serviço de Atendimento ao Cidadão.
- (h) Ouvidoria.
- (i) Não sei responder (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (j) Outros.

Questão 19. A respeito do espaço de decisão do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME), qual a frequência das reuniões do conselho nos últimos 12 meses? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Semanal ou menor.
- (b) Quinzenal.
- (c) Mensal.
- (d) Bimestral ou trimestral.
- (e) Semestral ou anual.
- (f) Frequência irregular.
- (g) Não se reuniu.
- (h) Não sei responder.
- (i) Outros.

Questão 20. No que diz respeito ao espaço de decisão no Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME), qual é o número de comissões e câmaras? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Não existem comissões ou câmaras.
- (b) 1 (uma) comissão ou câmara.
- (c) 2 (duas) comissões ou câmaras.
- (d) 3 (três) comissões ou câmaras.
- (e) 4 (quatro) ou mais comissões ou câmaras.
- (f) Não sei responder.

Questão 21. Há um fluxo de trabalho padronizado de levantamento de demandas educacionais? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Não há um fluxo de trabalho (processo organizacional).
- (b) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) informal.
- (c) Sim, possui um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido, mas é desatualizado.
- (d) Sim, há um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido e é atualizado continuamente.
- (e) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente constituído, atualizado e utilizado.
- (f) Não sei responder.
- (g) Outros.

Questão 22. Existe um fluxo de trabalho padronizado de priorização das demandas educacionais? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Não há um fluxo de trabalho (processo organizacional).
- (b) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) informal.
- (c) Sim, possui um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido, mas é desatualizado.
- (d) Sim, há um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido e é atualizado continuamente.
- (e) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente constituído, atualizado e utilizado.
- (f) Não sei responder.
- (g) Outros.

Questão 23. Há um fluxo de trabalho padronizado de monitoramento do cumprimento das metas e das estratégias de educação Estadual/Municipal? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Não há um fluxo de trabalho (processo organizacional).
- (b) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) informal.
- (c) Sim, possui um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido, mas é desatualizado.
- (d) Sim, há um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido e é atualizado continuamente.
- (e) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente constituído, atualizado e utilizado.

(f) Não sei responder.

(g) Outros.

Questão 24. Existe um fluxo de trabalho padronizado de formulação de articulação institucional (cooperação, convênio e/ou parcerias) para desenvolvimento do sistema/rede de ensino? (assinale apenas uma alternativa)

(a) Não há um fluxo de trabalho (processo organizacional).

(b) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) informal.

(c) Sim, possui um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido, mas é desatualizado.

(d) Sim, há um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido e é atualizado continuamente.

(e) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente constituído, atualizado e utilizado.

(f) Não sei responder.

(g) Outros.

Questão 25. Há um fluxo de trabalho padronizado de formação dos membros dos conselhos? (assinale apenas uma alternativa)

(a) Não há um fluxo de trabalho (processo organizacional).

(b) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) informal.

(c) Sim, possui um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido, mas é desatualizado.

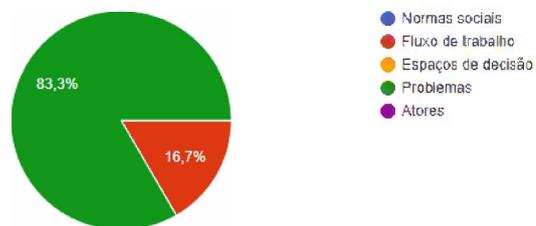
(d) Sim, há um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido e é atualizado continuamente.

(e) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente constituído, atualizado e utilizado.

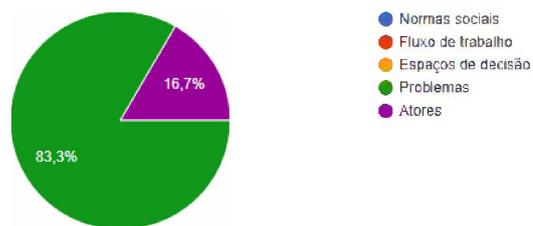
(f) Não sei responder.

(g) Outros.

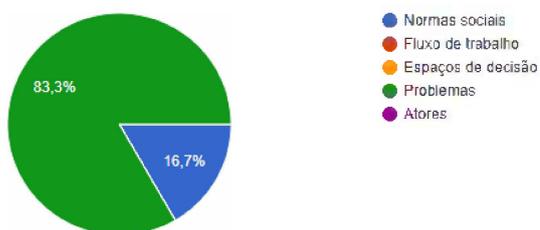
APÊNDICE G – Gráficos de análise dos juízes

Figura 28 – Gráfico da análise de juízes do item 1

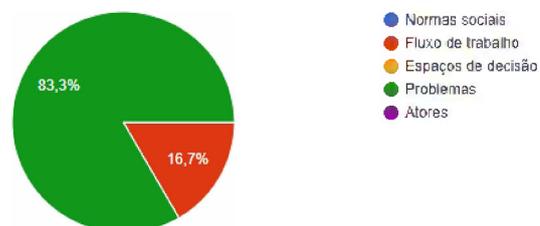
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 29 – Gráfico da análise de juízes do item 2

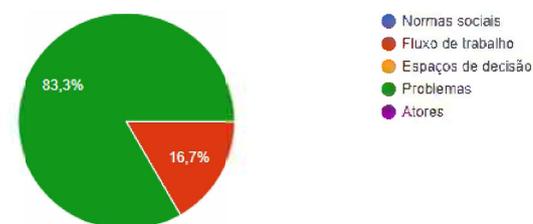
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 30 – Gráfico da análise de juízes do item 3

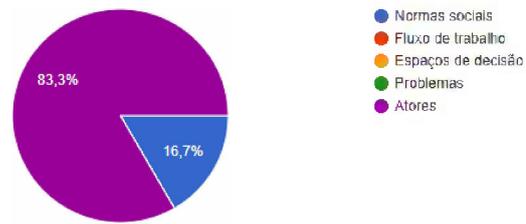
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 31 – Gráfico da análise de juízes do item 4

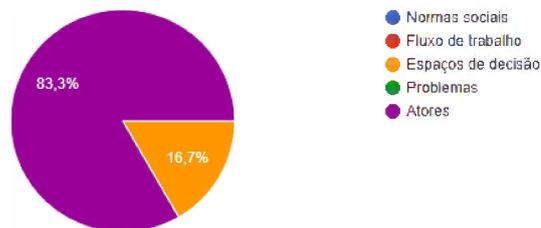
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 32 – Gráfico da análise de juízes do item 5

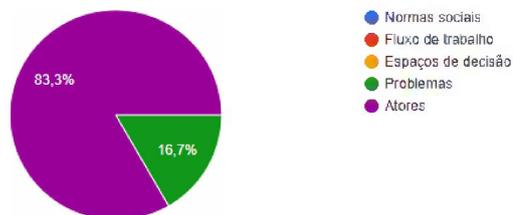
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 33 – Gráfico da análise de juízes do item 6

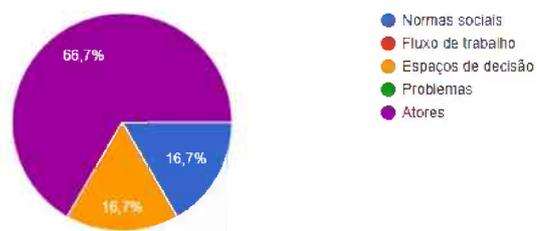
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 34 – Gráfico da análise de juízes do item 7

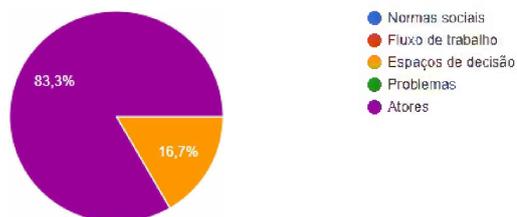
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 35 – Gráfico da análise de juízes do item 8

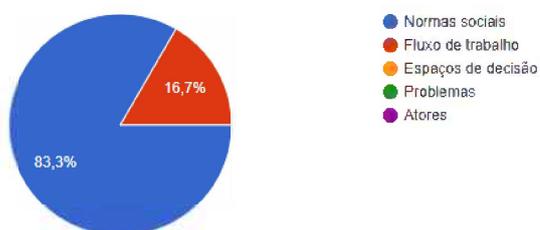
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 36 – Gráfico da análise de juízes do item 9

Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 37 – Gráfico da análise de juízes do item 10

Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 38 – Gráfico da análise de juízes do item 11

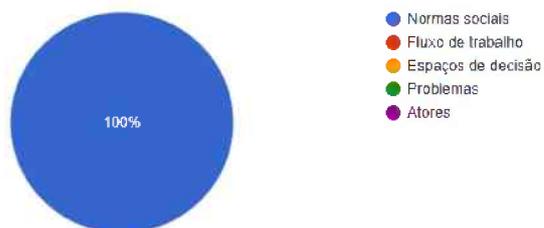
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 39 – Gráfico da análise de juízes do item 12

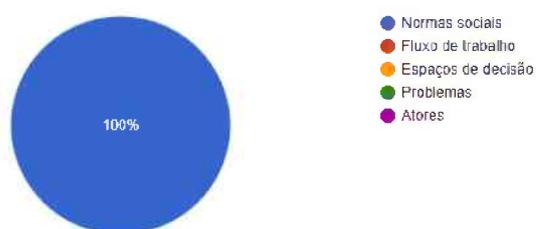
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 40 – Gráfico da análise de juízes do item 13

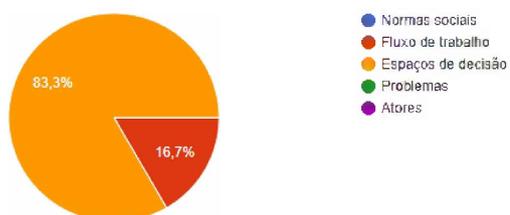
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 41 – Gráfico da análise de juízes do item 14

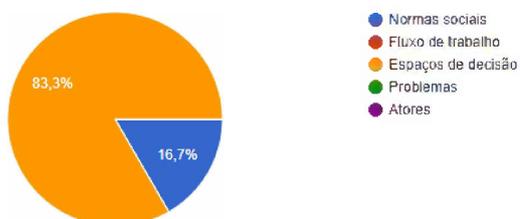
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 42 – Gráfico da análise de juízes do item 15

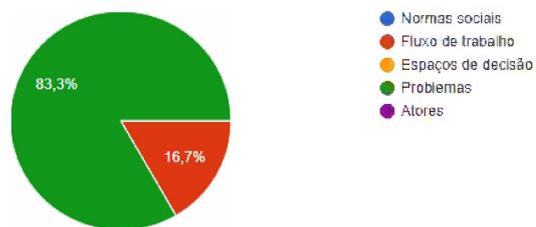
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 43 – Gráfico da análise de juízes do item 16

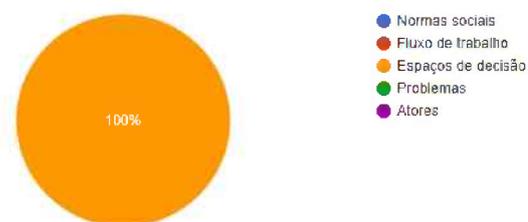
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 44 – Gráfico da análise de juízes do item 17

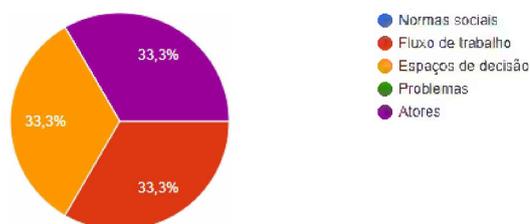
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 45 – Gráfico da análise de juízes do item 18

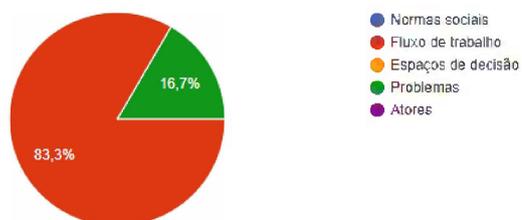
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 46 – Gráfico da análise de juízes do item 19

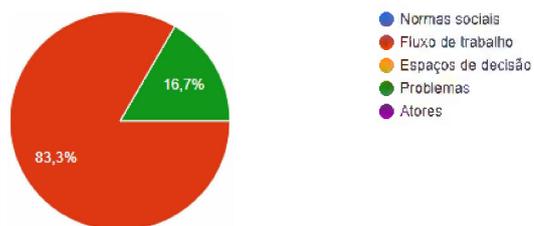
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 47 – Gráfico da análise de juízes do item 20

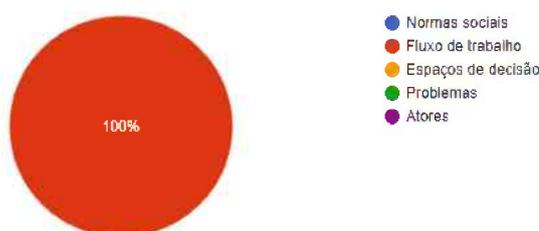
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 48 – Gráfico da análise de juízes do item 21

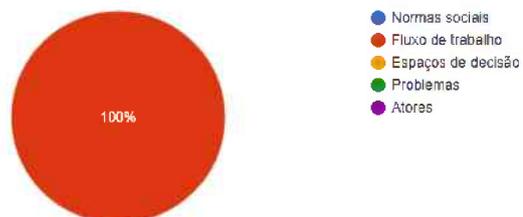
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 49 – Gráfico da análise de juízes do item 22

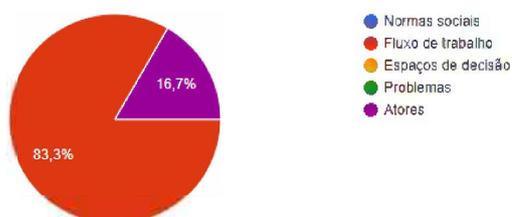
Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 50 – Gráfico da análise de juízes do item 23

Fonte – Elaborado pelo autor

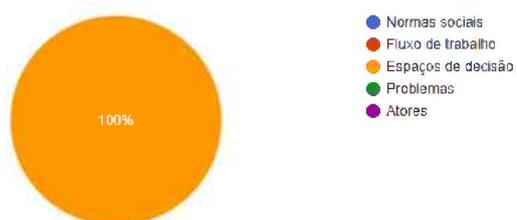
Figura 51 – Gráfico da análise de juízes do item 24

Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 52 – Gráfico da análise de juízes do item 25

Fonte – Elaborado pelo autor

Figura 53 – Gráfico da análise de juízes da segunda versão do item 20



Fonte – Elaborado pelo autor

APÊNDICE H – Ofício de solicitação de apoio ao CONSED

OFÍCIO DE SOLICITAÇÃO DE APOIO AO CONSED

Brasília – DF, 17 de setembro de 2018.

À Senhora

MARIA CECILIA AMENDOLA MOTTA

Presidente

Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed

SDS, Ed. Boulevard Center, Sala 501, Centro

Brasília - DF

CEP 70297-400

Assunto: Pesquisa sobre governança de sistemas de ensino básico no Brasil.

Senhora presidente,

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) apoia, incentiva e investe na qualificação do seu pessoal, em especial na pós-graduação, buscando oferecer à sociedade pesquisas e estudos, de qualidade técnica reconhecida e abrangência de áreas ainda não cobertas por suas pesquisas sistemáticas, visando auxiliar os diferentes atores envolvidos na gestão e oferta de serviços dos sistemas de ensino, referências para o processo decisório, acompanhamento e monitoramento de políticas públicas e programas governamentais setoriais. Nesse interim, solicita apoio desta prestigiada entidade para o desenvolvimento da coleta de dados para o estudo sobre governança de sistemas de ensino básico no Brasil, de responsabilidade do pesquisador desta Autarquia, Anderson Soares Furtado Oliveira, a ser realizado no âmbito do programa de Mestrado Gestão Pública, da Universidade de Brasília.

O apoio solicitado trata do envio e divulgação da pesquisa junto aos dirigentes estaduais de educação, secretários e subsecretários de educação, a fim de obter o maior número possível de respostas. O questionário eletrônico da pesquisa pode ser acessado e respondido

por meio do endereço: <https://goo.gl/forms/7j0JvYivCaeuEkYv2>. Encaminhamos também, em anexo a este ofício, um modelo de correspondência com dados mais detalhados sobre a pesquisa, a ser encaminhada ao dirigentes estaduais na oportunidade. O modelo, entretanto, trate-se apenas de sugestão estando livre a essa entidade fazer eventuais ajustes necessários, inclusive na forma e canal de comunicação a serem utilizados.

A pesquisa tem por objetivo identificar e mensurar os fatores que interferem positiva ou negativamente no desempenho das instituições envolvidas no processo de governança educacional, favorecendo, assim, às gestões democráticas, administrativa e acadêmica. Considerando a relevância organizacional e social desta pesquisa, vale destacar que elementos deste trabalho poderão eventualmente integrar as pesquisas e estatísticas educacionais desta Autarquia, caso haja se comprove sua assertividade para o levantamento do processo de governança educacional e sua contribuição para o desenvolvimento de uma educação básica de qualidade.

Com a expectativa de contarmos com a costumeira parceria do Consed, reiteramos nossos agradecimentos.

Anexos:

I - Sugestão de teor de correspondência a ser encaminhada aos dirigentes municipais (SEI nº 0269317).

Atenciosamente,

Carlos Eduardo Moreno Sampaio
Diretor de Estatísticas Educacionais do Inep

Fábio Pereira Bravin
Coordenador-Geral do Inep

APÊNDICE I – Ofício de solicitação de apoio à Undime

OFÍCIO DE SOLICITAÇÃO DE APOIO À UNDIME

Brasília – DF, 17 de setembro de 2018.

A Sua Senhoria o Senhor

ALESSIO COSTA LIMA

Presidente

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime

SCS Qd. 6 Bloco A Lote 150/170 Ed. Carioca, salas 611/613

Brasília/DF

Assunto: Pesquisa sobre governança de sistemas de ensino básico no Brasil.

Senhor presidente,

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) apoia, incentiva e investe na qualificação do seu pessoal, em especial na pós-graduação, buscando oferecer à sociedade pesquisas e estudos, de qualidade técnica reconhecida e abrangência de áreas ainda não cobertas por suas pesquisas sistemáticas, visando auxiliar os diferentes atores envolvidos na gestão e oferta de serviços dos sistemas de ensino, referências para o processo decisório, acompanhamento e monitoramento de políticas públicas e programas governamentais setoriais. Nesse interim, solicita apoio desta prestigiada entidade para o desenvolvimento da coleta de dados para o estudo sobre governança de sistemas de ensino básico no Brasil, de responsabilidade do pesquisador desta Autarquia, Anderson Soares Furtado Oliveira, a ser realizado no âmbito do programa de Mestrado Gestão Pública, da Universidade de Brasília.

O apoio solicitado trata do envio e divulgação da pesquisa junto aos dirigentes municipais de educação, secretários e subsecretários de educação, a fim de obter o maior número possível de respostas. O questionário eletrônico da pesquisa pode ser acessado e respondido

por meio do endereço: <https://goo.gl/forms/7j0JvYivCaeuEkYv2>. Encaminhamos também, em anexo a este ofício, um modelo de correspondência com dados mais detalhados sobre a pesquisa, a ser encaminhada ao dirigentes municipais na oportunidade. O modelo, entretanto, trate-se apenas de sugestão estando livre a essa entidade fazer eventuais ajustes necessários, inclusive na forma e canal de comunicação a serem utilizados.

A pesquisa tem por objetivo identificar e mensurar os fatores que interferem positiva ou negativamente no desempenho das instituições envolvidas no processo de governança educacional, favorecendo, assim, às gestões democráticas, administrativa e acadêmica. Considerando a relevância organizacional e social desta pesquisa, vale destacar que elementos deste trabalho poderão eventualmente integrar as pesquisas e estatísticas educacionais desta Autarquia, caso haja se comprove sua assertividade para o levantamento do processo de governança educacional e sua contribuição para o desenvolvimento de uma educação básica de qualidade.

Com a expectativa de contarmos com a costumeira parceria da Undime, reiteramos nossos agradecimentos.

Anexos:

I - Sugestão de teor de correspondência a ser encaminhada aos dirigentes municipais (SEI nº 0269317).

Atenciosamente,

Carlos Eduardo Moreno Sampaio
Diretor de Estatísticas Educacionais do Inep

Fábio Pereira Bravin
Coordenador-Geral do Inep

APÊNDICE J – Instrumento de medida (versão final)

**INSTRUMENTO DE MEDIDA PARA AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DE
SISTEMAS DE ENSINO BÁSICO NO BRASIL**

Prezado (a),

Sou mestrando do curso de Gestão Pública da Universidade de Brasília (UnB), busco embasar a minha dissertação, orientada pelo Professor e Doutor André Nunes, por meio desta pesquisa sobre a construção de um instrumento de medida para avaliação da governança de sistemas de ensino básico no Brasil.

Caso tenha experiência profissional ou acadêmica em órgãos de gestão educacional ou conselhos de educação no âmbito da educação básica por um período igual ou superior a 1 ano, espero poder contar com a sua cooperação.

O questionário é bastante objetivo contendo apenas 25 questões e demanda em média 10 minutos para resposta.

Na hipótese que não tenha experiência no assunto, mas tiver conhecidos que tenham, peço, encarecidamente que encaminhe o questionário a essas pessoas.

Agradeço desde já pela atenção.

Anderson Soares Furtado Oliveira

Pesquisador responsável

1. Caso queira receber o resultado da pesquisa, indique o seu e-mail:
2. Você tem experiência junto ao Órgão de Gestão de Educação (Secretaria Estadual/Municipal de Educação, etc.) ou ao Conselho Estadual/Municipal?
 - a) Sim
 - b) Não
3. Principal ocupação na educação:
 - a) Dirigente Estadual/Municipal de Educação
 - b) Gestor Educacional

- c) Membro do Conselho Estadual/Municipal de Educação
- d) Diretor de unidade escolar
- e) Professor
- f) Pesquisador
- g) Outras

4. Setor de atuação:

- a) Público
- b) Privado
- c) Terceiro setor

5. Abrangência da atuação:

- a) Estado
- b) Município
- c) Distrito Federal

6. Qual é a sua faixa etária?

- a) Até 25 anos
- b) Entre 26 e 35 anos
- c) Entre 36 e 45 anos
- d) Entre 46 e 55 anos
- e) Entre 56 e 65 anos
- f) Acima de 65 anos

7. Sexo:

- a) Feminino
- b) Masculino

8. Marque a opção correspondente à sua escolaridade:

- a) Ensino médio incompleto
- b) Ensino médio completo
- c) Graduação incompleta
- d) Graduação completa
- e) Especialização incompleta
- f) Especialização completa
- g) Mestrado incompleto
- h) Mestrado completo
- i) Doutorado incompleto

j) Doutorado completo

Questão 1. Quanto à priorização dos problemas educacionais, existem critérios para a sua seleção no âmbito do Estado/Município? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Não existem critérios para priorização dos problemas educacionais.
- (b) Sim, os critérios de priorização são definidos informalmente.
- (c) Sim, os critérios de priorização são definidos formalmente.
- (d) Sim, os critérios de priorização são definidos formalmente e utilizados para fundamentar as decisões da Secretaria de Educação.
- (e) Não sei responder.

Questão 2. Como são planejadas as resoluções dos problemas educacionais priorizados pelo Estado/Município? (marque todas as que se enquadrarem)

- (a) Plano Estadual/Municipal de Educação (PEE/PME).
- (b) Plano de Ações Articuladas (PAR).
- (c) Planejamento Estratégico do Órgão Gestor da Educação (Secretaria Estadual de Educação, Secretaria Municipal de Educação, etc.).
- (d) Plano Plurianual (PPA).
- (e) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
- (f) Lei Orçamentária Anual (LOA).
- (g) Lei Orgânica do Estado/Municipal.
- (h) Portaria do Órgão Gestor da Educação.
- (i) Nenhum instrumento é utilizado pelo Estado/Município para planejamento da resolução dos problemas educacionais (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (j) Não sei responder (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (k) Outros.

Questão 3. A respeito da resposta aos problemas educacionais, qual a situação do Plano Estadual/Municipal de Educação local (PEE/PME)? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Sem o Plano Estadual/Municipal de Educação (PEE/PME).
- (b) Elaborando o Plano Estadual/Municipal de Educação (PEE/PME).
- (c) Com o Plano Estadual/Municipal de Educação (PEE/PME) aprovado antes de 2013.
- (d) Com o Plano Estadual/Municipal de Educação (PEE/PME) aprovado em 2013.
- (e) Com o Plano Estadual/Municipal de Educação (PEE/PME) aprovado posterior a 2013.
- (f) Não sei responder.

Questão 4. Sobre o levantamento e priorização dos problemas educacionais, quais instrumentos foram utilizados na elaboração do Plano Estadual/Municipal de Educação (PEE/PME)? (marque todas as que se enquadrarem)

- (a) Plano Estadual/Municipal de Educação (PEE/PME).
- (b) Plano de Ações Articuladas (PAR).
- (c) Planejamento Estratégico do Órgão Gestor da Educação (Secretaria Estadual de Educação, Secretaria Municipal de Educação, etc.).
- (d) Plano Plurianual (PPA).
- (e) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
- (f) Lei Orçamentária Anual (LOA).
- (g) Lei Orgânica do Estado/Municipal.
- (h) Portaria do Órgão Gestor da Educação.
- (i) Nenhum instrumento é utilizado pelo Estado/Município para planejamento da resolução dos problemas educacionais (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (j) Não sei responder (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (k) Outros.

Questão 5. Qual objeto é regulamentado por instrumento legal Estadual/Municipal? (marque todas as que se enquadrarem)

- (a) Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME).
- (b) Conselho de Controle e Acompanhamento do Fundeb.
- (c) Conselho de Alimentação Escolar.
- (d) Conselhos escolares ou equivalentes.
- (e) Conselho de transporte escolar.
- (f) Sistema próprio de ensino Estadual/Municipal.
- (g) Conferência/Fórum Permanente de Educação.
- (h) Não sei responder (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (i) Outros.

Questão 6. Existe ato normativo de criação do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME)? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Existe CEE/CME, mas não há ato normativo de criação do CEE/CME.
- (b) Sim, o CEE/CME foi criado por intermédio de Lei.
- (c) Planejamento Estratégico do Órgão Gestor da Educação (Secretaria Estadual de Educação,

Secretaria Municipal de Educação, etc.).

- (d) Sim, o CEE/CME foi criado por intermédio de Decreto.
- (e) Sim, o CEE/CME foi criado por intermédio de ato normativo do Dirigente Estadual/Municipal de Educação.
- (f) Sim, o CEE/CME foi criado por intermédio de outro instrumento.
- (g) Não se aplica, pois o Estado/Município não possui CEE/CME.
- (h) Não sei responder.
- (i) Outros.

Questão 7. Quanto à seleção dos atores educacionais, como são escolhidos os membros do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME)? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Sorteio.
- (b) Eleição pelos respectivos segmentos de atores.
- (c) Eleição pelos pares (membros do conselho).
- (d) Indicação do Dirigente Estadual/Municipal de Educação.
- (e) Indicação do Governador/Prefeito.
- (f) Processo seletivo.
- (g) Os representantes da sociedade civil são eleitos e os representantes governamentais são de indicação política.
- (h) Não sei responder.
- (i) Outros.

Questão 8. Sobre a capacitação dos atores educacionais, os membros do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME) no último ano: (marque todas as que se enquadrarem)

- (a) Os membros não receberam capacitação (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas)..
- (b) Os membros concluíram curso de capacitação fornecido pelo Município.
- (c) Os membros concluíram curso de capacitação fornecido pelo Estado.
- (d) Os membros concluíram curso de capacitação fornecido pela União.
- (e) Não sei responder (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (f) Outros.

Questão 9. Sobre os atores educacionais, qual o número de membros titulares do Conselho Estadual/Municipal de Educação? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Até 2 conselheiros titulares.

- (b) Entre 3 a 5 conselheiros titulares.
- (c) Entre 6 a 10 conselheiros titulares.
- (d) Entre 11 a 15 conselheiros titulares.
- (e) Entre 16 a 20 conselheiros titulares.
- (f) Entre 21 a 25 conselheiros titulares.
- (g) Maior que 25 conselheiros titulares.
- (h) Portaria do Órgão Gestor da Educação.
- (i) Não sei responder.

Questão 10. Com quais atores o Estado/Município desenvolveu iniciativas de articulação institucional (cooperação, convênio e/ou parcerias) na área da educação nos últimos 12 meses? (marque todas as que se enquadrarem)

- (a) Administração pública federal (exceto instituições públicas de ensino).
- (b) Administração pública estadual (exceto instituições públicas de ensino).
- (c) Administração pública municipal (exceto instituições públicas de ensino).
- (d) Consórcio intermunicipal de educação.
- (e) Instituições públicas de ensino (federais, estaduais ou municipais).
- (f) Instituições privadas de ensino.
- (g) Organizações não governamentais (ONGs).
- (h) Entidades religiosas.
- (i) Entidades de trabalhadores.
- (j) Organizações internacionais (exceto ONG).
- (k) Não desenvolveu iniciativas de cooperação, convênio e/ou articulação.
- (l) Não sei responder.
- (m) Outros.

Questão 11. O que estabelece o instrumento legal que prevê a composição do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME): (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Não há previsão da composição do CEE/CME.
- (b) O instrumento legal prevê a composição paritária (composto por partes iguais de representantes do governo e da sociedade civil).
- (c) O instrumento legal prevê maior representação da sociedade civil.
- (d) O instrumento legal prevê maior representação governamental.
- (e) Não sei responder.

Questão 12. A respeito do instrumento legal que regulamenta o funcionamento do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME): (marque todas as que se enquadrarem)

- (a) Não há instrumento legal que regulamenta o funcionamento (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (b) O instrumento legal regulamenta a definição da frequência das reuniões.
- (c) O instrumento legal regulamenta a divisão em comissões temáticas.
- (d) O instrumento legal regulamenta a tramitação das decisões.
- (e) O instrumento legal regulamenta a escolha dos membros do conselho.
- (f) O instrumento legal regulamenta os papéis e as responsabilidades dos membros do Conselho.
- (g) Não sei responder (neste caso, outras opções deste item não deverão ser marcadas).
- (h) Outros.

Questão 13. A respeito do espaço de decisão do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME), qual é a composição do quadro de pessoal (estatutários, CLT e comissionados) de suporte técnico-administrativo? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Nenhum trabalhador lotado na CEE/CME.
- (b) De 1 a 3 trabalhadores.
- (c) De 4 a 10 trabalhadores.
- (d) De 11 a 20 trabalhadores.
- (e) De 21 a 30 trabalhadores.
- (f) De 31 a 40 trabalhadores.
- (g) De 41 a 50 trabalhadores.
- (h) Acima de 50 trabalhadores.
- (i) Não sei responder.

Questão 14. A respeito do espaço de decisão do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME), qual a frequência das reuniões do conselho nos últimos 12 meses? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Semanal ou menor.
- (b) Quinzenal.
- (c) Mensal.
- (d) Bimestral ou trimestral.
- (e) Semestral ou anual.

- (f) Frequência irregular.
- (g) Não se reuniu.
- (h) Não sei responder.
- (i) Outros.

Questão 15. No que diz respeito ao espaço de decisão no Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME), qual é o número de comissões e câmaras? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Não existem comissões ou câmaras.
- (b) 1 (uma) comissão ou câmara.
- (c) 2 (duas) comissões ou câmaras.
- (d) 3 (três) comissões ou câmaras.
- (e) 4 (quatro) ou mais comissões ou câmaras.
- (f) Não sei responder.

Questão 16. Há um fluxo de trabalho padronizado de levantamento de demandas educacionais? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Não há um fluxo de trabalho (processo organizacional).
- (b) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) informal.
- (c) Sim, possui um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido, mas é desatualizado.
- (d) Sim, há um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido e é atualizado continuamente.
- (e) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente constituído, atualizado e utilizado.
- (f) Não sei responder.
- (g) Outros.

Questão 17. Existe um fluxo de trabalho padronizado de priorização das demandas educacionais? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Não há um fluxo de trabalho (processo organizacional).
- (b) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) informal.
- (c) Sim, possui um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido, mas é desatualizado.
- (d) Sim, há um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido e é atualizado continuamente.

- (e) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente constituído, atualizado e utilizado.
- (f) Não sei responder.
- (g) Outros.

Questão 18. Há um fluxo de trabalho padronizado de monitoramento do cumprimento das metas e das estratégias de educação Estadual/Municipal? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Não há um fluxo de trabalho (processo organizacional).
- (b) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) informal.
- (c) Sim, possui um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido, mas é desatualizado.
- (d) Sim, há um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido e é atualizado continuamente.
- (e) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente constituído, atualizado e utilizado.
- (f) Não sei responder.
- (g) Outros.

Questão 19. Existe um fluxo de trabalho padronizado de formulação de articulação institucional (cooperação, convênio e/ou parcerias) para desenvolvimento do sistema/rede de ensino? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Não há um fluxo de trabalho (processo organizacional).
- (b) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) informal.
- (c) Sim, possui um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido, mas é desatualizado.
- (d) Sim, há um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido e é atualizado continuamente.
- (e) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente constituído, atualizado e utilizado.
- (f) Não sei responder.
- (g) Outros.

Questão 20. Há um fluxo de trabalho padronizado de formação dos membros dos conselhos? (assinale apenas uma alternativa)

- (a) Não há um fluxo de trabalho (processo organizacional).

- (b) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) informal.
- (c) Sim, possui um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido, mas é desatualizado.
- (d) Sim, há um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente definido e é atualizado continuamente.
- (e) Sim, existe um fluxo de trabalho (processo organizacional) formalmente constituído, atualizado e utilizado.
- (f) Não sei responder.
- (g) Outros.

ANEXOS

ANEXO A – IBGE - Questionário básico do Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic)

Bloco 09 - Educação

1 - O órgão responsável pela educação no município caracteriza-se como:

1. Secretaria municipal exclusiva
2. Secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais
3. Setor subordinado a outra secretaria
4. Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo
5. Órgão da administração indireta
6. Não possui estrutura (passe para o quesito 3)

2 - Nome do órgão gestor da educação: 3 - O município possui Sistema Municipal de Ensino próprio?

1. Sim (passe para o quesito 5)

2. Não 4 - Como está organizado o Sistema Municipal de Ensino? 1. Vinculado ao sistema estadual

2. Outra forma de organização 5 - A política municipal de educação está contemplada em quais instrumentos legais? (admite múltipla marcação)

- 5.1 Lei Orgânica
- 5.2 Lei do Orçamento Anual (LOA)
- 5.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
- 5.4 Plano Plurianual (PPA)
- 5.5 Portaria do órgão gestor da educação
- 5.6 Nenhum dos instrumentos citados

6 - Assinale o objeto regulamentado por instrumento legal: (admite múltipla marcação)

- 6.1 Projetos, programas e ações da educação municipal
- 6.2 Concessões de incentivos fiscais para entidades educacionais
- 6.3 Conselho de Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB
- 6.4 Conselhos escolares
- 6.5 Conselho de Alimentação Escolar

7 - O município possui Plano Municipal de Educação?

Plano Municipal de Educação é um instrumento, aprovado pela Câmara Municipal e com vigência de 10 anos, que define diretrizes e metas para a gestão e o financiamento da educação em adequação às especificidades locais. Está previsto no Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001).

1. Sim 7.1 - O Plano Municipal de Educação incorpora ao currículo da rede municipal, educação em direitos humanos?

2. Não

3. Não faz parte do plano municipal de educação, mas integra o currículo da rede municipal.

8 - Existe, para a rede de ensino municipal, capacitação de professores: (admite múltipla marcação)

8.1 Em direitos humanos

8.2 Na temática de gênero

8.3 Na temática de raça/etnia

8.4 Em orientação sexual

8.5 Não existe capacitação nas áreas citadas

9 - O município possui Conselho Municipal de Educação?

1. Sim

9.1 - Lei/ano de criação (

9.2 - O Conselho é paritário? 1. Sim 2. Não

9.3 - Caráter do Conselho: (admite múltipla marcação)

9.3.1 Consultivo

9.3.2 Deliberativo

9.3.3 Normativo

9.3.4 Fiscalizador

10 - O Conselho se reuniu nos últimos ? 1. Sim 2. Não

11 - O município possui Fundo Municipal de Educação? 1. Sim 2. Não

12 - Existe na rede municipal de ensino, escola apta a receber pessoas com deficiência? 1. Sim 2. Não

13 - Assinale as 5 principais medidas ou ações adotadas pelo órgão gestor da educação: 13.1 Investimento em organização administrativa

13.2 Autonomia financeira da escola

13.3 Participação da comunidade na gestão da escola

13.4 Campanha e/ou programa para matricular as crianças na escola

13.5 Diminuição da evasão escolar

13.6 Regulamentação e valorização da carreira do magistério

13.7 Capacitação de professores

13.8 Contratação de professores

13.9 Melhorias ou implementação de programas de assistência escolar (saúde, alimentação e material escolar)

13.10 Melhoria do transporte dos alunos

13.11 Ampliação do atendimento de alunos com necessidades educativas especiais

13.12 Desenvolvimento de projetos voltados para a educação de jovens e adultos

13.14 Instituição de cursos de educação profissional

13.15 Desenvolvimento de projetos voltados para promoção de uma educação não racista, não-sexista e não-homofóbica, que contribui para a redução da discriminação racial, por gênero e por orientação sexual

13.16 Outras

13.17 Nenhuma das medidas relacionadas

14 - Assinale se na política de educação, o município participa de consórcio público, convênio de parceria com o setor privado e/ou apoio do setor privado ou de comunidades:

14.1 Consórcio público intermunicipal

14.2 Consórcio público Estado

14.3 Consórcio público União

14.4 Convênio de parceria com o setor privado

14.5 Apoio do setor privado ou de comunidades

14.6 Não participa

Consórcio público - associação pública, entre dois ou mais municípios ou entre esses, Estados e União visando à execução de projetos, obras e/ou serviços de interesse comum voltados para o desenvolvimento regional.

Convênio de parceria com o setor privado-é o acordo firmado entre o município e o setor privado que assumem e pactuam responsabilidades de projetos e/ou serviços.

Apoio do setor privado ou de comunidades - são as ações que contribuem para a realização de algum projeto ou manutenção de serviços em que não seja obrigatória a contrapartida da prefeitura.

15 - A pessoa responsável pela informação já foi identificada: 1. Sim, no bloco ()_{2.No}

15.1 - Nome do responsável pela informação:

15.2 - Cargo:

15.3 - Telefone

ANEXO B – Instrumento Diagnóstico do Plano de Ações Articuladas (PAR)

Como parte integrante do diagnóstico da situação educacional local, o município informa sobre itens que são de grande relevância na construção da qualidade do ensino. Esses itens aparecem no sistema, atualmente, como “Questões Pontuais”, em um total de 15 (quinze) questões. Todas as questões devem ser respondidas.

1. Sistema Estadual/ Municipal de Ensino Há duas alternativas: existe ato legal ou não existe. Se houver, o(s) documento(s) deve(rão) ser anexado(s). (...) Ato legal de criação do Sistema Estadual/ Municipal de Ensino Como? Podem ser assinaladas mais de uma alternativa. () Lei (anexar arquivo) () Decreto (anexar arquivo) () Outro (anexar arquivo) (...) Não há ato de criação do Sistema Estadual/ Municipal de Ensino

2. Plano Estadual/ Municipal de Educação (PEE/PME) Há duas alternativas: existe ato legal ou não existe. Se houver, o(s) documento(s) deve(rão) ser anexado(s). (...) Ato legal de criação do PEE/PME Como? Podem ser assinaladas mais de uma alternativa. () Lei (anexar arquivo) () Decreto (anexar arquivo) () Outro (anexar arquivo) (...) Não há ato de criação do PEE/PME

3. Conselho Estadual/ Municipal de Educação (CEE/CME) (...) Há ato de criação do CEE/CME Há duas alternativas: existe ato legal ou não existe. Se houver, o(s) documento(s) deve(rão) ser anexado(s). Qual? O município pode ter apenas o ato de criação ou já ter, também, o regimento interno. (...) Ato legal de criação do CEE/CME Como? Podem ser assinaladas mais de uma alternativa. () Lei (anexar arquivo) () Decreto (anexar arquivo) () Outro (anexar arquivo) (...) Norma de funcionamento (regimento interno) Como? Podem ser assinaladas mais de uma alternativa. () Lei (anexar arquivo) () Decreto (anexar arquivo) () Outro (anexar arquivo) (...) Não há ato de criação do CEE/CME

4. Comitê Local do Compromisso (XXVIII Diretriz do Plano de Metas do PDE) Há duas alternativas: existe ato legal ou não existe. Se houver, o(s) documento(s) deve(rão) ser anexado(s). (...) Ato de criação do Comitê Local do Compromisso ou de atribuição de suas funções ao Conselho Estadual/ Municipal de Educação Atos legais: Há duas alternativas: existe ato legal de criação do Comitê ou ato legal de atribuição de suas funções ao CME. Se houver, o(s) documento(s) deve(rão) ser anexado(s). (...) Ato legal de criação do Comitê Local do Compromisso Como? Podem ser assinaladas mais de uma alternativa. (...) Lei (anexar arquivo) (...) Decreto (anexar arquivo) (...) Outro (anexar arquivo) () Ato legal de atribuição das funções do Comitê Local do Compromisso ao Conselho Estadual/ Municipal de Educação Como? Podem

ser assinaladas mais de uma alternativa. (...) Lei (anexar arquivo) (...) Decreto (anexar arquivo) (...) Outro (anexar arquivo) (...) Não há ato de criação do Comitê Local do Compromisso ou de atribuição de suas funções ao Conselho Estadual/ Municipal de Educação Obs.: A instituição do Comitê Local está descrita na XXVIII diretriz do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: “XXVIII - Organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do Ideb”, mas o papel desse Comitê pode também ser atribuído ao Conselho Municipal de Educação, caso ele exista no município.

5. Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) Há duas alternativas: existe ato legal ou não existe. Se houver, o(s) documento(s) deve(rão) ser anexado(s). () Ato de criação do Conselho do Fundeb ou de atribuição das funções do Conselho do Fundeb à Câmara de Financiamento do Conselho Estadual/ Municipal de Educação Atos legais: Há duas alternativas: existe ato legal de criação do Conselho ou ato legal de atribuição de suas funções ao CME. Se houver, o(s) documento(s) deve(rão) ser anexado(s). (...) Ato legal de criação do Conselho do Fundeb Como? Podem ser assinaladas mais de uma alternativa. (...) Lei (anexar arquivo) (...) Decreto (anexar arquivo) (...) Outro (anexar arquivo) () Ato legal de atribuição das funções do Conselho do Fundeb à Câmara de Financiamento do Conselho Estadual/ Municipal de Educação Como? Podem ser assinaladas mais de uma alternativa. (...) Lei (anexar arquivo) (...) Decreto (anexar arquivo) (...) Outro (anexar arquivo) () Não há ato de criação do Conselho do Fundeb ou de atribuição das funções do Conselho do Fundeb à Câmara de Financiamento do Conselho Estadual/ Municipal de Educação.

6. Órgão estadual/municipal responsável pela gestão dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) () Secretaria Estadual/ Municipal de Finanças ou afim () Secretaria Estadual/ Municipal de Educação ou afim () Outros (descreva) 7. Creches Pode haver mais de uma alternativa para o município, no entanto, a última alternativa foi apresentada apenas para os estados, não deve ser assinalada pelo município. () Creches da rede de ensino do Distrito Federal/ municipal (públicas) Quantidade: (informar a quantidade) () Creches da rede de ensino do Distrito Federal/ municipal (conveniadas) Quantidade: (informar a quantidade) () Creches públicas e conveniadas sob responsabilidade de outros órgãos do Distrito Federal/ municipais (Secretaria de Assistência Social, Saúde ou outra) Quantidade: (informar a quantidade) () De acordo com a Lei 9.394/1996 (LDB), não é atribuição do estado o atendimento de alunos em

creches. (essa alternativa é apenas para redes estaduais)

8. Pré-escolas Pode haver mais de uma alternativa para o município, no entanto, a última alternativa foi apresentada somente para os estados, não deve ser assinalada pelo município. () Pré-escolas da rede de ensino do Distrito Federal/ municipal (públicas) Quantidade: (informar a quantidade) () Pré-escolas da rede de ensino do Distrito Federal/ municipal (conveniadas) Quantidade: (informar a quantidade) () Pré-escolas públicas e conveniadas sob responsabilidade de outros órgãos do Distrito Federal/ municipais (Secretaria de Assistência Social, Saúde ou outra) Quantidade: (informar a quantidade) () De acordo com a Lei 9.394/1996 (LDB), não é atribuição do estado o atendimento de alunos em pré-escolas. (essa alternativa é apenas para redes estaduais) 9. Conselho Escolar (CE) Há duas alternativas: existe ato legal ou não existe. Se houver, o(s) documento(s) deve(rão) ser anexado(s). () Ato legal de criação de conselhos escolares nas escolas da rede Como? Podem ser assinaladas mais de uma alternativa. (...) Lei (anexar arquivo) (...) Decreto (anexar arquivo) (...) Outro (anexar arquivo) () Não há ato de criação de conselhos escolares Caso o município assinale a primeira alternativa – que existe o ato legal de criação dos conselhos escolares –, novos questionamentos serão feitos.

9.2. Escolas com CE implantado Selecione as escolas com CE implantado. O município assinala as escolas que já implantaram o conselho escolar. Total de escolas da rede estadual/ municipal de ensino: (preenchimento automático) 9.3. Participação dos alunos na definição dos objetivos, do material, das situações, dos métodos e do próprio planejamento das atividades desenvolvidas na escola Há duas alternativas: existe participação dos alunos ou não existe. () Há participação dos alunos Como acontece essa participação? Podem ser assinaladas mais de uma alternativa. () A participação acontece por meio da representação dos alunos no conselho escolar. (...) A participação acontece por meio das lideranças de classe. (...) A participação acontece por meio do grêmio estudantil. (...) Outros (descreva quais são os outros tipos de participação) () Não há participação dos alunos 10. Critérios para escolha de diretor escolar (...) Concurso público (...) Eleição (...) Mista: seleção técnica e eleição (...) Indicação (descreva o que serve de base para a indicação da direção escolar) (...) Outros (descreva)

11. Plano de carreira para o magistério e profissionais de serviço e apoio escolar Há duas alternativas: existe ato legal ou não existe. Se houver, o(s) documento(s) deve(rão) ser anexado(s). (...) Ato de criação do plano de carreira para o magistério e profissionais de serviço e apoio escolar Há duas alternativas: existe plano de carreira para professores e outros profissionais ou existe plano apenas para professores. () Ato legal de criação do plano de carreira para o magistério e profissionais de serviço e apoio escolar Podem ser assinaladas mais de uma

alternativa. (...) Lei (anexar arquivo) (...) Decreto (anexar arquivo) (...) Outro (anexar arquivo) (...) Ato legal de criação do plano de carreira para o magistério (não há plano de carreira para os profissionais de serviço e apoio escolar) Podem ser assinaladas mais de uma alternativa. (...) Lei (anexar arquivo) (...) Decreto (anexar arquivo) (...) Outro (anexar arquivo) (...) Não há ato de criação do plano de carreira para o magistério e profissionais de serviço e apoio escolar

12. Relação da secretaria estadual/municipal de educação com a(s) instituição(ões) formadora(s) de professores da educação básica da rede estadual/municipal de ensino (formação inicial e continuada) (...) Há uma articulação permanente entre a secretaria de educação e a(s) instituição(ões) formadora(s) dos professores da rede de ensino, com vistas à integração entre formação do docente e a sua prática pedagógica na escola, tanto no que se refere à formação inicial quanto à continuada. (...) Há uma articulação permanente entre a secretaria de educação e a(s) instituição(ões) formadora(s) dos professores da rede de ensino, com vistas à integração entre formação do docente e a sua prática pedagógica na escola, porém somente no que se refere à formação inicial. (...) Há uma articulação permanente entre a secretaria de educação e a(s) instituição(ões) formadora(s) dos professores da rede de ensino, com vistas à integração entre formação do docente e a sua prática pedagógica na escola, porém somente no que se refere à formação continuada. (...) Há uma articulação não sistemática entre a secretaria de educação e a(s) instituição(ões) formadora(s) dos professores da rede de ensino, com vistas à integração entre formação do docente e a sua prática pedagógica na escola, tanto no que se refere à formação inicial quanto à continuada. (...) Não há uma articulação entre a secretaria de educação e a(s) instituição(ões) formadora(s) dos professores da rede de ensino, com vistas à integração entre formação do docente e a sua prática pedagógica na escola, o que ocasiona um sentimento forte de afastamento e desvinculação entre as instituições formadoras e as escolas/ salas de aula. 13. Avaliações educacionais Há duas alternativas: existe/participa de sistema de avaliação local ou participa apenas das avaliações nacionais. (...) A rede de ensino participa ou possui um sistema de avaliação. Qual? Podem ser assinaladas mais de uma alternativa. (...) A rede de ensino participa de sistema de avaliação estadual. (...) A rede de ensino participa de sistema de avaliação regional (a partir de arranjos municipais). (...) A rede de ensino possui um sistema de avaliação próprio. (...) A rede de ensino não participa dos sistemas de avaliação descritos anteriormente, apenas das avaliações nacionais do MEC.

14. Provinha Brasil (...) O estado/município aplicou a Provinha Brasil na totalidade da sua rede de ensino como uma avaliação diagnóstica - um instrumento pedagógico sem finalidades classificatórias, e os resultados subsidiaram o planejamento curricular. (...) O

estado/município aplicou a Provinha Brasil em parte da sua rede de ensino como uma avaliação diagnóstica - um instrumento pedagógico sem finalidades classificatórias, e os resultados subsidiaram o planejamento curricular. (...) O estado/município aplicou a Provinha Brasil na totalidade da sua rede de ensino, mas não utilizou os resultados. (...) O estado/município aplicou a Provinha Brasil em parte da sua rede de ensino, mas não utilizou os resultados. (...) O estado/município não aplicou a Provinha Brasil na sua rede de ensino. 15. Alfabetização de Jovens e Adultos Há duas alternativas: há alunos para AJA ou todas as pessoas nessa faixa de atendimento já estão alfabetizadas. () Existem pessoas no estado/município, na faixa etária de atendimento da educação de jovens e adultos, que não estão alfabetizadas. Selecione: (selecionar apenas uma alternativa) () A secretaria estadual/municipal de educação participa do Programa Brasil Alfabetizado (PBA). () A secretaria estadual/municipal de educação implementa programa próprio para alfabetização de jovens e adultos. (...) O estado e o município, em parceria, implementam um programa regional de alfabetização de jovens e adultos. () ONGs e/ou entidades civis ou privadas, com ou sem finalidade lucrativa, implementam programa(s) de alfabetização de jovens e adultos no estado/município. () Não há, no estado/município, um programa de alfabetização de jovens e adultos implementado. (...) Todas as pessoas do estado/município, na faixa etária de atendimento da educação de jovens e adultos, foram alfabetizadas.

A seguir serão apresentados os indicadores qualitativos. Os indicadores estão agrupados em quatro grandes dimensões: Gestão Educacional; Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. Cada indicador possui quatro descritores, que deverão ser discutidos entre a equipe local (que elabora o PAR) para que se defina aquele que melhor caracteriza a situação do município, conforme as orientações contidas nas “Orientações Gerais para Elaboração do Plano de Ações Articuladas dos Municípios – PAR 2011-2014”. Para ajudar a reflexão da equipe municipal, esse documento apresenta, em cada indicador, sugestões de questões para discussão, mas é importante que o município qualifique todo esse trabalho com informações concretas, como já foi ressaltado anteriormente. Em relação ao instrumento diagnóstico anterior (PAR 2007 – 2011), ampliou-se o quantitativo de indicadores para contemplar alguns aspectos que não foram evidenciados na primeira edição. Quanto à metodologia de elaboração do PAR, as pontuações 3 e 4 aceitarão a proposição de ações e subações pelo município.

Gestão educacional 1.1 - Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino 1.1.1 - Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE) (1) Quando

não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do Plano Municipal de Educação (PME) por parte da secretaria municipal de educação, ou previsão de implantação do PME. Ou ainda, quando não existe o PME. (2) Quando existe o Plano Municipal de Educação (PME) e um planejamento para o acompanhamento e avaliação de suas metas, mas no planejamento não está prevista a participação de professores e gestores e de representantes da sociedade civil organizada. (3) Quando existe o Plano Municipal de Educação (PME) e o acompanhamento e avaliação de suas metas, com a participação de professores e gestores, sem a presença de representantes da sociedade civil organizada. A avaliação não é contínua e o acompanhamento é voltado à análise de aspectos apenas quantitativos. (4) Quando existe o Plano Municipal de Educação (PME) e o acompanhamento e avaliação de suas metas, com a participação de professores e gestores e de representantes da sociedade civil organizada. A avaliação é contínua e o acompanhamento voltado à análise de aspectos qualitativos e quantitativos.

1.1.2 - Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME) (1) Quando não existe o Conselho Municipal de Educação (CME). Ou quando o CME existe apenas em lei. (2) Quando existe o Conselho Municipal de Educação (CME), com regimento interno; a escolha dos conselheiros é feita por indicação e os diversos segmentos não estão representados; zela, em parte, pelo cumprimento das normas; não auxilia no planejamento municipal da Educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais. (3) Quando existe o Conselho Municipal de Educação (CME), com regimento interno, escolha democrática dos conselheiros, porém nem todos os segmentos estão representados; o CME zela pelo cumprimento das normas; não auxilia a SME no planejamento municipal da Educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais. (4) Quando existe o Conselho Municipal de Educação (CME) atuante, com regimento interno, com escolha democrática dos conselheiros e representantes de todos os segmentos; zela pelo cumprimento das normas; e auxilia a SME no planejamento municipal da Educação, na distribuição de recursos e no acompanhamento e avaliação das ações educacionais.

1.1.3 - Existência e funcionamento de conselhos escolares (CE) (1) Quando não existem conselhos escolares implantados; a secretaria municipal de educação não sugere, tampouco orienta a sua implantação. As escolas da rede não se mobilizam para a formação de conselhos escolares. (2) Quando existem conselhos escolares em menos de 50 (cinquenta) e seus representantes não são eleitos democraticamente. A secretaria municipal de educação sugere, mas não orienta a implantação dos conselhos escolares. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar conselhos escolares, mas não recebem orientação para isso. (3)

Quando existem, em 50 atuante de todos os segmentos, eleitos democraticamente; a secretaria municipal de educação sugere e orienta a implantação dos conselhos escolares. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar conselhos escolares. (4) Quando existe, em toda a rede, conselhos escolares implantados com participação efetiva de todos os segmentos, eleitos democraticamente. A secretaria municipal de educação orienta e acompanha a atuação dos conselhos escolares.

1.1.4 - Existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas, inclusive nas de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e de educação de jovens e adultos (EJA), participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria municipal de educação e consideração das especificidades de cada escola (1) Quando menos de 10 de educação de jovens e adultos (EJA), possuem o projeto pedagógico (PP). Ou quando as escolas não possuem o projeto pedagógico (PP); a secretaria municipal de educação não incentiva a sua elaboração. (2) Quando menos de 50 de educação de jovens e adultos (EJA), possuem o projeto pedagógico (PP), elaborado com a participação de alguns professores, mas sem a colaboração do conselho escolar; a secretaria municipal de educação não incentiva a sua elaboração. Ou quando todas as escolas possuem o projeto pedagógico (PP), que é padrão para toda a rede, tendo sido elaborado diretamente pela secretaria municipal de educação. (3) Quando 50 de educação de jovens e adultos (EJA), possuem o projeto pedagógico (PP), elaborado com a participação de alguns professores, mas sem a colaboração do conselho escolar. A secretaria municipal de educação apoia, orienta a elaboração e respeita as especificidades de cada escola. (4) Quando todas as escolas, considerando, inclusive, as de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e de educação de jovens e adultos (EJA), possuem o projeto pedagógico (PP), elaborado com a participação de todos os professores e do conselho escolar (ou órgão equivalente na própria escola). A secretaria municipal de educação respeita as especificidades de cada escola.

1.1.5 - Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (1) Quando o Conselho do Fundeb, ou câmara de financiamento do Conselho Municipal de Educação, existe formalmente, apenas para cumprir o estabelecido na legislação (Lei 11.494/2007). (2) Quando o Conselho do Fundeb, ou câmara de financiamento do Conselho Municipal de Educação, não é representado por todos os segmentos (conforme norma - Lei 11.494/2007); não existe um regimento interno; as reuniões não são regulares; raramente acontece o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos (Fundeb, Pnate e Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à EJA); o Conselho nem

sempre promove ampla publicidade à aplicação dos recursos. (3) Quando o Conselho do Fundeb, ou câmara de financiamento do Conselho Municipal de Educação, é representado por todos os segmentos (conforme norma - Lei 11.494/2007); possui um regimento interno; as reuniões não são regulares; o Conselho do Fundeb atua, em parte, no acompanhamento e no controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos (Fundeb, Pnate e Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à EJA); o Conselho promove ampla publicidade à aplicação dos recursos. (4) Quando o Conselho do Fundeb, ou câmara de financiamento do Conselho Municipal de Educação, é representado por todos os segmentos (conforme norma - Lei 11.494/2007); possui um regimento interno conhecido por todos (comunidade interna e externa); reúne-se regularmente e atua no acompanhamento e no controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos (Fundeb, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - Pnate e Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à EJA); o Conselho promove ampla publicidade à aplicação dos recursos.

1.1.6 - Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) (0) Não se aplica. O município não recebe recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). (1) Quando o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) existe formalmente, apenas para cumprir o estabelecido na legislação (Lei 11.947/2009). (2) Quando o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) não é representado por todos os segmentos (conforme norma - Lei 11.947/2009); não existe um regimento interno; as reuniões não são regulares; raramente acontece a fiscalização da aplicação dos recursos transferidos; o CAE não acompanha a compra nem a distribuição dos alimentos/ produtos nas escolas; não está atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares. (3) Quando o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é representado por todos os segmentos (conforme norma - Lei 11.947/2009); possui um regimento interno; as reuniões não são regulares; o CAE fiscaliza a aplicação dos recursos transferidos; acompanha, em parte, a compra dos alimentos/ produtos e a distribuição nas escolas; está parcialmente atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares. (4) Quando o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é representado por todos os segmentos (conforme norma - Lei 11.947/2009); o CAE possui um regimento interno conhecido por todos (comunidade interna e externa); reúne-se regularmente e atua fiscalizando a aplicação dos recursos transferidos; zela pela qualidade dos produtos; acompanha desde a compra até a distribuição dos alimentos/ produtos nas escolas; está atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares.

1.1.7 - Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso (1) Quando não existe o Comitê Local do Compromisso (XXVIII diretriz do Plano de Metas do PDE) implementado, nem seu papel foi atribuído ao Conselho Municipal de Educação. Ou quando o Comitê Local do Compromisso existe formalmente, apenas para cumprir a XXVIII diretriz do Plano de Metas do PDE. (2) Quando existe o Comitê Local do Compromisso (XXVIII diretriz do Plano de Metas do PDE) implementado ou seu papel foi atribuído ao Conselho Municipal de Educação, com regimento interno, porém suas reuniões não são regulares; o Comitê é representado apenas por segmentos do governo municipal, não havendo, nele, representação da sociedade civil; é pouco atuante; não mobiliza a sociedade e nem acompanha as metas de evolução do Ideb. (3) Quando existe o Comitê Local do Compromisso (XXVIII diretriz do Plano de Metas do PDE) implementado ou seu papel foi atribuído ao Conselho Municipal de Educação; o Comitê possui regimento interno, mas suas reuniões não são regulares; o Comitê é representado por segmentos do governo municipal e sociedade civil; mobiliza a sociedade e acompanha, em parte, as metas de evolução do Ideb. (4) Quando existe o Comitê Local do Compromisso (XXVIII diretriz do Plano de Metas do PDE) implementado ou seu papel foi atribuído ao Conselho Municipal de Educação, possui um regimento interno; suas reuniões são regulares; o Comitê é representado por segmentos do governo municipal e da sociedade civil; é atuante; mobiliza a sociedade e acompanha as metas de evolução do Ideb; auxilia a secretaria de educação no fortalecimento do ensino público de qualidade.

1.2 - Gestão de pessoas 1.2.1 - Quadro de servidores da secretaria municipal de educação (SME) (1) Quando a secretaria municipal de educação apresenta, em sua estrutura organizacional, uma quantidade insuficiente de servidores para atender às demandas da SME; os servidores não possuem a formação adequada ao exercício de suas funções e não participam de formação continuada. (2) Quando a secretaria municipal de educação possui, em sua estrutura organizacional, uma quantidade de servidores inferior a 50 parte, formação adequada ao exercício de suas funções e participam, ocasionalmente, de formação continuada. (3) Quando a secretaria municipal de educação possui, em sua estrutura organizacional, uma quantidade de servidores igual ou superior a 50 possuem formação adequada ao exercício de suas funções e participam de formação continuada, resultante de uma política da SME que visa garantir uma equipe capacitada e boas condições de trabalho ao servidor. (4) Quando a secretaria municipal de educação possui, em sua estrutura organizacional, uma quantidade de servidores suficiente; os servidores possuem formação adequada ao exercício de suas funções e participam de formação continuada, resultante de uma política da SME que visa garantir uma equipe capacitada e boas condições de trabalho

ao servidor.

1.2.2 - Critérios para escolha da direção escolar (1) Quando não existem critérios definidos para a escolha da direção das escolas. (2) Quando existem critérios para a escolha da direção das escolas, mas eles não consideram experiência educacional, mérito e desempenho; tais critérios não são de conhecimento de todos e não existe um ato legal para defini-los. (3) Quando existem critérios definidos para a escolha da direção das escolas; os critérios consideram experiência educacional, mérito e desempenho, mas não são de conhecimento de todos e não existe um ato legal para formalizá-los. (4) Quando existem critérios definidos e claros para a escolha da direção das escolas; os critérios consideram experiência educacional, mérito e desempenho; são conhecidos por todos e publicados na forma de lei, decreto, portaria ou resolução.

1.2.3 - Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas (1) Quando as escolas da rede não possuem coordenadores ou supervisores pedagógicos. Os coordenadores ou supervisores pedagógicos estão lotados na secretaria municipal de educação e realizam apenas visitas esporádicas às escolas. (2) Quando menos de 50 em tempo integral. As demais escolas são atendidas pelos coordenadores ou supervisores pedagógicos lotados na secretaria de educação, que realizam visitas periódicas para orientar e auxiliar os professores no desenvolvimento de conteúdos e metodologias de ensino. (3) Quando 50 integral; eles atendem a todas as etapas ofertadas. Esses profissionais orientam e auxiliam os professores no desenvolvimento de conteúdos e metodologias de ensino. (4) Quando todas as escolas da rede possuem coordenadores ou supervisores pedagógicos em tempo integral; eles atendem a todas as etapas ofertadas. Esses profissionais orientam e auxiliam os professores no desenvolvimento de conteúdos e metodologias.

1.2.4 - Quadro de professores (1) Quando menos de 10 quando todas as escolas da rede apresentam uma relação matrícula/ professor inadequada, pois não há um planejamento do provimento das vagas de docentes na rede de ensino. (2) Quando menos de 50 resultante de um planejamento que visa reduzir as remoções e substituições, evitando prejuízos ao aprendizado dos alunos, garantindo boas condições de trabalho ao professor e suprindo as necessidades pedagógicas das diversas faixas etárias; esse planejamento é feito a partir de um cálculo geral. Esse cálculo, porém, não considera o número de remoções e substituições no quadro de professores e as tendências de crescimento de matrículas; o planejamento nem sempre contempla as diversas etapas de ensino ofertadas pela rede. (3) Quando 50 de um planejamento que visa reduzir as remoções e substituições, evitando prejuízos ao aprendizado dos alunos, garantindo boas

condições de trabalho ao professor e suprindo as necessidades pedagógicas das diversas faixas etárias; esse planejamento é feito a partir do cálculo do número de remoções e substituições no quadro de professores e da análise das tendências de crescimento de matrículas; nem sempre contempla as diversas etapas de ensino ofertadas pela rede. (4) Quando todas as escolas da rede apresentam uma relação matrícula/ professor adequada, resultante de um planejamento que visa reduzir as remoções e substituições, evitando prejuízos ao aprendizado dos alunos, garantindo boas condições de trabalho ao professor e suprindo as necessidades pedagógicas das diversas faixas etárias; esse planejamento é feito a partir do cálculo do número de remoções e substituições no quadro de professores e da análise das tendências de crescimento de matrículas; ele contempla todas as etapas de ensino ofertadas pela rede.

1.2.5 - Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da Educação (1) Quando não existem regras claras e definidas para o estágio probatório de professores e demais profissionais da Educação. (2) Quando as regras para o estágio probatório de professores e demais profissionais da Educação não estão claras e definidas. Essas regras não são de conhecimento e compreensão de todos. O servidor não tem acesso aos relatórios e boletins de avaliação de desempenho. As avaliações são realizadas somente por membros internos e não são considerados aspectos relacionados à assiduidade, resultado dos alunos nas avaliações oficiais, pontualidade, participação na elaboração do projeto pedagógico (PP) e participação nas discussões ou trabalhos pedagógicos. O período de estágio probatório não é visto como um momento ideal para complementar a formação do professor, a partir do qual se orienta a sua prática docente e acompanha o seu desenvolvimento. (3) Quando existem regras claras e definidas para o estágio probatório de professores e demais profissionais da Educação. Essas regras não são de conhecimento e compreensão de todos. Eventualmente o servidor tem acesso aos relatórios e boletins de avaliação de desempenho. As avaliações são realizadas por membros externos ao seu sistema educacional e consideram a assiduidade, resultado dos alunos nas avaliações oficiais, pontualidade, participação na elaboração do projeto pedagógico (PP) e participação nas discussões ou trabalhos pedagógicos. O período de estágio probatório é visto, parcialmente, como um momento ideal para complementar a formação do professor, orientar a prática docente e acompanhar o seu desenvolvimento. (4) Quando existem regras claras e definidas para o estágio probatório de professores e demais profissionais da Educação. Essas regras são de conhecimento e compreensão de todos. O servidor tem acesso aos relatórios e boletins de avaliação de desempenho. As avaliações, tanto para o estágio de professores quanto dos demais profissionais são realizadas com a participação de membros externos ao seu sistema

educacional; a avaliação considera aspectos relacionados à assiduidade, resultado dos alunos nas avaliações oficiais, pontualidade, participação na elaboração do projeto pedagógico (PP) e participação nas discussões ou trabalhos pedagógicos. O período de estágio probatório é visto como um momento ideal para complementar a formação do professor, orientar a prática docente e acompanhar o seu desenvolvimento.

1.2.6 - Plano de carreira para o magistério (1) Quando não existe plano de carreira para o magistério. (2) Quando existe plano de carreira com implementação eventual ou acidental; não decorre de processo intencional e direcionado por políticas previamente formuladas e/ou ações de gestores. (3) Quando o plano de carreira para o magistério está em fase de implementação; expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, mas não é de conhecimento da comunidade. O plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional por meio de trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço; assim como prevê composição da jornada de trabalho com hora-aula e hora-atividade. (4) Quando existe plano de carreira para o magistério implementado; ele expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, sendo de conhecimento da comunidade. O plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional por meio de trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço; assim como prevê composição da jornada de trabalho com hora-aula e hora-atividade.

1.2.7 - Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar (1) Quando não existe plano de carreira para os profissionais de serviços e apoio escolar. (2) Quando existe plano de carreira para os profissionais de serviços e apoio escolar com implementação eventual ou acidental; não decorre de processo intencional e direcionado por políticas previamente formuladas e/ou ações de gestores. (3) Quando o plano de carreira para os profissionais de serviços e apoio escolar está em fase de implementação; expressa uma diretriz definida, mas não é de conhecimento da comunidade. O plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional por meio de trajetória acadêmica (formação inicial e continuada). (4) Quando existe um plano de carreira para os profissionais de serviços e apoio escolar implementado; ele expressa uma diretriz clara e definida; e é de conhecimento da comunidade. O plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional por meio de trajetória acadêmica (formação inicial e continuada).

1.2.8 - Piso salarial nacional do professor (1) Quando não existe piso salarial para professores referenciado na Lei 11.738/08. (2) Quando existe piso salarial para os profissionais do magistério, com valor referenciado na Lei 11.738/08, somente para os profissionais de nível médio. A legislação municipal que criou o piso salarial não expressa, com clareza, uma concepção de carreira: não estabelece critérios de atualização anual dos valores e de evolução funcional, considerando os níveis de formação dos profissionais, não institui uma carga horária mínima para atividades de planejamento, coordenação e trabalho coletivo; o ato normativo não é do conhecimento de todos. (3) Quando existe o piso salarial para os profissionais do magistério, com valor referenciado na Lei 11.738/08, devidamente implementado. A legislação municipal que criou o piso salarial expressa, com clareza, uma concepção de carreira: estabelece critérios de atualização anual dos valores e de evolução funcional, considerando os níveis de formação dos profissionais, mas não institui uma carga horária mínima para atividades de planejamento, coordenação e trabalho coletivo; o ato normativo é do conhecimento de todos. (4) Quando existe o piso salarial para os profissionais do magistério, com valor referenciado na Lei 11.738/08, devidamente implementado. A legislação municipal que instituiu o piso expressa, com clareza, uma concepção de carreira: estabelece critérios de atualização anual dos valores e de evolução funcional, considerando níveis de formação dos profissionais e institui uma carga horária mínima para atividades de planejamento, coordenação e trabalho coletivo; o ato normativo é do conhecimento de todos.

1.2.9 - Existência de professores para o exercício da função docente no atendimento educacional especializado (AEE), complementar ao ensino regular (1) Quando não existe professor em exercício da função docente no atendimento educacional especializado (AEE) nas escolas com matrícula de alunos público-alvo da educação especial nas classes comuns do ensino regular. Ou quando o município não apresenta matrícula de alunos público-alvo da educação especial nas classes comuns do ensino regular, resultante da não implementação da política de inclusão escolar pela secretaria municipal de educação. (2) Quando existe professor em exercício da função docente no atendimento educacional especializado (AEE) em menos de 50 ensino regular, que acontece de forma acidental e não resultante de uma política de inclusão escolar implementada pela secretaria municipal de educação. (3) Quando existe professor em exercício da função docente no atendimento educacional especializado (AEE) em 50 ensino regular, em todas as etapas e modalidades, resultante da política de inclusão escolar implementada pela secretaria municipal de educação. (4) Quando existe professor em exercício da função docente no atendimento educacional especializado (AEE) em todas as escolas com matrícula de alunos

público-alvo da educação especial nas classes comuns do ensino regular, em todas as etapas e modalidades, resultante da política de inclusão escolar implementada pela secretaria municipal de educação.

1.3.1 - Existência de um sistema informatizado de gestão escolar que integre a rede municipal de ensino (1) Quando a secretaria municipal de educação dispõe de um sistema de gestão escolar informatizado, mas não está em rede e menos de 10 não dispõe de um sistema informatizado de gestão escolar para integrar a rede municipal de ensino. (2) Quando a secretaria municipal de educação dispõe de um sistema de gestão escolar informatizado, mas não está em rede e menos de 50 utilizado para gestão pedagógica, administrativa e financeira das escolas e da secretaria de educação. (3) Quando a secretaria municipal de educação dispõe de um sistema de gestão escolar informatizado, porém não em rede, mas disponível para todas ou mais de 50 é parcialmente utilizado para gestão pedagógica, administrativa e financeira das escolas e da secretaria de educação. (4) Quando a secretaria municipal de educação dispõe de um sistema de gestão escolar informatizado e em rede. O sistema está disponível para todas as escolas municipais, é compatível com sistemas do MEC; e é utilizado como instrumento para gestão pedagógica, administrativa e financeira das escolas e da secretaria de educação.

1.3.2 - Conhecimento da situação das escolas da rede (1) Quando a secretaria municipal de educação dispõe de ferramentas ou instrumentos eficazes para conhecimento da situação administrativa, de pessoal e de infraestrutura das escolas da rede e da própria secretaria; porém sua utilização é esporádica e contempla menos de 10 secretaria municipal de educação não dispõe e não utiliza uma ferramenta ou instrumento para conhecimento da situação administrativa, de pessoal e de infraestrutura das escolas da rede. (2) Quando a secretaria municipal de educação dispõe de ferramentas ou instrumentos eficazes para conhecimento da situação administrativa, de pessoal e de infraestrutura das escolas da rede e da própria secretaria; porém sua utilização é esporádica e contempla menos de 50 sua aplicação não são considerados nas ações de gestão. (3) Quando a secretaria municipal de educação dispõe de ferramentas ou instrumentos eficazes para conhecimento da situação administrativa, de pessoal e de infraestrutura das escolas da rede e da própria secretaria; sua utilização é regular e contempla 50 implicam, em parte, ações de gestão visando à melhoria da qualidade de ensino e das condições gerais da secretaria e das escolas. (4) Quando a secretaria municipal de educação dispõe de ferramentas ou instrumentos eficazes para conhecimento da situação administrativa, de pessoal e de infraestrutura em todas as escolas da rede e na própria secretaria. Os resultados de sua aplicação implicam ações de gestão, visando à melhoria da qualidade de ensino e das condições gerais da secretaria e das escolas.

1.3.2 - Conhecimento da situação das escolas da rede (1) Quando a secretaria municipal de educação dispõe de ferramentas ou instrumentos eficazes para conhecimento da situação administrativa, de pessoal e de infraestrutura das escolas da rede e da própria secretaria; porém sua utilização é esporádica e contempla menos de 10secretaria municipal de educação não dispõe e não utiliza uma ferramenta ou instrumento para conhecimento da situação administrativa, de pessoal e de infraestrutura das escolas da rede. (2) Quando a secretaria municipal de educação dispõe de ferramentas ou instrumentos eficazes para conhecimento da situação administrativa, de pessoal e de infraestrutura das escolas da rede e da própria secretaria; porém sua utilização é esporádica e contempla menos de 50sua aplicação não são considerados nas ações de gestão. (3) Quando a secretaria municipal de educação dispõe de ferramentas ou instrumentos eficazes para conhecimento da situação administrativa, de pessoal e de infraestrutura das escolas da rede e da própria secretaria; sua utilização é regular e contempla 50implicam, em parte, ações de gestão visando à melhoria da qualidade de ensino e das condições gerais da secretaria e das escolas. (4) Quando a secretaria municipal de educação dispõe de ferramentas ou instrumentos eficazes para conhecimento da situação administrativa, de pessoal e de infraestrutura em todas as escolas da rede e na própria secretaria. Os resultados de sua aplicação implicam ações de gestão, visando à melhoria da qualidade de ensino e das condições gerais da secretaria e das escolas.

1.3.3 - Conhecimento e utilização dos dados de analfabetismo e escolaridade de jovens e adultos (1) Quando a equipe do município não conhece os dados sobre analfabetismo local: taxa de analfabetismo absoluto e funcional; perfil etário, distribuição espacial - rural/ urbano - das pessoas em situação de analfabetismo e dados sobre a escolaridade de jovens, adultos e idosos. Não existem ações na área de alfabetização de jovens e adultos, ou o gestor não conhece as ações que são desenvolvidas em sua localidade. (2) Quando a equipe do município não conhece os dados sobre analfabetismo local: taxa de analfabetismo absoluto e funcional; perfil etário, distribuição espacial - rural/ urbano - das pessoas em situação de analfabetismo e dados sobre a escolaridade de jovens, adultos e idosos. Porém existem ações pontuais na área de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e educação de jovens e adultos (EJA). (3) Quando a equipe do município conhece os dados sobre analfabetismo local: taxa de analfabetismo absoluto e funcional; perfil etário, distribuição espacial - rural/ urbano - das pessoas em situação de analfabetismo e dados sobre a escolaridade de jovens, adultos e idosos. Porém não utiliza esses dados em suas ações na área de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e educação de jovens e adultos (EJA). (4) Quando a equipe do município conhece os dados sobre o analfabetismo local: taxa de analfabetismo absoluto e funcional; perfil etário, distribuição espacial - rural/ urbano

- das pessoas em situação de analfabetismo e dados sobre a escolaridade de jovens, adultos e idosos. Utiliza os dados em suas ações, com destaque para a mobilização na área de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e educação de jovens e adultos (EJA).

1.3.4 - Acompanhamento e registro da frequência dos alunos beneficiados pelo Programa Bolsa Família (PBF) (1) Quando é informada a frequência de menos de 50 identificação da situação escolar por dois períodos de coleta, consecutivos ou não, referentes aos últimos cinco períodos bimestrais de coleta. Ou quando se repete a mesma informação do cumprimento da frequência escolar mensal mínima estabelecida pelas regras do Programa Bolsa Família a todos os alunos beneficiários nos últimos cinco períodos bimestrais de coleta. (2) Quando o acompanhamento da frequência escolar dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família não está estruturado na secretaria de educação, e não existem procedimentos de interação entre a escola, a família e a rede de proteção social do município nos casos de descumprimento da frequência escolar mensal mínima estabelecida pelas regras do Programa Bolsa Família (PBF), utilizando-se como referência a tabela dos motivos de baixa frequência do Sistema MEC de acompanhamento da condicionalidade em Educação do PBF. Ou, em cada período bimestral de coleta, é informada a frequência entre 50 da situação escolar. (3) Quando o acompanhamento da frequência escolar dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família está estruturado parcialmente na secretaria de educação; existem procedimentos esporádicos de interação entre a escola, a família e a rede de proteção social do município nos casos de descumprimento da frequência escolar mensal mínima estabelecida pelas regras do Programa Bolsa Família (PBF), utilizando-se como referência a tabela dos motivos de baixa frequência do Sistema MEC de acompanhamento da condicionalidade em Educação do PBF. Além disso, em cada período bimestral de coleta, é informada a frequência de mais de 80 beneficiários com identificação da situação escolar. (4) Quando o acompanhamento da frequência escolar dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família está bem estruturado na secretaria de educação, e existem procedimentos regulares de interação entre a escola, a família e a rede de proteção social do município nos casos de descumprimento da frequência escolar mensal mínima estabelecida pelas regras do Programa Bolsa Família (PBF), utilizando-se como referência a tabela dos motivos de baixa frequência do Sistema MEC de acompanhamento da condicionalidade em Educação do PBF. Além disso, em cada período bimestral de coleta é informada a frequência de mais de 80 identificação da situação escolar.

1.5 - Comunicação e interação com a sociedade 1.5.3 - Relação com a comunidade/ promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário (1) Quando as escolas

não são utilizadas pela comunidade em nenhuma situação; as escolas não procuram estimular a participação da comunidade, exceto nas festas promovidas pelas próprias escolas. A secretaria municipal de educação não despande nenhum esforço para mudar a situação. (2) Quando o espaço escolar é utilizado pela comunidade em situações excepcionais, como nos casos em que os outros espaços comumente utilizados estão indisponíveis. A secretaria municipal de educação não tem nenhuma ação planejada para mudar a situação. (3) Quando as escolas raramente são utilizadas pela comunidade em atividades esportivas, culturais e/ou para discussão de questões de interesse da comunidade; a comunidade não é estimulada a participar e ocupar o espaço escolar para desenvolver atividades de integração. A secretaria municipal de educação esporadicamente apoia ou estimula essa forma de integração. (4) Quando as escolas da rede são utilizadas pela comunidade em atividades esportivas, culturais e/ou para discussão de questões de interesse da comunidade; a comunidade é estimulada a participar e ocupar o espaço escolar para desenvolver atividades de integração. A secretaria municipal de educação estimula e apoia a utilização do espaço escolar pela comunidade.