
CONSTRUÇÃO DE UM INSTRUMENTO DE MEDIDA DA GOVERNANÇA NA EDUCAÇÃO BÁSICA DO BRASIL

Anderson Soares Furtado Oliveira ¹

André Nunes ²

Mariana Guerra ³

▪ Artigo recebido em: 02/03/2020 ▪▪ Artigo aceito em: 03/06/2020 ▪▪▪ Segunda versão aceita em: 05/10/2020

RESUMO

Com foco na governança aplicada à educação básica, mais especificamente ao processo de governança educacional, o presente estudo descreve a criação de um instrumento de avaliação da educação brasileira. Baseado no modelo *Governance Analytical Framework* [GAF] de Hufty (2011), e na metodologia de Pasquali (2009) para construção e validação de instrumento de avaliação, a presente 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. Consideraram-se a revisão da literatura e a análise da legislação pertinente, para elaborar a definição constitutiva do construto a ser medido no instrumento. Posteriormente, realizou-se (i) a análise teórica dos itens, por meio de entrevistas a grupos focais, e (ii) a aplicação do instrumento-piloto, sendo consolidada a versão final em 25 itens de avaliação. Considerando a exiguidade de pesquisas empíricas sobre governança nos sistemas de educação básica, principalmente no Brasil, o presente estudo traz válidas contribuições teóricas e práticas para esse campo de investigação. Especialmente, o instrumento proposto pode ser utilizado, após validação empírica por análise fatorial, para construção de indicadores globais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável [ODS], em especial do ODS nº 4.

¹ Mestre em Gestão Pública Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Endereço: Esplanada dos Ministérios, Plano Piloto. Brasília/DF, Brasil, CEP: 70000-000. Telefone: (61) 2027-8272. E-mail: anderson12@live.com
<https://orcid.org/0000-0001-6706-0401>

² Doutor em Economia Universidade de Brasília, Endereço: Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE/UnB. Campus Universitário Darcy Ribeiro, Brasília/DF, Brasil, CEP: 70910-900, Telefone: (61) 3107-0812, E-mail: andrenunes@unb.br
<https://orcid.org/0000-0001-9928-6245>

³ Doutora em Administração Universidade de Brasília, Endereço: Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE/UnB. Campus Universitário Darcy Ribeiro, Brasília/DF, Brasil, CEP: 70910-900, Telefone: (61) 3107-1439. E-mail: profamarianaguerra@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-5234-5172>

Os autores agradecem a I. A. L. S. (UFU) pela revisão do artigo

Editor responsável pela aprovação do artigo: Dr. Eduardo Mendes Nascimento

Editora responsável pela edição do artigo: Dr^a. Bruna Camargos Avelino

Palavras-chave: Governança educacional. Modelo GAF. Instrumento de Avaliação.

DESIGNING AN INSTRUMENT FOR MEASURING GOVERNANCE IN BASIC EDUCATION IN BRAZIL

ABSTRACT

Focusing on governance in basic education, more specifically on the educational governance process, this study describes the designing of an instrument for evaluating Brazilian education. Based both on the Governance Analytical Framework (GAF) posited by Hufty (2011) and on the methodology proposed by Pasquali (2009) for designing and validating an evaluation instrument, this research involved the following stages: 1) delimiting the object and attributes measured by the instrument, 2) providing the constitutive definition and the operational definition of the “educational governance” construct, 3) elaborating the items, and 4) carrying out a theoretical analysis of the items. The literature and the relevant legislation were considered to elaborate the constitutive definition of the construct to be measured in the instrument. Subsequently, the items were theoretically analyzed through interviews and focus groups; this stage resulted in the application of a pilot instrument and definition of a final version with 25 evaluation items. Considering the scarcity of empirical research on governance in basic education systems, especially in Brazil, the present study provides valid theoretical and practical contributions to this field of research. In particular, the instrument, one empirically validated, can be used to build global indicators of the Sustainable Development Objectives (SDGs), especially the SDG No. 4.

Keywords: Educational governance. GAF. Evaluation Instrument.

1 INTRODUÇÃO

Em 2015, a Organização das Nações Unidas [ONU], em conjunto com os governos e as sociedades civis, adotaram nova agenda de desenvolvimento e estabeleceram os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável [ODS], dentre os quais se ressalta o ODS nº 4 (ou ODS4): assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, bem como promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos (ONU, 2017b). As metas para quase todos os indicadores de tal objetivo (o ODS4) ainda não foram atingidas (ONU, 2017a), o que significa que os dados não são produzidos ou não existe um padrão internacional estabelecido para aferição dos diversos construtos da qualidade educacional.

Segundo Coward (2010), a governança educacional é uma área pouco pesquisada, sendo que a maior parte dos (poucos) estudos indicam que os padrões educacionais satisfatórios e os processos de garantia de qualidade decorrem de uma boa governança educacional. Para Møller e Skedsmo (2015), Vidovich e Currie (2011) e Woelert e Millar (2013), parte das dificuldades a serem superadas para o alcance da qualidade da educação refere-se à implementação de estruturas de governança nos sistemas de ensino.

Dentre os vários níveis da governança, este trabalho tem interesse específico na governança aplicada à educação básica, sendo o “processo” a propriedade mais restrita da governança na educação básica (Hufy, 2011). Essa é uma das razões pelas quais o modelo *Governance Analytical Framework* [GAF] foi utilizado para contextualizar o tema. Segundo Hufy (2009), o processo é um atributo encontrado em qualquer sociedade e pode ser observado para delimitar como as decisões são tomadas e como as normas e instituições sociais são criadas para o atendimento a questões públicas. Tal modelo consiste em cinco dimensões de análise, a saber: problemas, normas sociais, atores, espaços de convergência e processos (Hufy, 2011) – apresentadas na Seção 2.1.

O Banco Mundial (World Bank, 1989) argumenta que a crise da governança é um obstáculo ao desenvolvimento humano e socioeconômico de um país; por isso, espera-se dos Estados a capacidade de articular as partes interessadas, a fim de fortalecer e empoderar os atores sociais no estabelecimento da direção e no controle das políticas públicas. Nesse sentido, uma pesquisa sobre o processo de governança educacional avança sobre as (poucas) publicações nacionais de Fernandes e Rodrigues (2017), Robertson (2013), Robertson e Verger (2012), Dale (2005) e Amos (2010). Especialmente, na presente pesquisa adotou-se o modelo GAF, destinado a pesquisas de processos de governança e que carece de aplicação no âmbito da educação.

Considerando as dimensões de Hufy (2011) no modelo GAF e a metodologia de Pasquali (2009) para construção e validação de instrumento de avaliação, este artigo descreve a construção e a validação de um instrumento-piloto para avaliar o processo de governança nos sistemas de Ensino Básico do Brasil. A etapa final de validação do instrumento por análise fatorial não é abrangida no presente estudo (cf. Seção 3), sendo, portanto, temática de trabalhos futuros. Em consonância com Pasquali (2009), esta pesquisa compreende (i) a delimitação do objeto e atributos medidos pelo instrumento, (ii) a definição constitutiva (cf. seção 2.2) e operacional (cf. seção 4.1) de governança educacional, bem como (iii) a elaboração e (iv) a análise teórica dos itens (cf. seção 4.2).

Como etapa metodológica para construção e validação do instrumento, conforme Pasquali (2009), pela revisão da literatura e análise da legislação pertinente, foi possível identificar baixa frequência de normas sociais sobre matriz de responsabilidades (Møller; Skedsmo, 2015), cadeia normativa organizacional (Siqueira, 2013) e metagovernança (Hufy, 2011) (cf. Seção 2.2). Com isso, a pesquisa concluiu que há omissão da legislação quanto à articulação entre os atores educacionais. Essas ausências na legislação, em tese, restringem a educação de qualidade no país e o funcionamento adequado dos espaços de decisão, tornando a criação e a validação de um instrumento de avaliação tão relevante.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 *Governance Analytical Framework* [GAF]

Hufy (2011) propõe cinco dimensões para o modelo GAF – problemas, normas sociais, atores, espaços de convergência e processos. Pesquisadores de

diferentes áreas usam essa última dimensão para analisar processos de governança, principalmente em saúde pública (Báscolo; Yavich; Denis, 2016) e conservação da biodiversidade (Hufty, 2009).

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 podem ser considerados vantagens para outros, conforme posição social e *habitus*. Nessa dinâmica, cada ator busca a prevalência da sua perspectiva, por meio: (i) da natureza do problema; e (ii) das regras do jogo no processo de negociação (Hufty, 2011). Na presente pesquisa, os problemas coletivos propostos por Hufty (2011) referem-se às demandas educacionais de uma comunidade específica a serem priorizados e solucionados por intermédio do processo de governança.

As normas sociais, 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). 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 (Hufty, 2011).

O GAF 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 com a qualidade da representação dos atores interessados e impactados na tomada de decisão oriunda do processo de governança. Cunha *et al.* (2011), ao tratarem sobre uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas, sugerem uma abordagem que envolve a análise da legitimidade e da dinâmica deliberativa. 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 exercício de suas funções. Portanto, devem ser investigadas questões relacionadas à pluralidade dos seguimentos representados, critérios de escolhas dos representantes, composição dos conselhos, paridade dos membros e qualificação dos conselheiros.

Os espaços de convergência, por sua vez, são os locais de interação (físicos ou virtuais) entre os atores nas tomadas de decisões no processo de governança (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 – na educação, há os Conselhos Estaduais/Municipais. Dentre as questões a serem observadas no espaço de decisão, Cortes (2011) enfatiza a importância de analisar os canais de atendimento individual aos cidadãos, sendo os mecanismos de participação individual dos cidadãos 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 desses dispositivos, 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.

Os processos organizacionais (ou fluxos de trabalhos), para Huffy (2011), decorrem do conjunto de atividades e de interações dos atores nos espaços de convergência ao longo do tempo, conjunto esse que se inicia na identificação e na delimitação do problema em análise e se conclui quando uma decisão é tomada para resolução desse problema. Se considerado especificamente o processo de decisório, Vaz (2011) ressalta a necessidade de análise a partir das regras que regem o funcionamento das instituições, isto é, do *modus operandi* que embasa as tomadas de decisão finais. O processo decisório é variável relevante, porque define as regras para consenso final entre os participantes. As normas de elaboração das pautas, por exemplo, são importantes preditivos desse fator, porque constituem a base das discussões passíveis de serem empreendidas entre os indivíduos participantes.

2.2 Conceitos, Definições e Atributos do Processo de Governança

No presente estudo, adota-se o conceito de governança proposto por Huffy (2011), que diz respeito às interações sociais, aos processos coletivos formais e informais de tomada de decisão e de elaboração de normas de controle social em relação a assuntos de interesse público. A partir do GAF, estabeleceram-se *a priori* as dimensões para uma melhor compreensão da governança educacional. Nesse sentido, efetuaram-se a revisão da literatura e a análise da legislação brasileira pertinente ao tema, conforme descrito a seguir, resultando nas definições constitutivas do processo de governança (cf. Figura 1).

Na revisão da literatura, a busca por trabalhos concentrou-se na base do Scopus a partir dos seguintes descritores, em português e em inglês: governança educacional, *educational governance*, governança pública, *public governance* e *Governance Analytical Framework*. Tal busca objetivou mapear as publicações seminais e de maior impacto pertinentes à temática e às dimensões de Huffy (2011), justificando-se, portanto, a necessidade de utilizar uma base que apresentasse métricas bibliométricas, como a Scopus (Zupic & Čater, 2015). A revisão da literatura também é etapa exigida para validação do instrumento, conforme metodologia de Pasquali (2009), descrita na Seção 3.

O resultado da análise das publicações indicou que o termo “governança” é adotado em diversas áreas do conhecimento (Bevir, 2010; Peters, 2012; Horvath, 2017). Trabalhos seminais na temática discutem conceito e origem, bem como funções/aplicabilidade da governança. De acordo com Levi-Faur (2012a), a expressão “governança” tem ao menos quatro aplicações na literatura – como estrutura, processo, mecanismo e estratégia –, predominando, entretanto, a utilização de governança como estrutura. O conceito apresentado por Levi-Faur (2012b, p. 32) é de governança como “sistema de regras ou institucionalização de coordenação social”, sendo que essa coordenação social, por meio da governança, ocorre em diferentes níveis (Coward, 2010). A expressão *governança educacional*, por sua vez, é cunhada por Amos (2010) para se referir ao conjunto de medidas para garantir a qualidade educacional nas escolas.

Após a revisão da literatura, passou-se à análise documental da legislação brasileira pertinente ao tema: Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional, Plano Nacional de Educação e demais legislações relacionadas às competências de órgãos educacionais brasileiros. Tal análise documental teve como finalidade identificar os fatores característicos da governança na educação básica brasileira, segundo as dimensões do GAF.

Os sistemas de educação básica do Brasil operam em contextos diferentes, cujas expectativas e necessidades informacionais variam conforme o ambiente em 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, pela extensão e pelo magistério. A partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 1996), estabeleceu-se como competência dos Municípios a responsabilidade pela Educação Infantil, sobretudo, o Ensino Fundamental. Aos Estados se atribuíram a responsabilidade pelo Ensino Médio e o dever de colaborar com os Municípios no fornecimento do Ensino Fundamental.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 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. Impõe, ainda, a obrigatoriedade de definir normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e observando, dentre outros princípios, (i) a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e (ii) a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. O princípio da gestão democrática está previsto também na Constituição Federal de 1988 (CF, 1988) e no Plano Nacional de Educação (PNE, 2014).

Considerando a revisão da literatura e a análise da legislação pertinente, recorreu-se – para elaborar a definição constitutiva do construto a ser medido no instrumento em construção – à definição de governança (Hufty, 2011), de governança pública (Osborne, 2010; Akutsu; Guimarães, 2015) e de governança educacional (Ostrom, 2010; Osborne, 2010; Honig, 2006; Peters, 2012). O resultado foram as definições constitutivas do GAF consolidadas na Figura 1.

Definição constitutiva	Fontes
<p><u>Problemas</u>: correspondem ao 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>CF (1988), LDB (1996), PNE (2014) e Avis (2009), Hufty (2009), Christensen, Homer e Nielson (2011), Gerrard <i>et al.</i> (2013), Trabelsi (2018)</p>
<p><u>Normas sociais</u>: referem-se às expectativas coletivas sobre o que é considerado comportamento apropriado em dada sociedade para prever poder, regulamentação, competências, prestação de contas, legitimidade ou sanções aos atores do processo de governança.</p>	<p>CF (1988), LDB (1996), PNE (2014) e Ostrom (2000), Karlsen (2000), Cole e John (2001), Arnott e Menter (2007), Hufty (2009), Arnott e Ozga (2010), Goodwin e Grix (2011)</p>

Definição constitutiva	Fontes
<u>Atores</u> : são as partes interessadas (indivíduos ou grupos), formais ou informais (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 têm 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.	CF (1988), LDB (1996), PNE (2014) e Popkewitz e Lindblad (2000), Lindblad, Johannesson e Simola (2002), Edelenbos e Klijn (2005), Hodge e Greve (2007), Ball (2008), Hufly (2009), Ranson (2011), Bevir (2010), Williamson (2012), Edwards e Klees (2015), Oldham (2017)
<u>Espaços de decisão</u> : correspondem aos espaços físicos ou virtuais onde vários problemas, atores, fluxos de trabalho convergem no tempo e no espaço 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.	CF (1988), LDB (1996), PNE (2014) e Hofman, Hofman e Guldemond (2002), Nórvoa e Yariv-Mashal (2003), Hudson (2007), Hufly (2009), Ranson (2012), Hooge e Honingh (2014), Lewis, Sellar e Lingard (2016), Theisens, Hooge e Waslander (2016)
<u>Processos organizacionais (ou fluxos de trabalho)</u> : consistem no 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.	CF (1988), LDB (1996), PNE (2014) e Lange e Alexiadou (2007), Hufly (2009), Grek, Lawn e Ozga (2009), Lange e Alexiadou (2010), Harris e Burn (2011), Peters (2012), Simkins (2014), Ozga (2016), Anderson e Donchik (2016), Williamson (2016), Lewis (2017), Lewis e Hardy (2017)

Figura 1. Definições constitutivas do processo de governança

Fonte: elaboração própria.

Essas definições constitutivas particularizam o construto “governança” e limitam os espaços semânticos a respeito do que se deve abordar quando medir o construto. Na análise das legislações nacionais em educação, concluiu-se – em razão da baixa frequência de normas sociais sobre matriz de responsabilidades (Møller; Skedsmo, 2015), cadeia normativa organizacional (Siqueira, 2013) e metagovernança (Hufly, 2011) – que há omissão da legislação quanto à articulação entre os atores educacionais. Essas ausências na legislação, em tese, restringem a educação de qualidade no país e o funcionamento adequado dos espaços de decisão, conforme preconizado no modelo proposto por Hufly (2011).

Na análise normativa, destacam-se, ainda, algumas observações: as funções típicas da governança são direcionar e controlar a gestão educacional em seus diversos níveis; e o principal instrumento legal de governança em vigor é o Plano Nacional de Educação. Na legislação, os problemas predominantes referem-se ao financiamento e à 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 os (i) de avaliar e monitorar e (ii) de estabelecer diretrizes, metas e objetivos.

Considerando que o conteúdo do Plano Nacional de Educação é coberto por categorias de processos e de funções da governança educacional no Brasil, há evidências documentais de que esse é o principal instrumento de governança no sistema educacional pátrio. Quando se observam as principais referências legais utilizadas neste trabalho (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 (normas para a definição das “regras do jogo”) do sistema nacional de educação e a definição de uma cadeia normativa organizacional que promova a hierarquização de metas e objetivos. Conclui-se, portanto, a partir da análise documental da legislação especializada à luz do modelo GAF, que a governança educacional no Brasil tem uma orientação normativa insuficiente do processo [de governança], haja vista a omissão na regulamentação de atores, normas sociais e espaços de decisão.

3 METODOLOGIA

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 do modelo *Governance Analytical Framework* [GAF]. Com a finalidade de assegurar a qualidade de qualquer instrumento de medida de avaliação, a construção deve observar alguns aspectos (Reppold; Gurgel; Hutz, 2014), sendo utilizado no presente estudo a metodologia de Pasquali (2009). Assim, a pesquisa envolveu: (i) a delimitação do objeto e atributos medidos pelo instrumento; (ii) a definição constitutiva e operacional do construto “governança educacional”; (iii) a elaboração dos itens; e (iv) a análise teórica dos itens.

Conforme mencionado na seção 2.2, considerando a revisão da literatura, bem como a análise documental da legislação pertinente, recorreu-se – para elaborar a definição constitutiva do construto a ser medido no instrumento em construção – à definição de governança (Hufty, 2011), de governança pública (Osborne, 2010; Akutsu; Guimarães, 2015) e de governança educacional (Ostrom, 2010; Osborne, 2010; Honig, 2006; Peters, 2012). As definições constitutivas do processo, isto é, os conceitos de cada uma das dimensões do modelo GAF foram aquelas consolidadas na Figura 1 (cf. Seção 2.2).

Após tais definições e conceituações, foram extraídas, para a definição operacional do construto (cf. seção 4.1), as subcategorias mais frequentes segundo os critérios definidos por Pasquali (2009), a saber: comportamento; objetividade ou desejabilidade; simplicidade; clareza; relevância; variedade; modalidade; tipicidade; credibilidade; amplitude; e equilíbrio. Nessa etapa, dois aspectos são relevantes para a 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 (ii) as definições devem ser as mais abrangentes possíveis dos construtos (Pasquali, 2009).

A extração das subcategorias mais frequentes se dá a partir de três fontes fundamentais, conforme Pasquali (2009): (i) literatura, isto é, consulta a outros testes que medem o construto “processo de governança educacional”; (ii) entrevista para levantamento junto aos representantes da população para a qual

se deseja construir o instrumento, a fim de que opinem sobre os comportamentos que expressam o construto; e (iii) estabelecimento das dimensões comportamentais que são instituídas na etapa das definições operacionais.

Assim, de acordo com Pasquali (2009), passou-se à análise teórica por juízes, realizada por entrevista a grupos focais e aplicação-piloto do instrumento (cf. seção 4.2). Tais “juízes” compõem o público-alvo da pesquisa (*i.e.*, dirigentes, gestores, conselheiros e demais atores que atuam na governança dos sistemas de ensino) e foram selecionados de forma intencional e por acessibilidade para a etapa de validação do instrumento-piloto.

No grupo focal, a avaliação da compreensão do instrumento foi realizada por intermédio de duas rodadas numa situação de “*brainstorming*”. O grupo foi constituído de cinco participantes, selecionados dentre servidores públicos e colaboradores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que tinham se envolvido em ações de avaliação de sistemas de ensino básico ou que eram responsáveis por ações de produção de informações ou estatísticas educacionais do Brasil. Aos integrantes do grupo focal foi apresentado item por item do instrumento, requerendo que os membros do grupo reproduzissem sua respectiva compreensão de cada item.

Ainda na análise teórica por juízes, procedeu-se, como etapa final da presente pesquisa, a aplicação-piloto do instrumento junto a sete especialistas em avaliação educacional (cf. Seção 4.2). Os contatos foram intermediados pelo Inep e Ministério da Educação, a fim de alcançar respondentes com perfil de dirigentes de órgãos gestores de educação dos Estados e dos Municípios.

Para validação empírica do instrumento, última exigência metodológica de Pasquali (2009), faz-se necessário proceder a uma análise fatorial da dimensionalidade do instrumento. Dado o recorte do presente trabalho, essa etapa não está contemplada nos resultados. Especificamente, no presente estudo, os resultados contêm a descrição da construção até a validação do instrumento-piloto. A validação empírica será tópico de pesquisas futuras, uma vez que a análise fatorial demanda aplicação do instrumento a amostra significativa junto ao público-alvo.

4 RESULTADOS

4.1 Definição Operacional dos Itens

A partir das definições constitutivas do processo de governança (cf. Figura 1, Seção 2.2), observaram-se, na etapa de definições operacionais, os autores e as palavras/expressões mais frequentes relacionadas a cada dimensão do GAF (*i.e.*, problemas, normas sociais, atores, espaços de convergência e processos). Dito de outra forma, como resultado da revisão da literatura, das 11.495 palavras-chave identificadas, selecionaram-se 48, em razão da frequência absoluta, em ordem decrescente da quantidade de ocorrências. Consideraram-se ainda as palavras/expressões mais frequentes resultantes da análise documental da legislação pertinente.

Na dimensão “problemas”, as palavras/expressões mais frequentes foram “qualidade da educação” e “financiamento”, seguidas de “desigualdades

sociais" e "acesso e trajetória", as quais se encontram fundamentadas na legislação educacional, em especial ao Plano Nacional de Educação (PNE, 2014). Encontraram-se, também, como resultado da revisão da literatura, nos estudos de Ball (2010), Grek *et al.* (2009), Keddie e Lingard (2015), Hooge e Honingh (2014).

Especificamente, sobre o problema do financiamento educacional e as estruturas de governança pública, Christensen, Homer e Nielson (2011) evidenciam a importância da qualidade da governança. Alguns estudiosos analisam mais profundamente o efeito de várias variáveis do governo nos resultados da matrícula escolar (e.g., Rajkumar e Swaroop, 2008; Dreher, Nunnenkamp e Thiele, 2008). Outro trabalho é o de Michaelowa e Weber (2006), que 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). Esse 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, Avis (2009) defende que somente colocando intervenções políticas em seu contexto local é que os provedores poderão responder criativamente às necessidades e demandas da comunidade de usuários a que atendem. São essas conexões que levam a uma ênfase nas respostas regionais, subregionais e locais necessárias para a prestação de serviços.

Quanto à dimensão "normas sociais", evidenciaram-se três subgrupos: a regulamentação, os papéis e responsabilidades das partes envolvidas; e o comportamento esperado dos atores do processo de governança. Nesse último grupo, destacam-se ainda as temáticas de articulação, descentralização, *accountability*, integração e gestão democrática, sendo a descentralização um comportamento esperado dos atores do processo de governança educacional, segundo Cole e John (2001).

Sobre "atores" (e.g., os estudantes, a comunidade local e a comunidade escolar), são exemplos de pesquisas: Hofman, Hofman e Guldmond (2002), Lewis e Naidoo (2006), Klijn (2008), Peters (2012), Koyama (2011), Edwards e Klees (2015), Anderson e Donchik (2016). Tais autores relatam sobre o engajamento da comunidade local nas políticas públicas e observam que, ao se estabelecer um localismo efetivo (política pública voltada para as demandas locais), combinado com uma prática de engajamento e de participação do público, estabelecem-se as bases para uma nova forma de governança comunitária em rede. Essa forma de governança vai além da administração pública tradicional, sendo inspirada pela governança local para fornecer um foco tanto para a prestação integrada de serviços e programas, quanto para a capacidade de engajar e envolver maior número de partes interessadas em influenciar as políticas públicas.

Para "espaços de decisão", observaram-se duas abordagens do termo: a primeira coloca-o como *locus* para tomada de decisão (Fórum Nacional de Educação, Conferências etc.); e a segunda destaca os atributos desses locais (infraestrutura, utilização, identificação, efetividade e transparência). Por fim, sobre a dimensão "fluxos de trabalho", observaram-se, nessa ordem de ocorrências, as expressões "articulação institucional", "levantar necessidades", "estabelecer diretrizes, objetivos e metas" e "avaliar e monitorar".

A expressão "articulação institucional" tem respaldo na produção científica sobre o tema, de acordo com Biernacki e Waldorf (1981), Dale (2005), Hartong (2016), Grek e Ozga (2010), Sellar e Lingard (2014), e Lewis, Sellar e Lingard (2016). Na literatura, deu-se ênfase ainda ao terceiro setor na governança educacional, conforme Ball (2008) e Williamson (2012). Para "monitorar e avaliar", destacam-se as produções de Grek e Ozga (2009), Manna e Harwood (2011), Decuypere (2016) e Ozga (2016).

A partir dos autores e das palavras/expressões mais frequentes obtidas na revisão bibliográfica e na análise documental da legislação pertinente, relacionadas às dimensões da GAF, consolidam-se na Figura 2 as definições operacionais geradas a partir das definições constitutivas (cf. Figura 1) para o construto processo de governança educacional.

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

Figura 2. Definições operacionais do processo de governança educacional

Fonte: elaboração própria.

4.2 Análise Teórica dos Itens

Após definição operacional, na etapa de análise teórica dos itens, conforme Pasquali (2009), passou-se à validação dos itens, que representam a manifestação da concepção comportamental do construto. Em outras palavras, os itens do instrumento são as tarefas que os sujeitos terão de executar para que se possa mensurar a intensidade de existência do construto avaliado (Pasquali, 2009).

Neste trabalho, cada definição operacional originou um item do instrumento de medida. Tais itens foram propostos com base nos seguintes documentos: a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do IBGE; a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic) do IBGE; o Diagnóstico da Gestão da Educação Municipal (DGEM) do Conviva Educação; o Instrumento Diagnóstico PAR (Plano de Ações Articuladas) Estadual do MEC; o Instrumento Diagnóstico PAR (Plano de Ações Articuladas) Municipal do MEC.

Tendo uma versão preliminar do instrumento, isto é, constituídos os itens componentes de uma versão do instrumento, passou-se à análise teóricas desses

itens. Em outras palavras, procedeu-se à validação do instrumento por meio da análise semântica por especialistas (ou juízes) (Pasquali, 2009). A primeira versão do instrumento continha 30 itens, desdobrados a partir de cada definição constitutiva (Figura 2), ainda que o referido critério resultasse num questionário de grande número de itens.

A análise semântica por especialistas (ou juízes) ocorreu em duas etapas: realização de grupo focal e aplicação de questionário. A execução da entrevista em grupo focal contou com cinco participantes com conhecimento em gestão e avaliação educacional: dois doutores, dois mestres e um mestrando.

Os membros do grupo focal apresentaram duas considerações de maior relevância: (i) o tipo de informação pedida ao respondente deveria ser alterado de questões sobre opiniões para questões sobre fatos; e (ii) as escalas de mensuração deveriam ser modificadas para melhor dialogar com o público-alvo. Em atenção às considerações dos membros do grupo focal, foi gerada uma nova versão do instrumento, contendo 25 itens. Os itens foram avaliados por uma segunda rodada de entrevistas com os mesmos participantes, até que eles concluíssem serem compreensíveis para todos os membros da população à qual o instrumento se destina.

O segundo procedimento de análise teórica contou com sete juízes selecionados em virtude de sua experiência em órgãos de gestão da educação básica e/ou em pesquisas acadêmicas no âmbito da educação. A segunda versão do instrumento foi disponibilizada a tais 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 avaliação de três aspectos em cada item (clareza de linguagem, pertinência prática e relevância teórica).

Para Pasquali (2009), para ser considerado adequado, o item deve conter uma concordância de aproximadamente 80% entre os juízes, a fim de se 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 dois novos itens pelos mesmos sete juízes, a fim de que todas as definições operacionais tivessem um item correspondente no instrumento. Como resultado da nova rodada, dois novos itens foram validados em substituição aos que haviam sido considerados inadequados. Ao final, 25 itens tiveram sua redação validada de acordo com as recomendações dos juízes.

Assim, a versão piloto (cf. Figura 3) do instrumento para avaliação do processo de governança nos sistemas de Ensino Básico do Brasil foi composto de 25 itens validados em termos teóricos e semânticos. A análise dos juízes é o marco da conclusão dos procedimentos teóricos na construção de tal instrumento.

Item	Redação
X1	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?
X2	Quanto à priorização dos problemas educacionais, existem critérios para a sua seleção no âmbito do Estado/Município?
X3	Como são planejadas as resoluções dos problemas educacionais priorizados pelo Estado/Município?
X4	A respeito da resposta aos problemas educacionais, qual a situação do Plano Estadual/Municipal de Educação local (PEE/PME)?
X5	Sobre o levantamento e priorização dos problemas educacionais, quais instrumentos foram utilizados na elaboração do Plano Estadual/Municipal de Educação (PEE/PME)?
X6	Quanto à seleção dos atores educacionais, como são escolhidos os membros do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME)?
X7	Quais segmentos compõem o Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME)?
X8	Quais os cursos de capacitação foram concluídos pelos atores educacionais, membros do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME)?
X9	Sobre os atores educacionais, qual o número de membros titulares do Conselho Estadual/Municipal de Educação?
X10	Com quais atores o Estado/Município desenvolveu iniciativas de articulação institucional (cooperação, convênio e/ou parcerias) na área da educação nos últimos 12 meses?
X11	O que estabelece o instrumento legal que prevê a composição do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME)?
X12	Qual objeto é regulamentado por instrumento legal Estadual/Municipal?
X13	Existe ato normativo de criação do Conselho Estadual/Municipal de Educação?
X14	A respeito do instrumento legal que regulamenta o funcionamento do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME)
X15	São atribuições do Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME) previstas em instrumento legal?
X16	Sobre o funcionamento dos espaços de decisão, qual a infraestrutura disponível para os Conselhos Estaduais/Municipais de Educação (CEE/CME)?
X17	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?
X18	Sobre os espaços de decisão do Conselho Estadual/Municipal de Educação, quais as formas de atendimento disponibilizadas para o contato com o público?
X19	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?
X20	No que diz respeito ao espaço de decisão no Conselho Estadual/Municipal de Educação (CEE/CME), qual é o número de comissões e câmaras?
X21	Há um fluxo de trabalho padronizado de levantamento de demandas educacionais?
X22	Existe um fluxo de trabalho padronizado de priorização das demandas educacionais?
X23	Há um fluxo de trabalho padronizado de monitoramento do cumprimento das metas e das estratégias de educação Estadual/Municipal?
X24	Existe um fluxo de trabalho padronizado de formulação de articulação institucional (cooperação, convênio e/ou parcerias) para desenvolvimento do sistema de ensino?
X25	Há um fluxo de trabalho padronizado de formação dos membros dos conselhos?

Figura 3. Instrumento-piloto – versão para validação por análise fatorial

Apresentados os 25 itens do instrumento-piloto que integra a representação comportamental dos construtos do processo de governança, a próxima etapa será a validação por meio de análise fatorial. Tal etapa não está compreendida no presente estudo, sendo objeto de trabalhos futuros, uma vez que exige aplicação do instrumento junto a uma amostra significativa do público-alvo.

Apesar disso, os itens consolidados na Figura 3 são de grande relevância, visto que quaisquer pesquisadores poderão se utilizar de tal instrumento-piloto para avançar nos estudos sobre governança educacional. A validação teórica, etapa concluída na presente pesquisa, é também relevante para o avanço de trabalhos/ensaios práticos, tendo os dirigentes, gestores, conselheiros e demais atores que atuam na governança dos sistemas de ensino, portanto, uma importante ferramenta com potencial contributivo à prática diária de avaliação da qualidade do ensino do país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com orientação normativa insuficiente do processo de governança, haja vista a omissão na legislação de atores, normas sociais e espaços de decisão (dimensões do modelo GAF), tem-se no Brasil um cenário de difícil mensuração e, portanto, avanço na qualidade da educação. Isso torna relevante a criação e a validação de um instrumento de avaliação. Conforme análise da literatura e da legislação pertinente, os sistemas de Educação Básica do Brasil operam em contextos diferentes, cujas expectativas e necessidades informacionais variam conforme o ambiente em que a parte interessada está envolvida. Especificamente, quando se observam as principais referências legais, constatam-se fragilidades, identificando-se, portanto, a dificuldade em conceber um modelo de governança educacional brasileiro que considere as peculiaridades do contexto atual, como: desigualdades sociais, complexidade do pacto federativo, aumento da violência das instituições de ensino, baixa adesão da comunidade local ao controle social.

Na presente pesquisa, considerando as dimensões de Hufty (2011) no modelo GAF – problemas, normas sociais, atores, espaços de convergência e processos – e a metodologia de Pasquali (2009), descreveram-se a construção e a validação de um instrumento-piloto para avaliar o processo de governança nos sistemas de Ensino Básico do Brasil. Para tanto, foi preciso analisar a literatura acadêmica referente ao tema, como requisito de construção do instrumento, bem como realizar análise documental da legislação educacional brasileira, também como etapa metodológica requerida. Nesse percurso, foi possível identificar, por exemplo, na dimensão “problemas”, que as palavras/expressões mais frequentes foram “qualidade da educação” e “financiamento”, seguidas de “desigualdades sociais” e “acesso e trajetória”, as quais se encontram fundamentadas na legislação educacional, em especial no Plano Nacional de Educação (PNE, 2014). Quanto à dimensão “normas sociais”, evidenciou-se que a descentralização é um comportamento esperado dos atores do processo de governança educacional, segundo Cole e John (2001).

O presente estudo apresenta evidências teóricas e normativas de que o “desenho” dos processos de governança educacional devem ser revisados, especialmente no que se refere à legislação brasileira. Isso porque, conforme

mencionado, a orientação normativa do processo de governança é insuficiente. Ademais, segundo Huffy (2011), a forma como um sistema estrutura seus processos determina seu nível de complexidade e, portanto, a qualidade das interações dos atores nos espaços de decisão ao longo do tempo. Em outras palavras, propõem-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. Tais itens encontram-se no instrumento-piloto desenvolvido para avaliar o processo de governança no ensino básico do Brasil, sendo tal instrumento alinhado à literatura e à legislação pertinente.

Considerando a exiguidade de pesquisas empíricas sobre governança nos sistemas de educação básica, principalmente no Brasil, o presente estudo traz válidas contribuições teóricas e práticas para esse campo de investigação. Especialmente, o instrumento-piloto proposto pode ser utilizado, após validação empírica por análise fatorial, para construção de indicadores globais dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, em especial do ODS4 (assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, bem como promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos).

REFERÊNCIAS

- Akutsu, L.; Guimarães, T. A. (2015). Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. *Revista de Administração Pública*, 49(4), 937-958, 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612116774>
- Amos, K. (2010). Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. *Educação e Pesquisa*, 36(spe), 23-38. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022010000400003>
- Anderson, G. L., Donchik, L. M. (2016). Privatizing Schooling and Policy Making: The American Legislative Exchange Council and New Political and Discursive Strategies of Education Governance. *Educational Policy*, 30(2), 322-364. <https://doi.org/10.1177/0895904814528794>
- Arnott, M., Menter, I. (2007). The same but different? post-devolution regulation and control in education in Scotland and England. *European Educational Research Journal*, 6(3), 250-265. <https://doi.org/10.2304/eeerj.2007.6.3.250>
- Arnott, M., Ozga, J. (2010). Education and nationalism: The discourse of education policy in Scotland. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 31(3), 335-350. <https://doi.org/10.1080/01596301003786951>
- Avis, J. (2009). Further education in England: The new localism, systems theory and governance. *Journal of Education Policy*, 24(5), 633-648. <https://doi.org/10.1080/02680930903125137>

- Ball, S. J. (2008). New Philanthropy, New Networks and New Governance in Education. *Political Studies*, 56(4), 747-765. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00722.x>
- Ball, S. J. (2010). New voices, new knowledges and the new politics of education research: the gathering of a perfect storm? *European Educational Research Journal*, 9(2), 124-137. <https://doi.org/10.2304/eej.2010.9.2.124>
- Báscolo, E. P., Yavich, N., Denis, J.-L. (2016). Analysis of the enablers of capacities to produce primary health care-based reforms in Latin America: a multiple case study. *Family practice*, 33(3), 207–218. <https://doi.org/10.1093/fampra/cmw038>
- Bevir, M. (2010). Governance as theory, practice, and dilemma. In: Bevir, M. (Ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. (pp. 1-16) London: Sage Publications.
- Biernacki, P.; Waldorf, D. (1981). Snowball sampling: problems and techniques of chain referral sampling. *Sociological Methods & Research*, 10(2), 141–163, 1981. <https://doi.org/10.1177/004912418101000205>
- Burnside, C.; Dollar, D. (2000). Aid, policies, and growth. *American Economic Review*, 90(4), 847–868. DOI: 10.1257/aer.90.4.847
- Christensen, Z., Homer, D., Nielson, D. L. (2011). Dodging adverse selection: How donor type and governance condition aid's effects on school enrollment. *World Development*, 39(11), 2044-2053. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.07.018>
- Cole, A., John, P. (2001). Governing education in England and France'. *Public Policy and Administration*, 16(4), 106-125. <https://doi.org/10.1177/095207670101600409>
- Constituição da República Federativa do Brasil [CF] (1988). Brasília. Recuperado em 18 setembro, 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- Cortes, S. V. (2011). As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: Pires, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. (pp. 137-149). Brasília: IPEA. Recuperado em 19 setembro, 2019, de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesen_vol07.pdf
- Coward, R. (2010). Educational governance in the NHS: a literature review. *International Journal of Health Care Quality Assurance*, 23(8), 708–717. <https://doi.org/10.1108/09526861011081840>
- Cunha, E. S. M., Almeida, D. C. R., Faria, C. F., Ribeiro, U. C. (2011). Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: Pires, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. (pp. 297-322). Brasília: IPEA. Recuperado em 19 setembro, 2019, de

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf

Dale, R. (2005). Globalisation, knowledge economy and comparative education. *Comparative Education*, 41(2), 117–149. Recuperado em 19 setembro, 2019, de <https://www.jstor.org/stable/30044528>

Decuyper, M. (2016). Diagrams of Europeanization: European education governance in the digital age. *Journal of Education Policy*, 31(6), 851–872. <https://doi.org/10.1080/02680939.2016.1212099>

Dreher, A.; Nunnenkamp, P.; Thiele, R. (2008). Does aid for education educate children? Evidence from panel data. *The World Bank Economic Review*, 22(2), 291–314. <https://doi.org/10.1093/wber/lhn003>

Edelenbos, J., Klijn, E.-H. (2005). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 417–446. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui049>

Edwards, D. B., Jr., Klees, S. J. (2015). Unpacking “participation” in development and education governance: A framework of perspectives and practices. *Prospects*, 45(4), 483–499. <https://doi.org/10.1007/s11125-015-9367-9>

Fernandes, C. O., Rodrigues, C. E. S. L. (2017). Governança educacional global e a gênese dos testes das habilidades socioemocionais. *Estudo sem Avaliação Educacional*, 48(67), 214–235. <http://dx.doi.org/10.18222/eae.v28i67.4006>

Gerrard, J., Albright, J. W., Clarke, D. J., Clarke, D. M., Farrell, L., Freebody, P., Sullivan, P. (2013). Researching the creation of a national curriculum from systems to classrooms. *Australian Journal of Education*, 57(1), 60–73. <https://doi.org/10.1177/0004944112471480>

Goodwin, M., Grix, J. (2011). Bringing structures back in: The ‘governance narrative’, the ‘decentred approach’ and ‘asymmetrical network governance’ in the education and sport policy communities. *Public Administration*, 89(2), 537–556. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01921.x>

Grek, S., Lawn, M., Lingard, B., Ozga, J., Rinne, R., Segerholm, C., Simola, H. (2009). National policy brokering and the construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland. *Comparative Education*, 45(1), 5–21. <https://doi.org/10.1080/03050060802661378>

Grek, S., Lawn, M., Ozga, J. (2009). 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*, 10(s.n.), 75–86. Recuperado em 23 setembro, 2019, de <http://sisifo.ie.ulisboa.pt/index.php/sisifo/article/download/163/281>

- Grek, S., Ozga, J. (2009). Governing education through data: Scotland, England and the European education policy space. *British Educational Research Journal*, 36(6), 937–952. <https://doi.org/10.1080/01411920903275865>
- Grek, S., Ozga, J. (2010). Re-inventing Public Education: The New Role of Knowledge in Education Policy Making. *Public Policy and Administration*, 25(3), 271–288. <https://doi.org/10.1177/0952076709356870>
- Harris, R., Burn, K. (2011). Curriculum theory, curriculum policy and the problem of ill-disciplined thinking. *Journal of Education Policy*, 26(2), 245-261. <https://doi.org/10.1080/02680939.2010.498902>
- Hartong, S. (2016). New structures of power and regulation within 'distributed' education policy - the example of the US Common Core State Standards Initiative. *Journal of Education Policy*, 31(2), 213-225. <https://doi.org/10.1080/02680939.2015.1103903>
- Hodge, G. A., Greve, C. (2007). Public-private partnerships: an international performance review. *Public Administration Review*, 67(3), 545-558. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x>
- Hofman, R. H., Hofman, W. H. A., Guldemond, H. (2002). School governance, culture, and student achievement. *International Journal of Leadership in Education*, 5(3), 249-272. <https://doi.org/10.1080/136031202760217009>
- Honig, M. I. (2006). Complexity and policy implementation. In: Honig, M. I. (Ed.). *New directions in education policy implementation - confronting complexity*. (pp. 1-24). New York: State University of New York Press.
- Hooge, E., Honingh, M. (2014). Are School Boards aware of the educational quality of their schools? *Educational Management Administration & Leadership*, 42(4S.), 139-154. <https://doi.org/10.1177/1741143213510509>
- Horvath, A. (2017). 'Governance'—in crisis? A cross-disciplinary critical review of three decades of 'governance'scholarship. London: Centre for Global Higher Education. Recuperado em 23 setembro, 2019, de <https://www.researchcghe.org/perch/resources/publications/wp20.pdf>
- Hudson, C. (2007). Governing the Governance of Education: The State Strikes Back? *European Educational Research Journal*, 6(3), 266-282. <https://doi.org/10.2304/eeerj.2007.6.3.266>
- Huffy, M. (Ed.) (2009). *Participation, Conservation and Livelihoods: Evaluating the Effectiveness of Participatory Approaches in Protected Areas*. Geneva: Graduate Institute.
- Huffy, M. (2011). Investigating policy processes: the governance analytical framework (GAF). In: Wiesmann, U., Hurni, H. (Ed.). *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives* (pp. 403-424).

- Switzerland: Geographica Bernensia. Recuperado em 19 setembro, 2019, de <https://ssrn.com/abstract=2019005>
- Karlsen, G. E. (2000). Decentralized centralism: framework for a better understanding of governance in the field of education. *Journal of Education Policy*, 15(5), 525-538. <https://doi.org/10.1080/026809300750001676>
- Keddie, A.; Lingard, B. (2015). Navigating the demands of the English schooling context: problematics and possibilities for social equity. *International Journal of Inclusive Education*, 19(11), 1117-1125. <https://doi.org/10.1080/13603116.2015.1044200>
- Klijn, E.-H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), 505-525. <https://doi.org/10.1080/14719030802263954>
- Koyama, J. (2011). Principals, power, and policy: enacting "supplemental educational services". *Anthropology & Education Quarterly*, 42(1), 20-36. <https://doi.org/10.1111/j.1548-1492.2010.01108.x>
- Lange, B., Alexiadou, N. (2007). New forms of European Union governance in the education sector? A preliminary analysis of the open method of coordination. *European Educational Research Journal*, 6(4), 321-335. <https://doi.org/10.2304/eeerj.2007.6.4.321>
- Lange, B., Alexiadou, N. (2010). Policy learning and governance of education policy in the EU. *Journal of Education Policy*, 25(4), 443-463. <https://doi.org/10.1080/02680931003782819>
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional [LDB].* (1996). Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Brasília. Recuperado em 18 setembro, 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm
- Levi-Faur, D. (2012a). From "big government" to "big governance". In: Levi-Faur, D. (Ed.). (2012). *The Oxford Handbook of Governance*. (p. 3-18). Oxford: Oxford University Press London.
- Levi-Faur, D. (Ed.). (2012b). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press London.
- Lewis, S. (2017). Policy, philanthropy and profit: the OECD's PISA for Schools and new modes of heterarchical educational governance. *Comparative Education*, 53(4), 518-537. <https://doi.org/10.1080/03050068.2017.1327246>
- Lewis, S., Hardy, I. (2017). Tracking the topological: The effects of standardised data upon teachers' practice. *British Journal of Educational Studies*, 65(2), 219-238. <https://doi.org/10.1080/00071005.2016.1254157>

- Lewis, S., Sellar, S., Lingard, B. (2016). PISA for Schools: Topological Rationality and New Spaces of the OECD's Global Educational Governance. *Comparative Education Review*, 60(1), 27-57. <https://doi.org/10.1086/684458>
- Lewis, S. G.; Naidoo, J. (2006). School governance and the pursuit of democratic participation: Lessons from South Africa. *International Journal of Educational Development*, 26(4), 415-427, 2006. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2005.09.003>
- Lindblad, S., Johannesson, I. A., Simola, H. (2002). Education governance in transition: An introduction. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 46(3), 237-245. <https://doi.org/10.1080/0031383022000005652>
- Manna, P.; Harwood, T. (2011). Governance and educational expectations in the us states. *State Politics & Policy Quarterly*, 11(4), 483-509. <https://doi.org/10.1177/1532440011421302>
- Michaelowa, K.; Weber, A. (2006). Aid effectiveness in the education sector: A dynamic panel analysis. In: Lahiri, S. (Ed.) *Theory and practice of foreign aid*. (pp. 357-385). Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Møller, J., Skedsmo, G. (2015). Nova gestão pública na Noruega: o papel do contexto nacional na mediação da reforma educacional. *Educação & Sociedade*, 36(132), 779-800. <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302015152510>
- Nórvoa, A.; Yariv-Mashal, T. (2003). Comparative research in education: a mode of governance or a historical journey? *Comparative Education*, 39(4), 423-438. <https://doi.org/10.1080/0305006032000162002>
- Oldham, S. (2017). Enterprise Education: Critical Implications for New Zealand Curriculum Governance. *New Zealand Journal of Educational Studies*, 52(2), 331-346. <http://dx.doi.org/10.1007/s40841-017-0091-2>
- Organização das Nações Unidas [ONU]. (2017a). *Tier Classification for Global SDG Indicators*. Recuperado em 18 setembro, 2019, de https://unstats.un.org/sdgs/files/Tier_Classification_of_SDG_Indicators_22_May_2019_web.pdf
- Organização das Nações Unidas [ONU]. (2017b). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: Objetivos do desenvolvimento sustentável*. Recuperado em 18 setembro, 2019, de <https://nacoesunidas.org/pos2015/>
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Ostrom, E. (2000). Collective action and the evolution of social norms. *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 137-158. Recuperado em 23 setembro, 2019, de <https://www.jstor.org/stable/2646923>

- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *The American Economic Review*, 100(3), 641-672. Recuperado em 23 setembro, 2019, de <https://www.jstor.org/stable/27871226>
- Ozga, J. (2016). Trust in numbers? Digital Education Governance and the inspection process. *European Educational Research Journal*, 15(1), 69-81. <https://doi.org/10.1177/1474904115616629>
- Pasquali, L. (2009). *Instrumentação psicológica: fundamentos e práticas*. Porto Alegre: Artmed Editora.
- Peters, B. G. (2012). Governance as political theory. In: Yu, J., Guo, S. (Ed.) *Civil Society and Governance in China*. (pp. 17-37). New York: Palgrave Macmillan.
- Plano Nacional de Educação [PNE]. (2014). Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Brasília. Recuperado em 18 setembro, 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm
- Popkewitz, T., Lindblad, S. (2000). Educational Governance and Social Inclusion and Exclusion: Some conceptual difficulties and problematics in policy and research1. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 21(1), 5-44. <https://doi.org/10.1080/01596300050005484>
- Rajkumar, A. S.; Swaroop, V. (2008). Public spending and outcomes: Does governance matter? *Journal of Development Economics*, 86(1), 96-111. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2007.08.003>
- Ranson, S. (2011). School governance and the mediation of engagement. *Educational Management Administration & Leadership*, 39(4), 398-413. <https://doi.org/10.1177/1741143211404259>
- Ranson, S. (2012). Schools and civil society: corporate or community governance. *Critical Studies in Education*, 53(1), 29-45. <https://doi.org/10.1080/17508487.2012.635670>
- Reppold, C. T.; Gurgel, L. G.; Hutz, C. S. (2014). O processo de construção de escalas psicométricas. *Avaliação Psicológica*, 13(2), 307-310. Recuperado em 23 setembro, 2019, de http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-04712014000200018&lng=pt&tlng=pt
- Robertson, S. L. (2013). As implicações em justiça social da privatização nos modelos de governança da educação: um relato relacional. *Educação & Sociedade*, 34(124), 679-703. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302013000300003>
- Robertson, S., Verger, A. (2012). A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. *Educação & Sociedade*, 33(121), 1133-1156. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302012000400012>

- Sellar, S.; Lingard, B. (2014). The OECD and the expansion of PISA: New global modes of governance in education. *British Educational Research Journal*, 40(6), 917–936. <https://doi.org/10.1002/berj.3120>
- Simkins, T. (2014). Governance of education in the United Kingdom: Convergence or divergence? *Local Government Studies*, 40(6), 986–1002. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.726143>
- Siqueira, A. H. (2013). Arquitetura da informação: uma proposta para fundamentação e caracterização da disciplina científica. *Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação*, 9(1), 310. Recuperado em 19 setembro, 2019, de <https://periodicos.unb.br/index.php/RICI/article/view/2251>
- Tatagiba, L. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. (p. 47-103). São Paulo: Paz e Terra.
- Tatagiba, L. (2005). Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, 25(s.n.), 209-213. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200017>
- Theisens, H., Hooge, E., Waslander, S. (2016). Steering Dynamics in Complex Education Systems. An Agenda for Empirical Research. *European Journal of Education*, 51(4), 463–477. <https://doi.org/10.1111/ejed.12187>
- Trabelsi, S. (2018). Public education spending and economic growth: The governance threshold effect. *Journal of Economic Development*, 43(1), 101-124. Recuperado em 19 setembro, 2019, de <http://jed.or.kr/full-text/43-1/5.pdf>
- Vaz, A. C. N. (2011). Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: Pires, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. (pp. 91-108). Brasília: IPEA. Recuperado em 19 setembro, 2019, de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesen_vol07.pdf
- Vidovich, L., Currie, J. (2011). Governance and trust in higher education. *Studies in Higher Education*, 36(1), 43–56. <https://doi.org/10.1080/03075070903469580>
- Williamson, B. (2012). Centrifugal schooling: Third sector policy networks and the reassembling of curriculum policy in England. *Journal of Education Policy*, 27(6), 775-794. <https://doi.org/10.1080/02680939.2011.653405>
- Williamson, B. (2016). Digital methodologies of education governance: Pearson plc and the remediation of methods. *European Educational Research Journal*, 15(1), 34-53. <https://doi.org/10.1177/1474904115612485>
- Woelert, P., Millar, V. (2013). The 'paradox of interdisciplinarity' in Australian research governance. *Higher Education*, 66(6), 755–767. <https://doi.org/10.1007/s10734-013-9634-8>

World Bank. (1989). *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth*. Recuperado em 19 novembro, 2020, de <http://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>.

Zupic, I., Čater, T. (2015). Bibliometric Methods in Management and Organization. *Organizational Research Methods*, 18(3), 429-472. <https://doi.org/10.1177/1094428114562629>

CONTRIBUIÇÕES DOS AUTORES

Contribuição	Anderson Soares Furtado Oliveira	André Nunes	Mariana Guerra
1. Idealização e concepção do assunto e tema da pesquisa	✓		
2. Definição do problema de pesquisa	✓		
3. Desenvolvimento da Plataforma Teórica		✓	
4. Delineamento da abordagem metodológica da pesquisa			✓
5. Coleta de dados	✓		
6. Análises e interpretações dos dados coletados	✓		
7. Conclusões da pesquisa		✓	
8. Revisão crítica do manuscrito			✓
9. Redação final do manuscrito, conforme as normas estabelecidas pela Revista.			✓
10. Orientação		✓	