

## **Governança ajuda ou atrapalha? Reflexões sobre a gestão educacional local**

**Telma Hoyler, Fernando Burgo, Ricardo Bresler e Veronika Paulics**

### **Resumo**

A atenção que a educação pública vem recebendo aumentou consideravelmente nos últimos dez anos. Além dos programas e diretrizes estabelecidos pelos governos federal e estadual, os gestores educacionais do âmbito local lidam com a influência externa em seu trabalho cotidiano realizado dentro das secretarias. Essa influência é exercida por um conjunto de entidades representando distintos interesses que, genericamente, ora denominado Atores Externos ao Poder Público (AEPPs). O artigo analisa como esses AEPPs têm atuado no campo da gestão educacional. Para isso, utiliza o quadro teórico de governança, que permite aprofundar a análise das interfaces entre atores do poder público e atores não estatais. Em geral, a ideia de governança recebe uma imagem positiva, mas a análise de alguns dos principais programas de capacitação dos gestores educacionais locais fomentados pelos AEPPs exemplificou a situação em que essa interface não produz efeitos úteis aos objetivos formalmente propostos, sendo uma evidência empiricamente observável de arranjos de governança ruins.

### **Palavras-chave**

Governança. Gestão Educacional. Educação Pública.

### **Abstract**

Public education has received increasing attention in the past ten years. In addition to the programs and guidelines established by federal and state governments, educational managers from the local level face external influence upon their daily work within public departments. This influence is exerted by a set of entities representing different interests, generically called non-state actors. The article examines how these actors have worked in the field of educational management. To do so, we use the theoretical framework of governance, which allows deepening the analysis of the interfaces between government and non-state actors. Most commonly, the idea of governance receives a positive image, but the analysis of some training programs of local educational managers fostered by these local non-state actors exemplifies

a situation in which the interface does not produce useful results to the formally proposed intentions, being an empirically observable evidence of bad governance arrangements.

**Keywords** Governance. Educational Management. Public Education.

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, observa-se uma recentralização da formulação de políticas públicas locais. Duas conjunturas parecem promover esse movimento: o aumento de arrecadação do Governo Federal e a melhor qualificação dos servidores públicos da União por meio da contratação de pessoal técnico, em muitos casos, via concurso público. Embora haja outros fatores, recursos financeiros e capacidade técnica são decisivos para o aumento do número de programas federais que alcançam, sistematicamente, o nível local de governo.

A recentralização vem ocorrendo nas áreas de educação, assistência social, combate à fome, cultura, saúde, desenvolvimento agrário, dentre outras. Diante disso, não são poucos os municípios que criaram “equipes de projetos” para prospectar, elaborar e gerir convênios firmados com o governo federal por meio de editais ou do Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV). Dessa maneira, o Governo Federal disponibiliza aporte de recursos que incluem municipalidades mais pobres, efetivando assim certa redução das desigualdades interjurisdicionais. Ao longo desse artigo, mostramos que a ocorrência de centralização no *locus* de decisão sobre a formulação da política pública não impede que uma sorte de atores se organize ao redor da política, nas distintas esferas federativas em que trafega.

Como nos últimos dez anos o tema educação ganhou destaque dentre as grandes preocupações nacionais, a área sofre uma forte influência externa que afeta o cotidiano dos técnicos que atuam nos estados e municípios: são *indivíduos e, principalmente, organizações do chamado terceiro setor e dos ramos empresariais que se voltam para a responsabilidade social, interessados, por motivos diversos e com distintos meios de ação, em investir em iniciativas na área educacional. A esse conjunto disforme denominaremos Atores Externos ao Poder Público (AEPPs). A atuação desses AEPPs ocorre nos espaços de discricionariedade dos gestores locais – mesmo nos programas federais há espaço para isso – e essa influência externa pode ser percebida em dois níveis: no nível político, que é a fase de formulação das políticas públicas e, no nível técnico, quando há influência direta no trabalho dos técnicos das secretarias municipais de educação. Essas esferas não são excludentes, uma vez que, em muitos casos, a influência política é acompanhada por pareceres, trabalhos de consultoria, estudos e pesquisas que buscam trazer mais “tecnicidade” à análise das questões.*

*O objetivo deste artigo é analisar como esses AEPPs têm atuado no campo da gestão educacional. Buscamos compreender, mais especificamente, como são formulados alguns dos principais programas*

*de capacitação dos gestores educacionais, fomentados pelos AEPPs, que estão sendo aplicados nos governos locais – entendemos por gestores educacionais ou gestores da educação, os profissionais (secretária/os, diretora/es, coordenadora/es, dentre outros) das esferas subnacionais e das unidades escolares.*

Utilizaremos o quadro teórico de governança, por permitir aprofundar a análise das interfaces entre atores do poder público e atores não estatais no setor educacional. A governança será aqui considerada em seu sentido abrangente, referindo-se à organização em arranjos a partir de diferentes formas de relação entre poder público e setores não estatais da sociedade, interessados em influenciar e/ou atuar diretamente em determinada política.

Além de fundamental na compreensão dos arranjos que se estabelecem entre os atores em torno de determinado setor, a governança é um conceito relevante na investigação das transformações em curso. Essas mudanças envolvem diretrizes de políticas, novas formas de proporcionar e organizar serviços educacionais e o surgimento de novos atores na política educacional tanto em âmbito nacional quanto mundial (AMOS, 2010).

Por meio da análise dos programas de capacitação de gestores educacionais fomentados por agentes da iniciativa privada, procuraremos evidenciar uma situação em que a estrutura de governança e as intermediações de interesses em vigência influenciam as políticas públicas de educação.

## **ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE GOVERNANÇA**

Nos últimos anos, ao mesmo tempo em que a governança vem ocupando um lugar proeminente, tanto nas agendas governamentais quanto nos estudos a respeito de políticas públicas e da relação Estado-Sociedade, evidencia-se a ausência de um consenso sobre o significado do termo. Diante da multiplicidade de trabalhos no campo da governança ou que fazem menção à palavra, verifica-se a existência de distintas abordagens: em alguns casos, o termo é utilizado para se referir a um sistema misto composto por estruturas nacionais e internacionais; em outros, governança é vista como um sistema que funciona a partir da ausência de um lugar de autoridade e comando central; em outros casos ainda, governança refere-se justamente a um conjunto de instituições que balizam o processo decisório. Além das distintas abordagens, os trabalhos que utilizam a categoria governança distinguem-se entre prescritivos e analíticos.

Governança será aqui considerada como relativa à organização em arranjos com diferentes formas de relação entre poder público e setores não estatais da sociedade, interessados em influenciar e/ou atuar diretamente em determinada política. No bojo da governança, operam distintos mecanismos, que podem ser empregados para a regulação desses atores, para garantir a continuidade (ou a mudança) das relações estabelecidas e para determinar como ocorrerão as negociações. Enquanto um viés prescritivo considera esses mecanismos como uma lista do que é necessário, ou não, estar presente para que determinado resultado seja alcançado, a concepção analítica vê na categoria um instrumental útil para compreender processos decisórios, formação de arranjos, estabelecimento de padrões de interface entre as

esferas público-privadas. Em outras palavras, governança enquanto instrumental analítico não é sinônimo de arranjos institucionais entre poder público e atores externos ao poder público que conduzem a resultados desejáveis.

Revisões da literatura nacional e internacional sugerem que governança é um termo que vem sendo usado numa variedade grande de áreas e de significados (CKAGNAZAROFF, 2009; STOKER, 1997). Tamanha diversidade já permitiu que governança fosse classificada segundo *origens* (STOKER, 1997), *usos* (RHODES, 1996), posição das *instituições e estruturas* que adotam o termo (LEFTWICH, 1994). Além de receber significados diferentes em campos teóricos distintos, também, em um mesmo campo, as acepções do termo diferem, como nos mostrou Capella (2008), na sistematização dos conceitos de governança dentro da literatura de administração pública e políticas públicas. Apesar de não ser um tema novo, e das inúmeras produções teóricas a seu respeito, quando se trata de estudos empíricos e de tirar proveito do conceito enquanto instrumental analítico, a literatura permanece deficitária. Essa lacuna aprofunda-se ainda mais quando se trata de investigar interações público-privadas que não atendem aos critérios a que se atribuem avaliações positivas, como participação cidadã e governo democrático.

Um exemplo do uso de governança enquanto categoria analítica é o trabalho de Brugué e Vallès (2005), que analisa a atuação das câmaras municipais na Catalunha, Espanha, após a primeira eleição democrática no nível local, de 1979, para mostrar como a ideia de governo foi ampliada para governança. Ao analisar as mudanças em termos de perfis, atitudes e comportamentos dos vereadores durante duas décadas, os autores estabelecem cinco fases distintas sobre o trabalho desses atores políticos e o papel da câmara: *creation* (1979-1983), *direction* (1983-1987), *delegation* (1987-1991), *coordination* (1991-1995) e *partnership* (a partir de 1995). Essa mudança de fases implicou uma mudança estrutural, uma vez que o modelo em que as decisões são tomadas por uma autoridade central foi substituído por outro em que a fragmentação torna a decisão um exercício de influência e relação com outros atores. Como os vereadores na Catalunha estão no centro do processo decisório, parece claro que eles terão que modificar suas funções para se adaptar a essa nova situação, em que as atividades “relacionais” ganharam importância. Para os autores, essa alteração que ocorreu no governo local na Catalunha é apenas uma ilustração de uma tendência internacional mais ampla.

Considerando as distintas abordagens, há ainda outro debate em relação à escala ideal para se analisar as estruturas de governança. O enfoque das coalizões entre governos e atores externos ao poder público na oferta de políticas públicas, que nos interessa aqui, exige uma escala grande, com foco no local. Como sugere John (2009), as políticas públicas precisam ser endereçadas e implementadas em lugares específicos, mesmo que seja uma multiplicidade deles e é nesse lugar que os diversos órgãos governamentais e entidades externas ao poder público interagem e buscam resolver problemas de ação coletiva.

A respeito dos usos para o termo governança, há ainda um a ser explorado. Trata-se da aplicação retórica e pouco substantiva do termo. A partir da proclamada percepção de falência dos sistemas tradicionais de administração burocrática, que conduziu os governos a

remodelarem sua forma de governar (incluindo governar por meio de fronteiras permeáveis entre organizações públicas e privadas), Stoker (1997) aponta que os governos teriam mudado suas ferramentas e principalmente seus significados. O termo governança seria usado no lugar de governo, como se “governo” fosse uma palavra inapropriada para vender propostas e angariar colaboradores em sociedades privatizadas e orientadas pelo mercado. “Governança forneceria uma boa fachada para tornar aceitável o corte de custos. Seria um código para menos governo” (*ibidem*, p. 39, tradução nossa) e, nesse sentido, seu uso seria mais de retórico que substantivo.

Na sistematização realizada por Capella (2008), foram encontradas as seguintes conceituações para governança na literatura de administração pública e políticas públicas: (a) mudança de um Estado burocrático para um Estado com menos funções, com transferências dessas para o terceiro setor; (b) aplicação de mecanismos de mercado pelo Estado; (c) desenvolvimento de capital social, fortalecimento da sociedade civil e aumento de participação cidadã; (d) agência de empreendedores públicos dotados de poder de decisão; (e) nova administração pública ou gerencialismo; (f) nova geração de reformas administrativas e de Estado; (g) desempenho do setor público; (h) cooperação interjurisdicional e gestão de redes; (i) globalização e racionalização; (j) transparência na gestão e o estabelecimento de padrões de controle. Talvez a mais importante contribuição desse trabalho tenha sido detectar incongruências e ambiguidades na utilização do termo em documentos oficiais, de modo que não apenas diferentes atores utilizam diferentes significados, mas um mesmo ator chega a usar distintas significações a depender do contexto e do objetivo. A autora conclui que o significado do termo governança “depende da forma como as pessoas o interpretam, utilizam, ou respondem a ele [...]. Nesse sentido, governança é um símbolo, coletivamente criado, que molda as percepções como instrumentos políticos de influência e controle” (*ibidem*, p. 19). Explorar a ambiguidade contida nos usos do termo é um recurso que permite a ampliação das bases de apoio de uma política por meio da união de grupos com interesses contrários em torno de uma mesma ideia, facilitando inclusive o processo de negociação (CAPELLA, 2008). Além disso, a ambiguidade do termo e a característica de “fachada” facilitam o alcance de outra condição fundamental que é a legitimidade do governo perante a adoção de políticas públicas que, se analisadas de perto, poderiam ser impopulares e contraditórias aos interesses da base de apoio do governo. A adoção do termo governança nesses casos representaria um uso diferente dos que citamos até aqui: tratar-se-ia também de um recurso de retórica política. O exercício do poder na ação governamental incorpora várias condições necessárias à eficácia das ações. Dentre os motivos para a utilização de governança como retórica, estaria a busca por legitimidade conferida pela sociedade (ou partes dela). Em regimes democráticos, a legitimidade depende fundamentalmente de eleições livres e abrangentes, embora as eleições sejam insuficientes para criar as bases da legitimidade. Governança refere-se, portanto, também à construção de uma coalizão com atores externos aos governos, na busca por condições de governabilidade. Esse último termo torna ainda mais complexo o debate sobre governança. Sob a ótica prescritiva, esse debate, no Brasil, parece se organizar em torno de três abordagens e nas condições necessárias de governabilidade que diferem para cada uma delas. Para a ótica da Reforma do Estado, governabilidade estaria relacionada à capacidade do Estado em gerir eficientemente a

máquina pública (BRESSER-PEREIRA, 1998); para a abordagem que enfatiza o controle social, governabilidade poderia ser observada por meio da transparência na gestão e prestação de contas do poder público (DINIZ, 1997); para a abordagem da governança enquanto participação social, governabilidade incluiria o fortalecimento da sociedade civil (ARAÚJO, 2002).

A ideia de que a capacidade de governar não é capturada pelo processo eleitoral, mas criada e mantida pela combinação entre membros de uma coalizão e os recursos apropriados, sejam do governo ou de fora dos governos, também está presente em Stone (1993), mas numa acepção menos normativa. Ou seja, o processo eleitoral formal é importante para o acesso ao poder, enquanto a permanência no poder estaria mais relacionada à formação de coalizões de governo que combinariam a capacidade estatal com recursos (financeiros e políticos) não governamentais. Para o autor, governança estaria afinada precisamente com a *combinação* desses recursos. As preferências que moldam as coalizões são fluidas, podendo variar segundo um padrão de interações ou estrutura de recursos. Em outras palavras, o que um ator prefere pode ser modificado pela necessidade de considerar as consequências daquilo para outro ator com o qual mantém laços sociais ou políticos.

Stone (1993) estava olhando para os regimes urbanos norte-americanos, caracterizados por governos locais com poucos recursos públicos e dependentes de recursos de setores privados da economia. Para o autor, uma coalizão de governo viável seria aquela capaz de mobilizar recursos compatíveis com sua agenda política principal e assim poder levar a cabo as políticas propostas. Quanto mais complexa a tarefa de governo, maior seria o nível de recursos necessários para viabilizar a agenda das políticas. Contrariamente, no caso brasileiro, não encontramos uma dependência direta desses recursos privados para o desenvolvimento de políticas públicas locais, dentre outros motivos, por causa dos repasses constitucionais que fomentam as políticas, como é o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). No entanto, mesmo diante dessa distinção entre as fórmulas federativas, que impactam estruturalmente as unidades subnacionais, observamos governos locais e nacionais interagindo com AEPPs.

A concepção ampla de governança enquanto relacionamento interativo entre forças governamentais e não governamentais em torno da disputa pela formulação e implementação de políticas, ajuda-nos melhor a investigar as práticas que vêm ocorrendo na interface entre poder público local e os AEPPs. A utilização do enquadramento de governança como instrumental analítico permite-nos, por exemplo, fazer as seguintes perguntas a respeito da observação da interação de um órgão governamental com atores externos: Quem são os atores externos atuando junto ao governo? Como se relacionam entre si? Em que medida isso importa para o processo de tomada de decisões políticas e administrativas? Os atores externos estão utilizando recursos públicos para levar a cabo suas propostas? Diante da não dependência de recursos privados para as políticas educacionais, quais tipos de recursos são aportados por esses atores aos governos subnacionais?

Tanto a necessidade de aportes financeiros quanto a busca por legitimidade são elementos já explorados pela literatura que procuram responder por que razões se formam esses arranjos

sob a ótica do poder público. Nossa proposta é investigar a formação e o funcionamento dessas relações no campo educacional.

## A ADJETIVAÇÃO DA GOVERNANÇA

Neste ponto, vale retomarmos a ambiguidade contida no uso (CAPELLA, 2008) e a característica de fachada (STOKER, 1997) para enfatizarmos como, apesar de todas as contradições presentes no campo, governança tem sido hegemonicamente qualificada e estudada como a “boa” governança; propomos, então, uma explicação para a prevalência do termo na literatura nacional sob a categoria “boa”.

A partir da diretriz das agências internacionais em reformar as instituições políticas com vistas à produção de um ambiente econômico propício ao aumento da segurança nas transações econômicas que se amparam em grande medida na corrente dos neoinstitucionalistas econômicos, a exemplo do trabalho de North (1991), a adoção do termo governança popularizou-se. O seu crescente emprego para explicar o fenômeno da interface entre agentes externos ao governo e o Estado não veio, contudo, acompanhado de um rigor teórico adequado. Pelo exato oposto ao proveito analítico que se poderia obter com a categoria, discursos normativos e prescritivos sugerem que um bom caminho para o desenvolvimento econômico e a promoção da imagem de uma organização não governamental (com ou sem orientação para o lucro) é influir na promoção de uma boa governança local. Kersbergen e Waarden (2004) apontam que o início do uso moderno do termo governança está relacionado com o campo do desenvolvimento econômico em que o Banco Mundial insistia na ideia de “bom governo”. Borges (2003) retoma um relatório de 1997 da mesma instituição como um documento importante no estabelecimento de uma estratégia para a ampla reforma dos Estados, no que se refere à adequação do seu papel de fortalecimento das instituições, um processo no qual necessariamente deveria estar contemplado o modelo da provisão privada de serviços por meio de parcerias público-privadas.

Com o financiamento de agências internacionais, diversos países iniciaram reformas de modernização do aparelho do Estado. No Brasil, sugere-se que os estudos sobre governança tenham surgido com a Reforma do Estado no Brasil. Embora antes já ocorressem estruturas de governança, a introdução dos estudos sobre o termo, nesse período, parece que fez esquecer que governança se trata na verdade de um nome novo para um fenômeno antigo e de que a face da reforma gerencial, utilizando os princípios do *new public management* (NPM), é apenas um dentre outros padrões que podem ser criados.

Possivelmente influenciado pelo estabelecimento de novos contornos federativos no Brasil e buscando se opor à estratégia da reforma que ganhava espaço, inúmeros trabalhos nos anos 1990 passaram a focar e a investigar seletivamente os bons arranjos. A oposição de “boas práticas” às “*best practices*” impostas pelas agências internacionais também contribuiu com esse enfoque. Nessa linha, a defesa de instrumentos como o associativismo, a participação popular em fóruns e conselhos, o orçamento participativo e a descentralização municipal significava uma tentativa de contraponto à estratégia gerencial. Enquanto alguns defendiam

o NPM como a estratégia de “boa governança”, outros justificam a “boa governança” como os inúmeros arranjos locais criados na interface entre poder público e governos. Ambos enfoques, contudo, localizam-se numa ordem prescritiva, em que, cada qual, a partir das suas percepções do que seja boa, normatiza o que é minimamente necessário para que a governança possa assim ser considerada. Quando a resposta é fornecida apenas em termos do que é bom ou certo, os motivos que levam ao fracasso e “o que isso pode significar em termos de relação entre a administração, executivo, legislativo, governo, sociedade e cidadãos, raramente são examinadas pelos atores sociais e institucionais e pelos acadêmicos e profissionais que atuam no campo da reforma” (SPINK, 1998, p. 163). A impressão que se tem é que a acepção comumente aceita de governança passou a ser “aquela que é boa”, deixando de dar atenção a outras formas de arranjos que, inclusive, podem chegar a comprometer a ordem democrática.

Governos participam do conflito de forças oferecendo apoio e fazendo propostas a determinados atores e esses fazem o mesmo aos governos. A partir daí, os resultados podem ser bons ou ruins do ponto de vista da democracia formal, da participação, da prestação de serviços públicos de qualidade, da eficiência alocativa dos recursos. Dizer que a governança é boa, portanto, obviamente, significa escolher a perspectiva com que se está olhando para os resultados. A governança adjetivada como *boa* ou *democrática* é um possível efeito, dentre outros, a partir da construção de determinada estrutura. A adjetivação, contudo, analiticamente ajuda pouco. A adequada investigação de governança como uma arena na qual arranjos são formados pressupõe um olhar aberto e não enviesado, segundo parametrizações que pré-determinarão se ali ocorre, ou não, governança. Caso contrário, poderão ser excluídos da investigação arranjos público-privados em que ocorre corrupção, por exemplo, ou a vitória sistemática e prolongada no tempo de determinada empresa pouco qualificada para prestar um serviço de concessão pública.

Além desse agravante do ponto de vista analítico, Capella (2008) alerta que, mesmo diante do esclarecimento da perspectiva adotada para se qualificar a governança, conceitos como “eficiência”, “desempenho” e “igualdade”, frequentemente utilizados para vender uma ideia de política pública ou legitimar o estabelecimento de um arranjo público-privado, ainda são termos ambíguos na medida em que representam significados distintos para grupos diferentes.

Explorar a característica da ambiguidade na produção de políticas públicas permite que se espalhem representações de mundo (embora as representações façam diferentes sentidos para diferentes grupos). Com isso, direciona-se o discurso para diferentes audiências ao mesmo tempo e se abre espaço para a obtenção do apoio de distintos grupos (CAPELLA, 2008). Detalhar o que está escondido por trás desses conceitos ambigualmente espalhados e entender por que um foi privilegiado, em detrimento de outro, exige a postulação de perguntas que nos levam à investigação sobre que atores “de fato determinam as metas, objetivos e padrões de desempenho do setor público? O que é a capacidade governamental, afinal? Como diferentes padrões de eficiência são recebidos por diferentes grupos de beneficiários de uma política?” (CAPELLA, 2008, p. 20). O exercício dessas questões, dentre outras, conforma a investigação de governança que propomos.

Investigar como chegamos ao atual estágio de uso do termo governança, no Brasil, importa compreender como se tem legitimado a introdução de setores privados na formulação/implementação de políticas públicas. Por meio de uma breve revisão bibliográfica da adoção do termo governança na literatura no Brasil, é possível constatar que a palavra tem sido amplamente adotada sob a perspectiva “daquela que é boa” nas mais variadas áreas temáticas. Essa associação automática pode ser encontrada, por exemplo, na leitura sobre experiências de habitação e governança urbana em dez cidades brasileiras (CARDOSO; DO VALLE, 2000); no relato de experiências de boa governança a partir da análise de quatro políticas locais de Salvador, a saber: o Planejamento Urbano, o Orçamento Participativo, o Conselho do Carnaval e o Programa Cidade Mãe (IVO, 1997). A mesma adjetivação foi encontrada no texto a respeito da inovação na governança dos processos participativos das organizações brasileiras de agricultores familiares (ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRODER, 2010).

Embora alguns AEPPs se oponham a diretrizes homogeneizantes provenientes de estruturas centrais (sejam agências internacionais ou órgãos do Governo Federal), o deslocamento de governo para governança, na acepção da maior parte desses atores, continua operando sob o registro do que é necessariamente bom. É útil focar experiências de políticas públicas exitosas em oposição a concepções pouco informadas sobre o que está ocorrendo nos governos subnacionais, bem como para mostrar uma diversidade de iniciativas inteligentemente formuladas e implementadas que podem inspirar outras práticas. Para não se tomar a parte pelo todo e para que as investigações de estruturas, arranjos e interfaces não sejam preteridas, é importante destacar que essa é uma opção de recorte empírico.

Nos estudos da área educacional no Brasil, quando os autores optam por adotar a categoria de governança, em geral, aparecem estudos normativos como Prais (2008), que discorre a respeito dos fundamentos da boa governança e sua relação com a gestão democrática da educação e as bases mais igualitárias e participativas desejadas. O termo governança também aparece frequentemente adjetivado, como em Guimarães (2010), que estudou o papel dos conselhos municipais de educação e de acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) na perspectiva da governança democrática. Esse texto sugere um *trade-off* entre governança democrática e captação de recursos, como se as estratégias para a captação não pudessem estar contidas na categoria governança de análise. Diferente desses, que enfocam o que há de “bom” nos arranjos, outro tipo de estudo da área educacional foca em programas formulados e implementados na interface de governos locais e entidades externas ao poder público. Embora fundamentais em seu potencial para disputar o campo e influenciar a formulação de políticas públicas educacionais, em geral, têm caráter de denúncia e são estudos de caso pouco articulados no sentido de uma construção teórica que ajude a compreender a conformação dos atores e o jogo com os poderes públicos locais.

## O PODER LOCAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS

A trajetória política e a adoção da fórmula federativa brasileira são fenômenos auxiliares que podem nos ajudar a compreender a associação positiva comumente feita entre descentralização e participação e a opção pelo enfoque “do que é bom” nas interfaces externas ao poder público entre governos locais e atores.

Os estudos da boa-governança no Brasil, em geral, enfatizam os benefícios da descentralização de políticas públicas, tanto na competência de implementação quanto do lugar da decisão e sua associação positiva à democracia e participação.

Enquanto se observa um aumento de estudos que defendem como tais benefícios permitem ao gestor local identificar melhor as demandas do território subnacional e promover políticas em conformidade com isso junto a atores da sociedade civil, a corrente da literatura federativa que aponta para os benefícios da centralização do *locus* de decisão sobre a formulação da política pública (*policy decision making*) deixa pouco espaço para o estudo da discricionariedade dos atores locais, por focar, como lhe seria natural, o importante papel de coordenação e redução das desigualdades interjurisdicionais exercido pelo governo central. Permanecem pouco estudadas as relações que se estabelecem entre órgãos municipais e prestadores de serviços.

No Brasil, conforme nos lembra Arretche (2002), a avaliação unânime de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiências e disfunções várias, conduziu a um consenso pró-descentralização que foi quase de imediato associado positivamente à participação e transparência. Paralelamente às reformas institucionais que tomaram lugar ao longo dos anos 1980 e recuperaram as bases federativas do Estado brasileiro, deu-se início à implementação de um “abrangente programa de descentralização” (ARRETCHÉ, 2002) para as políticas sociais, de modo que “a simultaneidade histórica dos dois processos tem deixado a falsa impressão de que estes são a mesma coisa, quando não o são” (*ibidem*, p. 27). A associação federalismo-descentralização também é recorrente na literatura internacional. Existem múltiplos motivos para a defesa da descentralização. Enquanto para Weingast (1995), a maneira de combinar democracia e eficiência é um desenho de Estado descentralizado que induza à competição interjurisdicional por meio da mobilidade de cidadãos e empresas em contextos subnacionais, para as teorias da economia do bem-estar, descentralização estaria associada a vantagens de revelação da informação e de *accountability* das instâncias descentralizadas, conforme nos lembra Rodden (2005).

Na política educacional, assim como na de saúde e assistência social, no Brasil, com a Constituição Federal (CF/88), descentralizou-se a implementação da política pública ao mesmo tempo em que se centralizou o *locus* de decisão sobre a sua formulação. Logicamente, do mesmo modo que a associação livre entre descentralização de políticas e participação política não é teoricamente automática nem empiricamente generalizável, a ocorrência de centralização no *locus* de decisão sobre a formulação da política pública não impede ocorrência de uma sorte de atores se organizando em torno de uma política. Isso pode ocorrer tanto no nível federal quanto nos subnacionais. Aparentemente é senso comum tentar compreender a influência institucional no resultado das políticas (IMMERGUT,

1998). Além disso, entendemos que os responsáveis pela implementação direta das políticas fazem escolhas, como destaca Lipsky (1998) ao demonstrar como as políticas públicas são afetadas pela discricionariedade dos funcionários, os “burocratas do nível da rua”, que recebem instruções normativas e atuam em sua formulação, tomando decisões alocativas que impactam no processo de implementação.

Importa deixar clara a distinção entre (des)centralização da *implementação das políticas* e (des)centralização da *decisão sobre a formulação das políticas* e, nesses moldes, no Brasil, são muito distintas as políticas públicas nas áreas sociais e nas de infraestrutura urbana. No caso das políticas de educação, saúde e assistência social, as transferências de recursos financeiros do Governo Federal estão atreladas à implementação de políticas públicas via FUNDEB, SUS e Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Além de realizar transferências de recursos financeiros, o Governo Federal centraliza o processo decisório, atrelando o recebimento dos recursos à execução da política. Embora os governos subnacionais percam parte de sua autoridade decisória com a adoção dessa fórmula federativa, isso seria compensado pela redução das desigualdades territoriais. Já no caso das políticas de infraestrutura urbana, a regulamentação do Governo Federal não diz respeito ao processo decisório e não está atrelada à transferência vinculada de recursos. Assim, as políticas de infraestrutura urbana são negativamente afetadas pelo efeito de não coordenação. As decorrências desses dois tipos de coordenação fazem repensar significativamente a associação descentralização-bom/centralização-ruim. Ao mesmo tempo em que “a crença nos benefícios da descentralização produziu uma espécie de obstáculo cognitivo” (ARRETCHE, 2003, p. 342), enxergar a centralização de algumas políticas no Governo Federal como meio de redução das desigualdades interjurisdicionais não deve impedir a análise dos interesses que se organizam nesses setores de políticas. Já há certo consenso na literatura de que, no caso das políticas em que os governos subnacionais têm mais autoridade decisória e não contam com transferências constitucionais, há uma tendência do governo local em incorporar, de diferentes formas, os interesses dos agentes privados que têm o controle dos recursos para executar a política, enquanto que nas políticas mais reguladas, essa tendência seria menor. É comum também a derivação analítica de que restaria pouco espaço para a atuação discricionária dos interesses privados junto aos governos locais, no caso das políticas mais reguladas. Isso não seria motivo, contudo, para deixar de estudar a atuação dos setores privados na educação, muito pelo contrário, uma vez que identificamos um movimento crescente de AEPPs em direção à educação pública.

Nem sempre o interesse das partes é de natureza financeira, uma vez que há outros ganhos envolvidos e a articulação com setores da iniciativa privada passa pela legitimação por meio do discurso da “boa governança”. Por um lado, o governo se beneficiaria com a imagem de abertura à participação e aumento da transparência; por outro lado, os AEPPs cumpririam os pressupostos da responsabilidade social corporativa como mais um meio para alcançarem seus interesses.

## Os programas de capacitação da gestão educacional

Considerando o quanto sabemos a respeito dos novos métodos de governar e de como são estabelecidos os pontos de conexão entre poder público e entidades externas ao governo, vale identificar as áreas de interesse, as forças em operação e a natureza das intervenções produzidas nessas coalizões.

Em artigo recente, Bresler *et al.* (2012) analisam os programas de capacitação e formação em gestão escolar que são ofertados no Brasil, procurando responder a duas perguntas: “(a) O que tem sido ofertado para capacitar gestores? e (b) Quais os desafios da gestão para esses profissionais? Ainda que o encadeamento das duas perguntas pareça ilógico, segue a ordem evidenciada pelas observações empíricas, segundo as quais as soluções de capacitação de profissionais da educação antecedem a identificação de suas demandas” ((BRESLER *et al.*, 2012, p. 2).

Como fonte de informação, fizeram uma pesquisa que mapeou e analisou os principais programas de formação e capacitação elaborados pelo setor público (governos Federal e Estaduais) e pelos AEPPs. As entidades incluídas naquela análise “foram identificadas a partir da listagem das signatárias da Carta Aberta ao Movimento Todos pela Educação e de outras identificadas nos sítios eletrônicos das signatárias, totalizando 51 entidades” (BRESLER *et al.*, 2012, p. 2). Além disso, trabalharam com a sistematização dos relatos de pesquisa de campo investigando a gestão educacional em 16 municípios brasileiros. Esses municípios foram escolhidos para serem representativos do quadro nacional, de acordo com quadrantes definidos a partir da criação de índices que avaliaram oferta, qualidade e resultados dos sistemas de ensino. Apesar de a amostra não poder ser considerada estatisticamente representativa, contribui para compreender a diversidade nacional. O levantamento foi realizado no primeiro semestre de 2012, no âmbito do projeto “Programa de Formação e Premiação de Dirigentes Municipais de Educação”<sup>1</sup>.

Destacamos a seguir alguns dos resultados apresentados ali e que interessam ao propósito deste artigo. Das iniciativas do Governo Federal, realça-se o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), pela repercussão de suas ações nas Unidades da Federação (UFs) e porque não se identificou iniciativa similar em proposta e magnitude em outros países. Por meio do Pradime, o Governo preserva a possibilidade de fazer política pública a partir do Estado, espaço no qual os autores encontraram os melhores meios disponíveis para aperfeiçoar instrumentos de gestão educacional. Nas secretarias estaduais de educação, além das referências ao Pradime, foi encontrado um número grande de iniciativas vinculadas a entidades externas ao poder público, que basicamente consistem em implementar capacitações específicas dessas instituições.

No artigo, os autores observaram “alguns fluxos que operam e criam arranjos institucionais entre as categorias criadas (Pesquisa, Formação, Mobilização/ Articulação e Apoio), incluindo aí, por exemplo, uma parceria entre uma fundação e uma universidade que oferece especialização para gestores educacionais, destacando-se, dentre os conteúdos ofertados, a aplicação de modelos de gestão de comunicação e marketing no ambiente pedagógico e administrativo da escola” (BRESLER *et al.*, 2012, p. 5). Os autores também destacam que algumas entidades demonstram capacidade de penetrar em órgãos públicos, “de modo que estes implementam seus desenhos de programa e divulgam suas iniciativas, e elas ocupam o *status* de interlocutoras da sociedade junto a instâncias do poder público no que se refere à definição e implementação de políticas de formação e condições de trabalho dos profissionais da educação”. O próprio programa que permitiu o levantamento de informações que alimentou o artigo em questão não deixa de ser uma demonstração desse fluxo e da capacidade das entidades privadas de fins públicos fomentarem coalizões e mobilizarem recursos para alcançar seus fins (BRESLER *et al.*, 2012, p. 5).

Na mesma direção, a investigação das coalizões da educação no Brasil desenvolvida por Simielli (2007), destacou como o Plano de Metas *Compromisso Todos pela Educação* (instituído pelo Decreto 6.094 de 24/04/07 que atualmente se constitui em um programa estratégico do PDE) recebeu o nome de uma dessas coalizões. Essa coalizão, por sua vez, seguiu o nome da declaração adotada em Dakar pelos organismos internacionais (como veremos no próximo item). Em sua dissertação, Simielli obteve depoimentos densos que revelam visões conflitantes (inter e intracoalizes) a respeito do estabelecimento do Plano e da parcialidade dos AEPPs em relação à suposta pretensão de serem interlocutoras em nome da sociedade junto às instâncias do poder público.

A análise dos programas de formação apontou que “O campo da gestão é fértil em produzir modelos, receitas e retóricas de inovação. Embora os impactos efetivos das iniciativas apontadas sejam, em seu conjunto, inócuos, há concordância quanto à importância de aprimorar os profissionais da educação mesmo que não se consensue como isso se daria” (BRESLER *et al.*, 2012, p. 10). Em relação ao conteúdo programático que prevalece nos cursos fomentados pelas entidades privadas, identificamos que eles ignoram o “embate entre o que deveria ser a gestão escolar, que por sua vez derivam de diferentes abordagens de administração” (BRESLER *et al.*, 2012, p. 10).

Por meio de pesquisas de campo realizadas recentemente, os autores constataram que a maioria dos gestores possui histórico de engajamento na busca pela melhoria da qualidade da escola pública no município e que é um erro supor que se trata de servidores pouco comprometidos ou mal preparados para ocupar os cargos, mesmo havendo grande heterogeneidade entre os perfis. Também, puderam compreender como os programas de formação são percebidos pelos gestores e dirigentes educacionais municipais, apontando para a sua ineficácia.

Na fala dos gestores locais, as entidades privadas demonstram um profundo desconhecimento dos problemas institucionais enfrentados pelos municípios e até mesmo do campo educacional como um todo.

Com a capacitação ofertada, de modo geral, não se alcançam as causas dos problemas da gestão escolar, como por exemplo: na hipótese de falta de transporte escolar para levar estudantes da zona rural às escolas, um primeiro diagnóstico poderia identificar aí um problema de má gestão dos recursos financeiros. Diante disso, uma capacitação em “plano de negócios” não teria como contribuir para aprimorar a educação do aluno, e seria tratar um problema sem equivalência à sua causa. A falta de transporte poderia ter ocorrido não por mau planejamento, mas por arranjos institucionais obscuros, como é o caso de alguns regimes de colaboração entre estados e municípios para transportar estudantes das duas redes (BRESLER *et al.*, 2012).

Os desafios da gestão educacional identificados são múltiplos e, muitas vezes, inter-relacionados e complexos. Cursos de capacitação não bastam para superá-los, mesmo porque não levam em conta as especificidades da diversidade de contextos dos municípios brasileiros. Ao mesmo tempo, os levantamentos dos autores identificam que não significa que os gestores não aproveitem os recursos e programas que vêm de fora do município, mas que quando o fazem são obrigados a alterar substancialmente seus recursos e estruturas organizacionais. Isso para aproveitar minimamente essas “soluções exteriores”, ilustrando um dos impactos indesejados da adoção de um programa federal, como mencionados no início.

Bresler *et al.* (2012) concluem que “na prévia existência de cursos de ferramentais administrativos, a tentação em replicá-los ao ambiente da educação cresce na mesma proporção em que o tema ganha relevância econômica e vai se constituindo um nicho de mercado. São soluções previamente elaboradas que procuram problemas nos quais poderiam incidir” (BRESLER *et al.*, 2012, p. 7). Nesse aspecto, ajuda-nos a formulação de Kingdon (1995). Ao estudar a convergência dos três fluxos (dos problemas, das políticas públicas e da política) que identifica na formação da agenda governamental, o autor conclui que inexistente uma única ordem que explique como as questões são levadas à agenda. Em muitos casos, os participantes desses fluxos não procedem de modo a identificar primeiramente os problemas e depois buscar resolvê-los, de maneira que a defesa de soluções predeterminadas antecede muitas vezes o destaque de problemas aos quais aquelas soluções estão ligadas.

## **GOVERNANÇA DO CAMPO EDUCACIONAL**

Coerente com a opção de considerarmos governança no seu sentido abrangente como referencial, podemos começar a análise dos AEPPs por meio dos atores internacionais que têm exercido grande influência no desenvolvimento do campo.

Na esteira dos Novos Institucionalistas Econômicos, organizações internacionais desenharam diretrizes e políticas com o interesse de desenvolver as instituições políticas e econômicas dos países subdesenvolvidos. Jakobi (2009) analisa a capacidade dessas instituições em formarem coalizões que constroem políticas públicas e executam programas que promovem e reforçam internacionalmente suas ideias, influenciando, assim, a concepção de educação dos governos nacionais. A autora destaca o papel da Organização de Cooperação

e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e do Banco Mundial, que começam a atuar na política educacional nos anos 1970. Nos anos 1990, sua influência era perceptível e a visão econômica de educação ganhava espaço.

O Banco Mundial atualmente é considerado o maior financiador do setor, provendo fundos e infraestrutura para projetos implementados em vários países. A OCDE atua diretamente com recomendações de políticas educacionais (JAKOBI, 2009; GOLDSTEIN, 2004), por meio de instrumentos de coordenação de políticas e a formulação-divulgação de indicadores como o PISA - *Programme for International Student Assessment*, entregando um “pacote pronto”, com objetivos comuns aos países. Em relação à UNESCO, Goldstein destaca a declaração de Dakar em 2000, “Educação Para Todos”, que se espalhou rapidamente (no Brasil, como vimos antes) e se tornou um dos maiores programas internacionais com plano de ação e metas. A formação continuada é uma das diretrizes que esses organismos promovem. Aqui cabe distinguirmos “capacitação” enquanto processos direcionados à aprendizagem de meios específicos, e “formação” enquanto desenvolvimento ao longo da vida das habilidades de aprender, que demandaria o fortalecimento de processos verdadeiramente formativos (cursos de graduação, licenciatura, etc.). A influência dos organismos internacionais contribuiu para introduzir a formação na agenda da educação e rapidamente deturpou-se o que seria a formação continuada. Jakobi (2009) mostra a mudança das diretrizes supranacionais em relação à educação continuada: no início visavam que adultos aprendessem a aprender, uma espécie de direito ao desenvolvimento pessoal, objetivo que, nos anos 1990, deslocou-se para a empregabilidade. Enquanto direito, era coerente com a crescente responsabilidade e aumento dos gastos estatais, contrastando com o momento de pressão para a redução dos gastos públicos em que se incentiva a formação e a responsabilização individualizadas. Essas transformações podem ser vistas, por exemplo, na incorporação de temas como empreendedorismo em formações para a gestão escolar no Brasil e influem nas práticas organizativas das unidades escolares.

As proposições apresentadas por AEPPs na reforma educacional, no Brasil, começam a se institucionalizar na organização da educação a partir da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) em 1996, junto às diretrizes para a configuração das atribuições dos entes federativos e das disposições a respeito de cada nível de ensino. Para Michels (2006), essa regulamentação trouxe duas implicações para as unidades escolares: por um lado, fortaleceu a União como esfera de coordenação e regulamentação, destacando o papel dos governos subnacionais e a relativa autonomia da unidade escolar na educação; por outro, a retração do Estado como provedor ocorreu concomitantemente à entrada nas escolas de organizações da sociedade civil e de entidades privadas. A coordenação concentrada no Governo Federal e a entrada de AEPPs nas interfaces e nas unidades escolares são uma boa ilustração das características da governança no campo educacional.

Diversos estudos têm analisado as implicações do modelo gerencial adotado com a Reforma do Estado nas políticas de gestão da Educação Básica. Oliveira e Fernandes (2009) ressaltam a ênfase nos princípios da eficiência e dos resultados a partir da aplicação de preceitos da administração pública gerencial nas escolas. Arelaro (2007) relacionou a introdução de

instrumentos da reforma gerencial com o estabelecimento de parcerias entre organizações privadas e redes de ensino para o compartilhamento de métodos apostilados de ensino, evidenciando os impactos que isso traz à unidade e ao sistema de ensino. Nesse mesmo sentido, Lumertz (2008) investigou a parceria público-privada firmada por convênio entre o sistema de ensino do município de Sapiranga (RS) com o Instituto Ayrton Senna, identificando o impacto negativo no trabalho dos gestores das unidades escolares.

Frente à heterogeneidade dos AEPPS, organizações de diferentes naturezas e propósitos interagem com o poder público. Nesse sentido, Aguiar (2009) descreve a articulação de entidades acadêmicas do campo educacional em favor de políticas de valorização dos profissionais da educação básica, destacando a criação do FUNDEB, a instituição do piso salarial profissional nacional do magistério público e a definição das diretrizes curriculares nacionais para a Educação Básica.

Ao olhar para a articulação entre entidades privadas e órgãos de governo, Ball (2009) propõe uma definição mais precisa do que vem ocorrendo no campo educacional. O autor estuda algumas formas de privatização que têm tomado o lugar *da* educação, o lugar *dentro* da educação ou ainda *por meio* da educação e das políticas educacionais no Reino Unido. A dinâmica que ele encontra não é a do mero determinismo econômico e triunfo dos interesses privados mediante a retração do Estado. Ball argumenta que se trata de uma complexa interação, em novas formas de articulação, por vezes até contraditórias, entre companhias privadas e os governos. Não se trata de um Estado impotente, trata-se do constrangimento ou da pressão exercida pelas entidades privadas de fins públicos sobre o Estado e das diversas maneiras que ambos vêm interagindo e, ao Estado, caberia “um papel importante justamente em função da criação destes regimes de governança” (BALL, 2009, p. 97, tradução nossa).

Ball (2008) lembra que o que se pode considerar como a privatização da educação é, na verdade, a chave para compreender a reforma educacional, mas não se encerra em si mesma; antes, insere-se em uma mistura sagaz de estratégias políticas e mudanças no equilíbrio das relações de poder ao longo de diferentes tipos de instituições (governamentais e não governamentais), aparatos e agências. Por esse mesmo motivo, aqui optamos por não falar em captura da agenda governamental por entidades privadas ou em privatização da educação. Olhar para as interfaces entre poder público e AEPPs oferece-nos maior potencial analítico.

Em função de uma especificidade brasileira, vale destacar que a relevância de unidades escolares e redes privadas de ensino tem sido incorporada como variável para análises comparativas de diferentes sistemas nacionais de ensino (ALEGRE; FERRER, 2010). Chama atenção que essas análises foram desenvolvidas em contextos nos quais as redes privadas de ensino seriam consideradas irrisórias se comparadas com sua relevância por aqui. O sistema privado de ensino no Brasil ocupa um grande espaço (a) *econômico* – são evidências disso a expansão para outras atividades da “cadeia econômica”, como criação de universidades, editoras, etc.; (b) *simbólico* – que gera pseudo associação do tipo escola pública é escola de pobre; e (c) *político* – que se constata com a presença de empresários e executivos dessas redes em todo tipo de órgãos colegiados do poder público, espaços

de interface privilegiados nos processos de tomada de decisão que definem a alocação de recursos financeiros, políticos, simbólicos, etc.

A atuação das entidades externas no ramo de capacitação dos profissionais da educação está, portanto, inserida numa complexa teia de articulação do Estado com entidades privadas que atuam no campo educacional, alargando o espectro de atores envolvidos no desenho e implementação das políticas públicas. Essa complexa teia formada no âmbito nacional sofre, por sua vez, influências das diretrizes dos organismos internacionais de financiamento e com elas constituem também um padrão de articulação. No Brasil, ainda está por ser sistematizado e aprofundado o mapeamento dessa rede, de modo que nos auxilie a compreender os padrões de governança sendo configurados e as preferências de políticas públicas educacionais adotadas.

Um exemplo da atuação dos AEPPs está ocorrendo no Estado de São Paulo. Em 2011, o governo estadual lançou o programa Educação – Compromisso de São Paulo (ECSP). O programa pressupõe um pacto entre sociedade e Estado para elevar o ensino paulista a um dos melhores do mundo (SEE, 2012) e foi estruturado a partir de um diagnóstico produzido pela *McKinsey&Company*, contratada pela “iniciativa privada” para elaborar um planejamento de longo prazo para a Secretaria Estadual de Educação (SEE). Internamente, o ECSP funciona como um guarda-chuva para algumas ações de curto e longo prazo planejadas a partir da consultoria. Dentre as ações previstas no programa estava a criação de um Conselho Consultivo (Decreto 57.571/2011), cuja função é acompanhar o andamento da implementação do programa. Em fevereiro de 2012, a composição do Conselho foi alterada (Decreto 57.791/2012) e o governador do Estado passou a ser o presidente. Cabe ao secretário estadual nomear os dez representantes da sociedade civil, que atualmente são *Ana Maria Diniz, Antonio Matias, Bernardo Gradin, Carlos Jereissati, Denise Aguiar, Fábio Barbosa, Fernão Bracher, Guilherme Leal, Jair Ribeiro e Wanda Engel*. Todos fazem parte de importantes grupos econômicos, estando muitos associados a empresas que fomentam programas que fazem parte do cotidiano da gestão educacional municipal, como *Grupo Abril, Natura, Itaú, Unibanco*, entre outros.

Embora o decreto não deixe claro qual é o papel desse conselho consultivo, parece evidente que terá algum poder de influenciar a tomada de decisão referente a alguns dos projetos estratégicos da SEE, desempenhando um papel mais amplo do que a mera interlocução com representantes dos AEPPs (para isso, já existe o Conselho Estadual de Educação). Ao que tudo indica, o papel desse conselho vem sendo construído com tensão por conta de um previsível processo conflituoso: internamente, as áreas responsáveis por planejamento e gestão – fortalecidas após a reestruturação administrativa da SEE (Decreto 57.141) – não veem com bons olhos a proporção que assumiu a ingerência de atores externos na estrutura de governança da SEE; por sua vez, os empresários esperavam ter maior controle sobre as ações da pasta. Buscando solucionar esse conflito, uma nova consultoria (*Integration*) foi contratada – pelos empresários – para “apoiar” a SEE em seu planejamento estratégico.

O fato de não haver muitas informações a respeito desse processo chama nossa atenção.

A impressão que se tem é que a própria SEE não tem clareza das intenções dos AEPPs e de seus limites de atuação, levando a crer que os conselheiros trabalham numa esfera de governo superior, uma vez que eles têm trânsito direto com o Governador. As empresas de consultoria contratadas, em que pese sua competência técnica, têm como clientes os empresários (e não a SEE), e atuam conforme a demanda desses – fato crucial em situações de parcerias com alto potencial conflitivo. Casos como esse tornam mais urgente a necessidade de transparência nas relações público-privada<sup>2</sup> e, por isso mesmo, somente estudos futuros serão capazes de compreender a influência desses atores externos no processo do ensino público paulista e analisar a estrutura de governança conformada.

### Considerações Finais

O quadro conceitual de governança pode ajudar na compreensão das relações que se estabelecem entre o poder público e atores da sociedade na arena de disputa de interesses e recursos e no modo de operar as políticas públicas. As formas com que efetivamente interagem na formulação e implementação de políticas públicas ainda carecem de estudos mais sistemáticos. Procuramos, nesse artigo, contribuir ao indicar alguns caminhos para uma compreensão melhor de como isso ocorre no campo da educação pública.

De maneira geral, a participação de AEPPs no processo decisório tem sido bastante elogiada, reforçando sempre os aspectos positivos da chamada governança. Cursos de capacitação em gestão de profissionais da educação promovidos por entidades privadas, na maioria das vezes desconectados da realidade local, exemplificaram a situação em que a interface entre poder público e AEPPs no campo educacional não está produzindo efeitos úteis ao que formalmente se propõe a fazer, sendo uma evidência empiricamente observável de arranjo de “governança ruim”. Os sentidos da adjetivação, contudo, são profundamente ambíguos e aparecem, em geral, acompanhados de um arsenal prescritivo, restringindo a governança enquanto instrumental analítico.

Para além de estudar os efeitos, o campo carece de investigações sobre a formação e as movimentações dessas coalizões. Na área da gestão educacional, pudemos perceber, pelas pesquisas realizadas nos últimos anos, que as equipes gestoras da educação em diversos municípios reclamam que a chegada de programas ou projetos promovidos pelos AEPPs altera a estrutura da secretaria, tornando necessário adaptar planejamentos e programas internos, previamente estabelecidos. É sintomático da estrutura de governança estabelecida que as referidas alterações privilegiem interesses e demandas específicas de atores ligados a segmentos do ramo de responsabilidade social do empresariado. Resta ainda investigar a trama de governança que está sendo estabelecida, o nível de influência (aspecto político, técnico ou ambos) e os padrões de regularidade possíveis de se encontrar. A formação de uma agenda de pesquisa no tema ajudaria a elucidar motivações, interesses, preferências e racionalidades envolvidas em cada uma das parcerias estabelecidas, assim como acessar os investimentos de recursos políticos e econômicos que cada ator empreende nos arranjos que estabelecem e, ainda, sistematizar as principais conexões estabelecidas.

Apesar da falta de consenso no que vem a ser governança, o termo remete ao desenvolvimento de estilos de governo em que as fronteiras entre os setores público e privado se turvam.

A essência de governança seria, portanto, o relacionamento interativo entre forças governamentais e não governamentais, processos arcaicos que, ao operar novos meios e modos, demandam novas retóricas, no que podemos entender como metamorfoses do poder público local e da gestão educacional.

## NOTAS

1. Segundo os autores, uma iniciativa conjunta do Ceapg (Centro de Estudos em Administração Pública e Governo, FGV-Eaesp), Maria do Pilar Lacerda, Instituto Natura, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Telefônica, Fundação Victor Civita, Itaú BBA, Instituto Gerdau, Instituto Península, Instituto Razão Social, Todos pela Educação (BRESLER *et al* 2012, p.2). Destacamos neste sentido o Observatório da Educação [http://www.queremossaber.org.br/pt/request/diagnosticos\\_e\\_estudos\\_produzidos](http://www.queremossaber.org.br/pt/request/diagnosticos_e_estudos_produzidos)
2. Destaca-se, nesse sentido, o Observatório da Educação [http://www.queremossaber.org.br/pt/request/diagnosticos\\_e\\_estudos\\_produzidos](http://www.queremossaber.org.br/pt/request/diagnosticos_e_estudos_produzidos)

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHRODER, M. Representatividade e Inovação na Governança dos Processos Participativos: O Caso das Organizações Brasileiras de Agricultores Familiares. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 12, n. 24, p. 268-306, mai./ago. 2010.
- AGUIAR, M. O Movimento dos Educadores e sua Valorização Profissional: O que Há de Novo em Anos Recentes? **RBPAAE**, v. 25, n. 2, p. 249-262, maio/ago. 2009.
- ALEGRE, M.; FERRER, G. School Regimes and Education Equity: Some Insights Based on PISA 2006. **British Educational Research Journal**, v. 36, n. 3, p. 433-461, jun. 2010.
- AMOS, K. Governance and Governmentality: Relation and Relevance of Two Prominent Social Scientific Concepts for Comparative Education. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. especial, p. 023-038, 2010.
- ARAÚJO, V. A. Conceituação de Governabilidade e Governança: Da sua Relação entre si e com o Conjunto da Reforma do Estado e do seu Aparelho. **ENAP**, DF, mar. 2002.
- ARELARO, L. Formulação e Implementação das Políticas Públicas Em Educação e as Parcerias Público-Privadas: Impasse Democrático ou Mistificação Política? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 899-919, out. 2007.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma dos Programas Sociais. **Dados**, v. 45, n. 3, p. 431-457, 2002.
- \_\_\_\_\_. Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais: O Dificil Equilíbrio entre Regulação, Responsabilidade e Autonomia. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p.

331-345, 2003.

BALL, S. New Philanthropy, New Networks and New Governance in Education. **Political Studies**, 2008, v. 56, p. 747-765, 2008.

\_\_\_\_\_. Privatizing Education, Privatizing Education Policy, Privatizing Educational Research: Network Governance and the Competition State. **Journal of Education Policy**, v. 24, n. 1, p. 83-100, 2009.

BORGES, A. Governança e Política Educacional: A Agenda Recente do Banco Mundial. **RBCS**, v. 18, n. 52, p. 125-138, 2003.

BRESLER, R.; HOYLER, T.; BURGOS, F.; PAULICS, V. Se a Resposta é Capacitação em Gestão Educacional, Qual é a Pergunta? III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação, **Anais...**, Zaragoza, Espanha, nov. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Ed.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. RJ: FGV, 1998.

BRUGUÉ, Q.; VALLÈS, J. M. New Style Councils, New Style Councillors: From Local Government to Local Governance. *Governance*, v. 18, p. 197-226, 2005.

CAPELLA, A. C. Menos Governo e mais Governança? Repensando a Lógica da Ação Estatal. 6º Encontro da ABCP, **Anais...**, Campinas, Unicamp, 29/07-01/08/2008.

CARDOSO, A. L.; VALLE, C. L. do. Habitação e Governança Urbana: Avaliação da Experiência em 10 Cidades Brasileiras. **Cadernos Metrópole**, n. 4, p. 205-244, 2000.

CKAGNAZAROFF, I. Reflexões sobre Estratégias de Governança Local. **GES**, v. 3, n. 5, jan./jun. 2009.

DINIZ, Eli. Globalização, Governança e Reforma do Estado. **Textos para Discussão**, Rio de Janeiro, v. 391, p. 1-15, 1997.

GOLDSTEIN, H. Education for All: The Globalization of Learning Targets. **Comparative Education**, v. 40, n. 1, fev. 2004.

GUIMARÃES, C. Instituições Participativas na Educação: Entre a Governança Democrática e a Captura de Recursos. III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia, **Anais...**, Florianópolis, 2010.

IMMERGUT, E. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.

IVO, A. B. L. Uma Racionalidade Constrangida: A Experiência da Governança Urbana em Salvador. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 107-145, jan./dez. 1997

JAKOBI, A. **International Organizations and Lifelong Learning**: From Global Agendas

to Policy Diffusion. NY: Palgrave MacMillan, 2009.

JOHN, P. Why Study Urban Politics? In: DAVIES, J.; IMBROSCIO, D. **Theories of Urban Politics**. SAGE, 2009.

KERSBERGEN, K. V.; WAARDEN, F. V. "Governance" as a Bridge between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy", **European Journal of Political Research**, v. 43, n. 2, p. 143-171, 2004.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Longman, 1995.

LEFTWICH, A. Governance, the State and the Politics Development. **Development and Change** v. 25, p. 363-386, 1994.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service**. New York: Russell Sage Found, 1980.

LUMERTZ, J. S. **A Parceria Público-Privada na Educação: Implicações para a Gestão da Escola**. Porto alegre, 2008. 118 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação – PPG, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

MICHELS, M. H. Gestão, Formação Docente e Inclusão: Eixos da Reforma Educacional Brasileira que Atribuem Contornos à Organização Escolar. **RBE**, v. 11, n. 33, set./dez. 2006.

NORTH, D. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

OLIVEIRA, R.; FERNANDES, M. Redefinição do Papel do Estado no Brasil: Implicações do Modelo Gerencial para as Políticas de Gestão da Educação Básica. **Educação: Teoria e Prática**, v. 19, n. 32, p. 57-72, jan./jun. 2009.

PRAIS, M. Democratização da Gestão e Qualidade Social da Educação: Fundamentos da Boa Governança. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 1, n. 2, p. 167-176, jul./dez. 2008.

RHODES, R.W.A. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, XLIV, p. 652-667, 1996.

RODDEN, J. Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. **Comparative Politics**, v. 36, n. 4, p. 481-500, 2005.

SEE. Programas e Projetos. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/portal/projetos>. Acesso em: 13/09/2012

SIMIELLI, L. **Coalizões em Educação no Brasil: A Pluralização da Sociedade Civil na Luta pela Melhoria da Educação Pública**. Dissertação (Mestrado), EAESP/FGV, 2008.

SPINK, P. Possibilidades Técnicas e Imperativos Políticos em 70 Anos de Reforma Administrativa. In: BRESSER-PEREIRA, C; SPINK, P. (Ed.). **Reforma do Estado e**

**Administração Pública Gerencial.** RJ: FGV, 1998.

STOKER, G. Public-Private Partnerships and Urban Governance. In: PIERRE, J. (Ed.). **Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences.** London: Macmillan Press, 1997.

STONE, C. N. Urban Regimes and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach. **Journal of Urban Affairs**, v. 15, n. 1, p. 1-28, 1993.

WEINGAST, B. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. **Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 11, n. 1, p. 1-31, abr. 1995.

**Telma Hoyler** Mestranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, Brasil. Pesquisadora Junior do Centro de Estudos da Metrópole, USP – DCP.

**Fernando Burgo** Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - SP, Brasil. Pesquisador da Fundação Getúlio Vargas - SP, Brasil.

**Ricardo Bresler** Doutor em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas - SP, Brasil. Professor contratado da Fundação Getúlio Vargas - SP, Brasil.

**Veronika Paulics** Mestra em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - SP, Brasil. Pesquisadora do Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, Brasil.