

DIREITO EDUCACIONAL E POLÍTICA PÚBLICA: ANÁLISE DE GOVERNANÇA POLICÊNTRICA NAS REDES DE EDUCAÇÃO BÁSICA EM MATO GROSSO DO SUL

EDUCATIONAL LAW AND PUBLIC POLICY: ANALYSIS OF POLYCENTRIC GOVERNANCE IN BASIC EDUCATION NETWORKS IN MATO GROSSO DO SUL

DERECHO EDUCATIVO Y POLÍTICA PÚBLICA: ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA POLICÉNTRICA EN LAS REDES DE EDUCACIÓN BÁSICA EN MATO GROSSO DO SUL

Adriano Pereira de Castro Pacheco¹

DOI: 10.54899/dcs.v22i81.3008

Recibido: 6/6/2025 | Aceptado: 10/6/2025 | Publicación en línea: 22/7/2025.

RESUMO

A pesquisa teve por objetivo analisar como práticas de governança policêntrica influenciam a efetividade de políticas públicas a partir de experiências no nível local. Foram analisadas redes de educação pública de dois municípios, localizados no estado de Mato Grosso do Sul, com desempenhos opostos no índice nacional que mede a qualidade do ensino no país, o IDEB. O referencial teórico utilizado é a abordagem institucionalista baseada na Governança Policêntrica. Foi utilizada uma estratégia de pesquisa multi-métodos, articulando os pressupostos analíticos da abordagem policêntrica às instâncias decisórias e institucionais-culturais do campo empírico. Os resultados demonstraram que a existência de arranjos de governança com práticas mais democráticas e participativas influenciam positivamente a condução de uma política pública, enquanto arranjos mais centralizados cooperam para preservação das ineficiências de uma política pública monocêntrica.

Palavras-chave: Política Pública. Práticas Policêntricas. Governança Policêntrica. Redes de Educação.

ABSTRACT

This research analyzes how polycentric governance practices influence the effectiveness of public policies based on local level experiences. We evaluated public schools, from two municipalities of the state of Mato Grosso do Sul, with opposite performance scopes in the national index for quality of education in the country, the IDEB. The theoretical framework we're using is the institutionalist approach based on Polycentric Governance. A multi-method strategy was a perfect fit for articulating the analytical assumptions of the polycentric approach to the decision-making and institutional-cultural instances of the empirical field. The results showed that the existence of governance arrangements with more democratic and participatory practices positively influence the conduct of public policy, while more centralized arrangements cooperate to preserve the inefficiencies of a monocentric public policy.

¹ Doutor em Administração, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil. E-mail: adriano.castro@ufms.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8222-0979>

Keywords: Public Policy. Polycentric Practices. Polycentric Governance. Education Networks.

RESUMEN

Esta investigación analiza cómo las prácticas de gobernanza policéntrica influyen en la efectividad de las políticas públicas, basándose en experiencias a nivel local. Evaluamos escuelas públicas de dos municipios del estado de Mato Grosso do Sul, con desempeños opuestos en el índice nacional de calidad de la educación en el país, el IDEB. El marco teórico utilizado es el enfoque institucionalista basado en la Gobernanza Policéntrica. Una estrategia multimétodo resultó ideal para articular los supuestos analíticos del enfoque policéntrico con las instancias de toma de decisiones e institucional-culturales del campo empírico. Los resultados mostraron que la existencia de arreglos de gobernanza con prácticas más democráticas y participativas influye positivamente en la conducción de las políticas públicas, mientras que los arreglos más centralizados cooperan en la preservación de las ineficiencias de una política pública monocéntrica.

Palabras clave: Política Pública. Prácticas Policéntricas. Gobernanza Policéntrica. Redes Educativas.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

As discussões em torno do papel do Estado, dos mercados e da sociedade civil têm retornado ao centro dos debates internacionais, em especial, no que tange ao estabelecimento de arranjos alternativos de governança de políticas públicas capazes de lidar com sistemas econômicos e políticos complexos. Essas discussões, frequentemente centralizadas nos campos da Escolha Pública e da Economia Política, revestem-se de urgente revisão diante do esgotamento de modelos institucionais tradicionalmente difundidos, estruturalmente caracterizados pelo desequilíbrio de poder e assimetria de representação entre os atores que os constituem (Dagnino, 2016; Paes de Paula *et al.*, 2021).

Nesse contexto, a última década presenciou uma crescente discussão sobre modelos e sistemas de governança adequados à efetivação e institucionalização de políticas públicas que promovam *pari passu* incentivos à participação local, representação e equidade social e política (McGinnis & Ostrom, 2011; Aligica & Tarko, 2012; Morrison, 2017). Propalaram-se nessa esteira versões dos já conhecidos modelos de governança monocêntrica – com um único tomador de decisão, geralmente o Estado – e, recentemente difundidos, os modelos policêntricos – com

múltiplos centros de decisão para além do Estado, como as organizações da sociedade civil –, notadamente a partir dos trabalhos de Elinor Ostrom, laureada com o Nobel de Economia no ano de 2009 (Ostrom, 1972; Ostrom; 1999; Ostrom; 2000; Ostrom, 2001; Ostrom, 2003; Ostrom, 2010).

Elinor Ostrom, juntamente com Vincent Ostrom e sua equipe na Universidade de Indiana, em Bloomington, teve uma contribuição central para a mudança de paradigma em curso nas últimas décadas, propondo discussões em constante atualização sobre governança de recursos comuns, policentrismo e políticas públicas (McGinnis & Walker, 2010; McGinnis, 2011; Aligica & Tarko, 2012). Com efeito, este trabalho focaliza a discussão sobre governança de políticas públicas a partir dos princípios da teoria policêntrica, ou ainda, uma governança policêntrica de políticas públicas.

A teoria policêntrica ou, doravante, abordagem policêntrica, tem origem na ideia de policentrismo, reinvidicada originalmente em 1951 por Michael Polanyi na obra intitulada *The Logic of Liberty*. Nela o autor associa o conceito de policentrismo ao de ordem espontânea, entendida esta como o ajustamento mútuo de ações dos indivíduos (Polanyi, 2003). Posteriormente, na década de 1960, os pesquisadores Vicente e Elinor Ostrom envidaram esforços na compreensão de arranjos institucionais para governar recursos comuns e bens públicos, valendo-se da noção de policentrismo. Em especial, buscaram desenvolver uma teoria capaz de explicar fenômenos que não se encaixavam em arranjos institucionais monocêntricos ou dicotômicos, rivalizados entre “Estado” e “Mercados” (Ostrom & Ostrom, 1965; Ostrom & Ostrom, 1971).

Entretanto, vê-se que a abordagem policêntrica ainda não ocupou a devida importância no contexto da administração pública, em particular nas discussões em torno das políticas públicas em múltiplos níveis (Morrison, 2017; Gruby & Carlisle, 2017). A abordagem policêntrica catalisa dimensões analíticas importantes e necessárias à sua compreensão (Aligica & Tarko, 2012, 2013): 1) existência de múltiplos centros de tomada de decisão; 2) estruturas institucionais/culturais (sistema abrangente de regras) e 3) um sistema de ordem espontânea.

Com efeito, vez que a abordagem policêntrica possui entremeios que carecem de aprofundamento teórico-empírico – notadamente quanto à efetividade dos arranjos que propõe para a prestação de serviços públicos e políticas públicas – o presente artigo objetiva analisar como práticas policêntricas de governança influenciam a efetividade de políticas públicas a partir de experiências no nível local. É dada especial atenção à identificação de centros decisórios, aqui

chamados de instâncias decisórias. Para isso, o campo empírico-particular da pesquisa constitui-se de duas redes municipais de educação pública, localizadas no estado de Mato Grosso do Sul, centro-oeste do Brasil.

Especificamente, de modo a promover avanços na compreensão teórica e metodológica que a temática suscita, notadamente a partir de políticas públicas em países emergentes, a pesquisa analisou práticas e estruturas desenvolvidas a partir de uma política pública federal, com capilaridade em todos os municípios do país. Ou seja, não se trata de uma análise da política pública educacional em si, mas das configurações dos arranjos locais de governança que a circunscrevem, notadamente quanto às práticas das instâncias decisórias. As redes, cujos resultados de qualidade de ensino são opostos, foram selecionadas e observadas a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), principal instrumento de avaliação da qualidade do ensino básico no Brasil (Villani & Oliveira, 2018), *pari passu* com as instituições formais-legais que circunscrevem essas redes.

O argumento central do trabalho sustenta que uma determinada política pública pode ter desempenho superior quando os arranjos de governança forem caracterizados por práticas que incentivem a participação ativa de diversos atores e democratizem os espaços decisórios, enquanto modelos centralizados e monocêntricos tendem a obter baixo desempenho na implementação da mesma política pública.

Assim, o trabalho discute inicialmente o lastro teórico que circunscreve a abordagem policêntrica a partir de seus principais autores. Após, apresenta o percurso metodológico da pesquisa e o detalhamento dos procedimentos utilizados em campo. Na sequência são discutidos os resultados obtidos a partir das evidências empíricas coletadas, bem como, as considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

Abordagem Policêntrica: Conceitos, Particularidades e Convergências

Em que pese as diferentes interpretações e construções teóricas sobre a realidade, não há dúvidas que as décadas de 1960 e 1970 marcaram a história econômica, política, cultural, ambiental e social, constituindo-se em espaços temporais de descontinuidades qualitativas inquestionáveis. Nesse conjunto de interpretações, composto não apenas de explicações causais

distintas, mas também de proposições políticas divergentes, é possível identificar aqueles que viram no sistema econômico, especificamente na sua forma de organização e regime de acumulação, baseado em uma espécie de pacto fordista-keynesiano, a principal raiz da crise que se instalou e modificou as relações entre o Estado e sociedade, movimentando o que se chamou de reestruturação produtiva² e institucionalização³ da sociedade neoliberal.

Em contraposição a tais construções teóricas, foi atribuído ao Estado e sua forma de intervenção e regulação do sistema econômico o principal responsável, sendo necessário não somente reformar suas estruturas⁴, mas modificar profundamente sua função diante das demandas da sociedade. É nesse contexto que o questionamento do papel decisório e centralizado do Estado e a abordagem policêntrica começam a ganhar repercussão.

Tem-se inicialmente que a abordagem policêntrica desenvolveu-se a partir do conceito de policentrismo (Polanyi, 2003). Desenvolvendo este conceito, a abordagem argumenta a existência de um conjunto não-hierárquico de interações entre atores públicos e privados que operam em vários níveis, sem uma autoridade central predominante (Skelcher *et al*, 2005). Complementarmente, pode ser vista como um sistema composto por múltiplas unidades relativamente autônomas e formalmente independentes uma da outra, mas que levam em consideração outros atores no processo decisório, visando a resolução de conflitos (Ostrom *et al*, 1961; Ostrom; 2001; Ostrom, 2010).

A abordagem policêntrica também refere-se à existência de sistemas de governança caracterizados pela multiplicidade de centros de decisão, uma antítese aos tradicionais sistemas monocêntricos que possuem um único centro de decisão. Segundo a abordagem policêntrica, os atores decisórios devem possuir a autoridade para tomar decisões independentemente do nível hierárquico, de maneira coordenada, cujas diretrizes assemelham-se aos sistemas de governança compartilhada e em rede (Morrison, 2017).

Para além de um arrojado estudo desenvolvido no contexto da crise intelectual sobre a administração pública norte americana dos anos 1960, Vincent e Elinor Ostrom (1965, 1971) trouxeram à lume os pressupostos analíticos para formação de novos arranjos de governança caracterizados pela multiplicidade dos centros de tomada de decisão.

Não obstante existem diferenças conceituais e de ordem pragmática entre as vertentes do

² Para uma discussão aprofundado sobre reestruturação produtiva e crise do pacto fordista-keynesiano, ver Harvey (2008).

³ Para ver uma discussão institucional sobre o neoliberalismo, ver Dardot & Laval (2019).

⁴ Para acessar um conjunto de proposições sobre o papel do estado e da administração pública, ver Osborne & Gaebler (1994).

policentrismo – governança policêntrica, sistemas policêntricos, governança multi-nível, governança multi-ator e auto-governança – insta frisar aquilo que os termos reúnem em comum, que é a existência de múltiplos centros de decisão, em escalas para além do Estado, cujo objetivo principal é dar respostas aos problemas considerados de ordem pública (McGinnis & Walker, 2010; Aligica & Tarko, 2012; Morrison, 2017; Gruby & Carlisle, 2017).

Logo, governança policêntrica diz respeito a uma complexa combinação de centros de decisão formalmente independentes um do outro com diversos tipos de organização, compreendendo setores público, privado e da sociedade civil, pautada em jurisdições transversais especializadas em políticas específicas e que reconhecem associações e organizações privadas com atuação na comunidade como sendo críticas no apoio a um sistema policêntrico (Andersson & Ostrom, 2008).

Invariavelmente, um dos pontos centrais da abordagem policêntrica se assenta na existência de relações de poder e de decisão entre as diferentes instâncias que compõem um determinado arranjo de governança de política pública. Ou seja, em uma perspectiva monocêntrica o exercício de poder é monopolizado, centralizado. Em outras palavras, a prerrogativa para determinar e aplicar regras (ou um sistema de regras) está investida em uma única estrutura de tomada de decisão (Morrison, 2017; Gruby & Carlisle, 2017).

Por outro lado, na abordagem policêntrica não há monopólio sobre o uso do exercício legítimo de poder de decisão. Antes, as estruturas e atores que integram esse sistema recebem atribuições limitadas e relativamente autônomas para impor e alterar relações sociais e, até mesmo, jurídicas. Assim, em última instância, a abordagem policêntrica pode ser compreendida como um sistema de regras de direito que podem criar novas institucionalidades e, assim, modificar as configurações de condução de uma política (Ostrom, 2010).

Com efeito, reconhece-se a importância de se considerar a governança policêntrica a partir de um sistema abrangente de regras, dentro de um determinado quadro institucional-legal, que possui fundamental importância na consecução da multiplicidade de centros de decisão. Ou seja, a dimensão que caracteriza a existência de uma ordem policêntrica é a existência de um sistema de regras socialmente aceitas. Caso contrário, tem-se um sistema apenas analogamente policêntrico.

Ostrom (1999) afirmou que um sistema político que tem múltiplos centros de poder em diferentes escalas oferece mais oportunidades para cidadãos e seus funcionários inovarem e intervirem para corrigir más distribuições de autoridade e resultados. Nesse sentido, sistemas ou

arranjos policêntricos também devem considerar a liberdade democrática nos diferentes níveis e camadas de decisão de uma determinada política pública. Esses sistemas dependem da forma com que os atores decisórios colaboram em função das regras, normas e culturas existentes, formando um contexto institucional propenso à compatibilidade de incentivos.

Há que se registrar a centralidade que a abordagem policêntrica ocupa nos debates em torno do surgimento de arranjos descentralizados de governança, em rede, conectados por diferentes processos de aprendizado. Ao fazê-lo, a abordagem visa evitar as falhas de governança frequentemente identificadas em modelos monocêntricos, centralizando decisões inteiramente no Estado, por exemplo. Ao mesmo tempo estimula diferentes atores e organizações a trabalharem juntos na escala apropriada para resolver problemas locais ou regionais (Morrison, 2017).

Morrison *et al* (2017) destacaram que a abordagem policêntrica permite uma representação mais democrática, além de conferir legitimidade às decisões. No mesmo sentido, a abordagem policêntrica pode fornecer, em certo modo, informações úteis na construção de um modelo hábil para análise de estruturas sociais internas e processos de governança policêntricos, fundamentais para a construção de uma política pública. Necessário considerar, por fim, que esta abordagem também está relacionada com a configuração das instituições de poder e seus respectivos padrões estruturais, notadamente quanto às suas relações em rede, características que robustecem a estratégia empírica adotada neste trabalho.

Policentricidade e Governança Policêntrica: Desvelando Atributos Analíticos da Abordagem

Aligica e Tarko (2012, 2013) notabilizaram-se por sofisticar a estrutura analítica da governança policêntrica. Eles acrescentaram às dimensões dos estudos ostromianos alguns atributos para apoiar a análise de fenômenos que podem ajudar a iluminar a ocorrência da abordagem policêntrica. Ao analisarem diferentes casos possíveis de policentrismo, estes autores propuseram uma formulação com atributos lógicos, compreendendo conjunções e disjunções, agrupados por três dimensões centrais, visando abrir caminho para uma definição analítica do conceito: 1) a existência de múltiplos centros de decisão; 2) a existência de um único sistema de regras e 3) a existência de uma ordem social espontânea, como resultado de uma competição evolutiva entre as diferentes ideias, métodos e modos de vida.

Essa proposição analítica objetiva mapear a configuração dos diferentes espaços

conceituais que caracterizam os tipos de sistemas ou fenômenos policêntricos. Esse potencial combinatório demonstra que há uma grande variedade de possíveis sistemas policêntricos que podem ser bem-sucedidos. De todo modo, os sobreditos autores sustentam que os sistemas policêntricos compartilham, ao menos, os seguintes atributos: **o exercício ativo de diversas opiniões; camadas autônomas de tomada de decisão; e a compatibilidade de incentivos**. Com efeito, por opção analítico-metodológica, a dimensão relacionada a ordem espontânea não foi levada à efeito neste trabalho.

Dimensão de Múltiplos Centros de Decisão

A configuração desta dimensão apoia-se em atributos operacionais de um modelo participativo. Conforme a síntese exposta na tabela 1, o exercício ativo de opiniões (A1) diz respeito as possibilidades efetivas de implementação das ideias, métodos, fazeres etc., que são colocadas em prática por um determinado centro de decisão, não apenas como hipótese ou proposta. Por sua vez, a autonomia dos tomadores de decisão (A2) sugere a existência de um grupo ou coletivo de atores que, por meio do exercício ativo de opinião, possuem direitos decisórios operacionais de forma autônoma dos demais níveis.

No mesmo sentido, o atributo relacionado aos objetivos (A3) diz se os mesmos são compartilhados (ou comuns entre os envolvidos no centro de decisão) ou individuais. Com efeito, a combinação dos três atributos mencionados ajudam a caracterizar a existência de um fenômeno policêntrico, cuja articulação confere objetividade à dimensão de múltiplos centros de decisão.

Dimensão Quadro Institucional/Cultural (Sistema Abrangente de Regras)

A abordagem policêntrica, invariavelmente, suscita a análise de fatores institucionais que colocam em perspectiva as diferentes posições que os atores das instâncias decisórias ocupam dentro de um quadro de regras existentes. O atributo (A4) refere-se à compatibilidade de incentivos, ou seja, ao alinhamento entre as regras existentes e os incentivos para seu atendimento. A existência desse atributo permite validar uma instância policêntrica, ao passo em que sua inexistência compromete toda a estrutura analítica, ainda que identificados múltiplos centros de decisão.

No mesmo sentido, o atributo elaboração de regras (A5) busca captar a participação dos

diferentes atores no processo de desenho de regras/normas gerais aplicáveis (um sistema abrangente de regras), ou ainda, se são definidas por agentes externos ao processo/política. Semelhantemente, caso inexistente o exercício ativo dos atores no design das regras, não há como validar a ocorrência de um fenômeno que se pretenda policêntrico.

Por fim, o atributo escolha coletiva (A6) diz respeito à forma com que a tomada de decisão ocorre: se as decisões são individuais; se há consenso; ou se prevalece decisão da maioria. A existência desse atributo contribui para a legitimidade das decisões.

Destarte, os atributos mapeados na literatura e levados à efeito na presente análise estão sintetizados na tabela 1:

Tabela 1

Dimensões e Atributos de análise da abordagem policêntrica

Dimensões de Análise	Atributos de Análise	Cod
Múltiplos centros de decisão	Exercício ativo de opiniões	(A1)
	Camadas autônomas de decisão	(A2)
	Objetivos (comuns/compartilhados ou individuais)	(A3)
Estruturas institucionais/culturais (sistema abrangente de regras)	Compatibilidade de incentivos (alinhamento de regras e incentivos)	(A4)
	Elaboração das regras	(A5)
	Escolha coletiva	(A6)

Fonte: elaborado pelos autores a partir de McGinnis (2005); Ostrom (2010) e Alígica e Tarko (2012, 2013)

Adicionalmente, importante registrar que os autores até aqui mencionados, realizaram pesquisas significativas em campos empíricos afeitos à ordem policêntrica, em escalas locais (municípios) e regionais. Com efeito, o recorte empírico delimitado neste trabalho abre um limiar para avanços significativos nos estudos sobre políticas públicas em abordagem policêntrica a partir de experiências locais. Diante do exposto e das possibilidades analíticas da abordagem em tela, particularmente no contexto brasileiro, as próximas seções apresentam configuração do campo empírico-particular, as estratégias metodológicas, seguidas do levantamento e discussão das evidências coletadas.

Procedimentos Metodológicos

A pesquisa pode ser caracterizada como uma análise de redes com delineamento

documental-etnográfico cujo campo empírico refere-se às redes⁵ municipais de educação, situadas no interior do estado de Mato Grosso do Sul⁶, no centro-oeste brasileiro. As redes foram selecionadas a partir dos resultados obtidos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB⁷), principal instrumento de acompanhamento da qualidade da educação pública básica do Brasil, cuja aferição é realizada a cada dois anos, com alunos do 5º e 9º anos. Foram selecionadas para a amostra as redes com o melhor e pior resultado no IDEB, no ranking estadual (MS).

Embora utilizado apenas como critério de seleção das redes, o IDEB é o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas educacionais, lançado no ano de 2007 pelo governo federal brasileiro. O IDEB combina resultados de desempenho de provas padronizadas aplicadas aos alunos de 5º e 9º anos com as taxas de aprovação de cada unidade escolar. A articulação entre desempenho e rendimento escolar conferem às unidades escolares uma nota, por meio da qual as redes de ensino podem ser avaliadas quanto à qualidade da política pública educacional em nível local (Fernandes, 2007; Villani & Oliveira, 2018).

Nesse sentido, com base no levantamento preliminar do IDEB, o trabalho de campo foi realizado nas redes de ensino de dois municípios do interior de Mato Grosso do Sul, sendo: Rede 1, a que obteve o melhor desempenho no IDEB em nível estadual; e Rede 2, a que obteve o pior desempenho no IDEB em nível estadual. Entendendo as redes como um somatório de esforços e de articulação contínua entre poder público e comunidade escolar, esta pesquisa optou por organizar a investigação de campo a partir da seguinte forma: Rede 1, composta pela secretaria municipal de educação e duas unidades de ensino com as melhores notas no IDEB, sendo que a segunda unidade de ensino (Escola B) teria o papel de validar os achados da primeira unidade de ensino (Escola A); e a Rede 2, composta da secretaria municipal de educação e apenas uma unidade de ensino (Escola C), uma vez que os achados – em face das notas obtidas no IDEB – não demandariam validação em outra unidade de ensino do mesmo município, entendido este resultado como sistêmico em toda a rede.

⁵ Para fins metodológicos, esta pesquisa considerou como Rede o conjunto que compreende ao menos uma unidade de ensino juntamente com a unidade administrativa gestora da política educacional de cada município, bem como, os atores que a constituem.

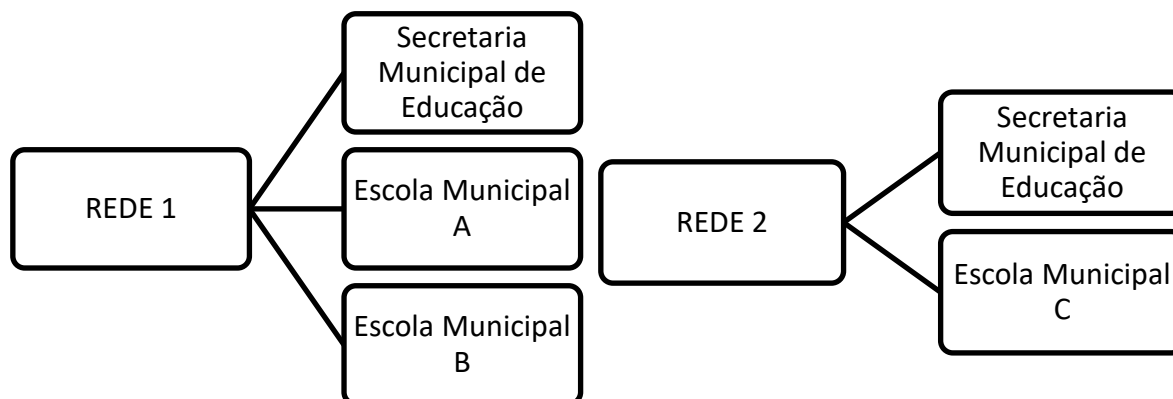
⁶ Tendo em vista o objetivo central da pesquisa, qual seja, o de comparar as práticas de governança na área da educação básica, optou-se em manter o anonimato dos municípios analisados. De todo modo é possível consultá-los a partir do ranking do IDEB (2017 e 2019), Mato Grosso do Sul. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em 07.07.2024.

⁷ Inicialmente foram utilizados os resultados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), ano-referência de 2017. Contudo, verificou-se que desempenho das redes selecionadas se repetiu no ano-referência de 2019, o que reforça a seleção da amostra, bem como sua validação metodológica. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em 07.07.2024.

A figura 1 organiza a composição das redes de ensino analisadas:

Figura 1

Composição das redes de ensino dos municípios analisados



Fonte: elaborado pelos autores

Visando compreender o funcionamento da rede na sua totalidade, foram empregados diversos procedimentos metodológicos de maneira a se permitir maior aproximação com o campo empírico, bem como a identificação das principais instâncias policêntricas, práticas e experiências que compõem o quadro institucional dos arranjos locais de governança. A figura 2 apresenta os procedimentos e sua aplicação nos espaços/atores decisórios:

Figura 2

Procedimentos metodológicos (Redes 1 e 2)

Procedimentos Metodológicos Atores/espços decisórios	Entrevista em profundidade	Grupo Focal	Conversas e observação etnográfica	Coleta Documental
Gestor municipal de educação	2 secretários municipais		Conversas com equipe pedagógica e observação do ambiente de trabalho nas Secretarias	
Diretor da unidade escolar	3 diretores (escolas A, B, C)			
Coordenador Pedagógico	3 coordenadores (escolas A,B,C)			
Professores (3 professores em cada unidade escolar)	9 professores (escolas A, B, C)			
Alunos		Cada grupo com 6 à 9 alunos (escolas A, B, C)		

Pais de Alunos		Cada grupo com 6 à 9 pais de alunos (escolas A, B, C)		
Escolas (A, B, C)			Observação dos alunos no ambiente escolar (chegada, recreio, saída)	Conjunto de documentos pedagógicos e de gestão (detalhados na tabela 2)

Fonte: elaborado pelos autores

A articulação entre os procedimentos metodológicos supraditos foi determinante no processo de aprofundamento do tema e de análise do campo empírico-particular, visando corroborar o argumento central suscitado na introdução deste trabalho⁸.

Isso porque, face ao argumento de pesquisa epigrafado e as categorias de análise da abordagem policêntrica, seria necessário um conjunto robusto de procedimentos metodológicos à vista da validação do trabalho. Com efeito, recorreu-se ao uso de entrevistas individuais em profundidade com os gestores públicos, diretores e coordenadores pedagógicos visando compreender os pontos de vista específicos, bem como a visão sistêmica de cada ator no contexto da política educacional.

No mesmo sentido ocorreram entrevistas em profundidade com os professores (língua portuguesa e matemática) cujo objetivo foi o de aprofundar o conhecimento da rotina pedagógica de cada unidade de ensino no contexto da rede em que se insere. Os pesquisadores também lançaram mão da técnica de grupo focal, excelente ferramenta de escuta ativa dos atores diretamente beneficiados pela política educacional (alunos e pais de alunos, cujos participantes foram selecionados aleatoriamente). Por sua vez, as observações etnográficas serviram de supedâneo para a compreensão e influência sistêmica das práticas de governança no dia-a-dia do fazer educacional de cada rede analisada.

Por fim, tendo em vista a quantidade e acúmulo de dados, optou-se em detalhar na tabela 2 o conjunto documental analisado, obtido junto às redes investigadas, em alinhamento com os atributos de análise, visando corroborar as dimensões obtidas com base na literatura:

⁸ Insta frisar que esta pesquisa é fruto de investigação aprofundada de campo, realizada em dois municípios, e que reuniu registros de áudio, imagens, anotações, inúmeros relatos e vasto conjunto documental, razão pela qual os pesquisadores realizaram minucioso esforço de síntese e interpretação da totalidade do material de pesquisa, articulado aos pressupostos analíticos, aos objetivos do trabalho e à literatura. Nesse sentido, à esse conjunto denominamos “dados da pesquisa (2020)”.

Tabela 2

Detalhamento de documentos, pontos de análise e objetivos dos procedimentos metodológicos

Procedimento	Pontos de análise	Objetivos
Coleta de documentos	Organograma da secretaria municipal de educação (centralização/descentralização da gestão educacional)	Entender a estrutura de funcionamento e unidades responsáveis pela política pública educacional municipal
	Listagem de profissionais da Rede (escolas, diretores, professores, coordenadores etc.)	Analisar se os espaços decisórios são compostos de servidores efetivos da administração ou investidos de cargo em comissão (o que afeta diretamente as relações e funcionamento dos centros de poder)
	Planos de gestão (de metas, pedagógico, plurianual etc)	Existência de regras claras pactuadas entre os atores decisórios
	Plataformas, relatórios e formas de acompanhamento e gestão de resultados do desempenho educacional	Compreender como a Rede acompanha, monitora e comunica os resultados educacionais visando a melhoria do sistema de ensino, bem como, a forma com que atores decisórios contribuem no processo de aperfeiçoamento da política (lista de frequência de pais às reuniões; discussões de conselho de classe)
	Projetos realizados pela Rede e pelas unidades escolares	Captar práticas e experiências da Rede, por meio das unidades escolares e administrativa, que sejam de alguma forma instanciadas pela abordagem policêntrica
Entrevistas / Triáde / Grupo Focal	Percepção geral do funcionamento da unidade escolar	Identificar a existência de um sistema abrangente de regras, assim como a forma com que os diferentes atores decisórios o percebem e legitimam (ou não) práticas e processos participativos
	Relação da unidade escolar com outros atores relacionados à política educacional	Analisar se as instâncias decisórias comportam-se como policêntricas e se está configurada na rede municipal de educação como um todo, compreendendo poder público, comunidade, conselhos e demais atores que influenciam ou são influenciados no contexto do desenvolvimento da política pública educacional
	Práticas de gestão da/na escola	Captar práticas de tomada de decisão e envolvimento dos atores nesses processos; acompanhamento da gestão municipal às unidades escolares da rede; formas de comunicação; transparência; participação ativa da comunidade escolar e regras comuns

Fonte: elaborado pelos autores

Especificamente, a trajetória metodológica delineada objetivou iluminar os constructos da abordagem policêntrica, notadamente quanto à existência de um sistema abrangente de regras e

quanto à multiplicidade de centros decisórios que constituem os arranjos de governança da política pública educacional em nível local. Para isso, foi necessário investigar profundamente o funcionamento das redes quanto às suas práticas, políticas educacionais e metodologias de ensino, confrontando documentos, observação do cotidiano e entrevistas, visando a identificação regras no contexto da política pública municipal.

Discussão dos Resultados

Para o alcance do objetivo suscitado neste trabalho foi proposta uma estratégia de articulação teórica, metodológica e empírica a partir de uma política pública, neste caso, a política educacional em nível municipal. Da teoria policêntrica retirou-se as dimensões e categorias de análise para identificar a existência de instâncias policêntricas na implementação e sucesso desta política, assim como as práticas desenvolvidas. Neste caso, optou-se por uma análise de redes municipais de educação, a partir dos resultados aferidos pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Para validação dos atributos e categorias da dimensão metodológica, a observação etnográfica do cotidiano das unidades escolares analisadas permitiu identificar e examinar as práticas policêntricas desenvolvidas no interior das instâncias de autoridade decisória, sendo estas participativas e relativamente democráticas. Na Rede 1, em ambas as unidades analisadas, os alunos, professores, pais, coordenadores e diretores agiam com mais engajamento e o exercício ativo de participação, opinião e colaboração revelaram-se espontaneamente. “Os pais participam. Todo mundo se junta. Faz mutirão. É muito legal. É aquele incentivo. Somos convidados a participar. Nossos filhos são muito bem acolhidos. O diretor é bem engajado. Não temos do que reclamar.” (DADOS DA PESQUISA, 2020).

Esses achados não foram identificados na Rede 2, uma vez que os diferentes atores da unidade escolar não recebiam ou desenvolviam estímulos para qualquer exercício ativo de participação/opinião, tampouco, de decisão. O mesmo comportamento foi observado na respectiva Secretaria de Educação desta Rede, cujo gestor havia assumido as funções recentemente, em razão das constantes trocas administrativas realizadas no município face à instabilidade política. Certamente, em que pese não ser o único fator, a dimensão política dos municípios analisados demonstrou ter influência no incentivo/desincentivo dos processos decisórios e de gestão das unidades escolares, o que também revelou-se estratégico no

desempenho pedagógico dos alunos. “Poucas vezes fomos chamados para reunião. É mais para entrega de nota. A gente praticamente não opina nas atividades” (DADOS DA PESQUISA, 2020).

Além de captar as impressões e também validar os pontos de controle a partir de falas dos atores decisórios, a pesquisa também preocupou-se em analisar se o que foi dito tinha correspondência objetiva material enquanto normas/regras e processos. Para isso, a coleta de documentos compreendeu desde os planos políticos pedagógicos até as evidências de ordem administrativa, como os processos seletivos dos professores e diretores das redes. Neste ponto cabe destacar que os gestores das unidades de ensino da Rede 1 são selecionados democraticamente por meio de eleição, enquanto os da Rede 2, por indicação política do gestor do município.

Adicionalmente, os procedimentos de análise evidenciaram que as práticas policêntricas desenvolvidas no âmbito da Rede 1 foram determinantes no processo de condução e efetividade da política pública local, destacando-se: planejamento de aulas colaborativo; autonomia de decisões curriculares em relação à Secretaria de Educação; diversificação do material escolar utilizado nas estratégias de ensino; desenvolvimento de materiais específicos para o trabalho com descritores avaliados no IDEB, notadamente nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática; utilização de recursos de tecnologia da informação, à exemplo de plataformas de educação; estabelecimento de plataforma de gestão de desempenho na rede visando o acompanhamento das unidades escolares (DADOS DA PESQUISA, 2020).

Por outro lado, além de não ter sido identificadas práticas, se quer, correlatas às da Rede 1, não há que se falar em atores decisórios no âmbito da Rede 2, visto que inexitem práticas que incentivem a livre iniciativa, participação e/ou democratização decisória. “Quem decide é a Secretaria. As formações são poucas e o processo de consulta quase nunca ocorre” (DADOS DA PESQUISA, 2020).

Aliás, a configuração institucional local demonstrou-se instável em sua dimensão político-partidária, com sucessivas trocas do gestor público da política educacional (DADOS DA PESQUISA, 2020). Os professores da unidade escolar até chegaram a demonstrar esforços, descrevendo iniciativas para contribuir no processo ensino-aprendizagem dos alunos face à avaliação do IDEB. Contudo, o trabalho é individualizado e não reconhecido pelos demais atores do sistema: “a gente quase não tem incentivo, cada um faz o que pode pra ajudar os alunos”. E, ainda, inexistente plataforma de acompanhamento educacional da rede, relegando à cada unidade

escolar a tarefa de conhecer os próprios resultados e planejar ações de melhoria, o que também não foi identificado (DADOS DA PESQUISA, 2020). A figura a seguir sintetiza as práticas policêntricas examinadas no estudo:

Figura 3

Síntese das evidências empíricas do estudo (práticas policêntricas)

REDE	MÚLTIPLOS CENTROS DE DECISÃO		
	A1 - Exercício ativo de opiniões	A2 - Camadas autônomas de decisão	A3 - Objetivo comuns/compartilhados
REDE 1	Os diferentes espaços decisórios – formais e informais – são instados a participar do processo de tomada de decisão. Os grupos de alunos, professores e pais de alunos são frequentemente consultados, seja em reuniões presenciais ou por aplicativos de comunicação, sobre questões de ordem pedagógica, utilização de recursos etc.	Os atores decisórios tomam ações operacionais em nível local (unidade escolar) que são autônomas de outros níveis (secretaria de educação, por exemplo)	Observou-se nas relações investigadas a existência de objetivos comuns/compartilhados entre os diferentes atores decisórios. Ou seja, cada ator sabe do seu papel no contexto da política pública educacional e compreende que o sucesso dessa política contemplará não apenas os alunos envolvidos mas toda a rede, no contexto do município.
	Em nível local (comunidade), o gestor da unidade escolar realiza a articulação entre os atores; em nível territorial (município) a Secretaria de Educação insta à participação da comunidade, mediante consultas públicas realizadas, inclusive, por meio de redes sociais e outros canais de comunicação	Observou-se que as instâncias informais (reuniões com pais de alunos, por exemplo) também possuem representação decisória comparada às instâncias formais (colegiado, por exemplo)	A fala dos diferentes atores decisórios mostrou que existe senso de objetivos comuns/compartilhados, nos diferentes níveis, o que sugere a existência de um comportamento policêntrico no contexto da unidade escolar e da rede
	O confronto realizado com base nas respostas dos entrevistados, revela que professores, alunos, pais de alunos e coordenadores pedagógicos exerciam ativamente suas opiniões ideias e proposições	Unidades escolares dispõem de autonomia relativa para definição de projeto pedagógico e formas de trabalho	Objetivos e metas definidos no âmbito das unidades escolares são socializados com a comunidade e pais de alunos, o que pode influenciar a gestão à vista de resultados
	Direção da unidade escolar proativa, com abertura para gestão participativa e democrática dos atores envolvidos no processo educacional	Existência de tomada de decisão compartilhada entre os níveis comunidade/unidade escolar/gestor público	Em que pese cada unidade escolar tenha suas próprias camadas de decisão, a definição de objetivos comuns mostrou-se presente em toda a rede (ainda que em graus diversos)
REDE 2	Não se identificou na rede a existência de espaços decisórios, mesmo que informais, o que suplanta o exercício ativo de opinião	Inexistência de camadas autônomas de decisão, uma vez que inexistem espaços decisórios. Os atores eventualmente envolvidos no contexto da política pública educacional não são instados a se manifestar, sequer, em nível operacional	Inexistência de objetivos comuns na relação unidade escolar e secretaria de educação. Observou-se a predominância de objetivos individuais

	O grupo focal com os pais e entrevista com diretor e coordenador pedagógico revelaram que a posição da escola no contexto de comunidade é delicada, além de outros fatores socioeconômicos, o que torna a participação dos diferentes atores pouco atrativa: reuniões são feitas com baixa frequência e com participação mínima dos pais de alunos	No momento da investigação em campo, verificou-se que a troca de secretários de educação era prática constante no município, o que impacta diretamente a condução da política por parte do gestor público.	Muito embora os pais de alunos entrevistados tenham destacado a importância da escola, os mesmos focalizaram experiências individuais, sem um vínculo com o contexto maior da unidade escolar. Logo, não há que se falar na existência de objetivos que sejam comuns ou compartilhados.
	A direção da unidade escolar demonstrou apatia e gestão centralizadora. Além disso, não demonstrou empreender esforços de participação nas tomadas de decisão inerentes à gestão escolar, comportamento corroborado pelos demais entrevistados	Contexto político fisiologista e neopatrimonialista desincentiva a existência de camadas autônomas de decisão, minando assim os eventuais espaços de participação democrática	Inexistência de pactuação de metas/objetivos, tampouco, a divulgação ou compartilhamento de resultados de desempenho
REDE	SISTEMA ABRANGENTE DE REGRAS		
	A4 - Compatibilidade de incentivos	A5 - Elaboração das regras	A6 - Escolha coletiva
REDE 1	Os atores decisórios são conscientes das regras definidas em cada centro de decisão. Como exemplo, verificou-se a existência de práticas de divulgação de resultados de desempenho das turmas no contexto da política educacional analisada, bem como a definição de planos de ação para o atingimento das metas e indicadores (relação regras e incentivos são consideradas úteis para os atores)	Alguns atores decisórios, que seriam em tese menos poderosos na gestão da política pública municipal educacional, tiveram sua participação constantemente evidenciada no processo de tomada de decisão. O confronto realizado com os resultados das entrevistas mostrou que os pais dos alunos e os próprios alunos participavam atividade da definição e redefinição das regras relacionadas ao ensino e participação na unidade escolar	O tipo de escolha coletiva identificado durante o processo de tomada de decisão dos atores analisados é predominantemente determinando pelo exercício de opinião da maioria, tangenciando em poucos casos, o consenso
	Adicionalmente, o fato de se ter um filho estudando em uma boa escola da rede pública, faz com que pais de alunos tenham interesses recíprocos na manutenção e desenvolvimento da unidade escolar (práticas, diretrizes, processos etc.)	Secretaria de Educação responsável apenas por regras mais gerais, aplicáveis a rede como um todo, cujas diretrizes não divergem daquelas definidas localmente pela unidade escolar, mas complementares	Destaca-se a existência de reuniões/encontros periódicos para conhecimento e deliberação dos pais, alunos e professores quanto ao acompanhamento pedagógico, desempenho e iniciativas que serão trabalhadas para melhoria da unidade escolar. Os pais deliberam, inclusive, por aplicativos de mensagens, em grupos específicos.
REDE 2	Os atores não possuem incentivo algum haja vista não participarem do desenho de regras, tampouco, do processo decisório. Professores não possuem incentivos para eventual alinhamento de regras, assim como os pais de alunos, comumente excluídos das decisões em nível operacional da unidade escolar	Os atores não estão diretamente envolvidos no desenho/elaboração das regras, tampouco, motivados à participar de qualquer processo decisório relacionado à política educacional da rede. As regras, quando existentes, são elaboradas por atores de fora da rede	Vez que que não há incentivos compartilhados e inexistente a participação na elaboração de regras, não há que se falar em escolha coletiva. Comparando as práticas da Rede A com as da Rede B, os momentos nos quais os atores são instados a se manifestar são irrisórios.

Fonte: elaborado pelos autores

De maneira geral, a Rede 1 apresentou práticas policêntricas muito próximas em ambas as unidades escolares investigadas, o que permite afirmar que o fenômeno ocorre efetivamente em nível de rede, e não apenas em uma determinada unidade. Com efeito, depreende-se que a relação entre gestão pública municipal (secretaria municipal de educação) com as unidades escolares ocorre de maneira semelhante, respeitando as iniciativas decisórias de cada uma, o que reforça o sentido de autonomia dos atores decisórios independentemente do contexto hierárquico.

Conforme lembram Alígica e Tarko (2012), a ideia é que as regras gerais cubram todas as subunidades dentro de um sistema policêntrico. Mas isso não significa que as muitas subunidades que podem existir em um sistema policêntrico tenham as mesmas regras em relação a todas as muitas situações de ação relevantes, o que reforça conceitualmente a abordagem no que diz respeito as unidades independentes entre si.

Os atributos de análise A1, A2 e A3 puderam ser visualizados em alguma medida na Rede 1, notadamente enquanto principais instâncias de múltiplos centros de decisão. O mesmo não foi identificado na Rede 2, cujos resultados educacionais são considerados de baixo desempenho no IDEB (DADOS DA PESQUISA, 2020). Isto de alguma forma sugere que um arranjo de governança com práticas mais democratizadas em relação a existência de múltiplos centros de decisão pode influenciar positivamente a qualidade do ensino, bem como, a efetividade de uma política pública no contexto local.

Já os atributos A4, A5 e A6 restaram evidentes na Rede 1, em especial quanto aos processos de gestão democratizados e socializados, tanto do gestor público, quanto das unidades escolares e seus atores decisórios, o que fortalece o sentido participativo e estimula o alinhamento entre regras, objetivos e incentivos. Diametralmente oposta, a Rede 2 não reúne qualquer atributo que possa instanciar alguma experiência policêntrica, notadamente quanto a um sistema abrangente de regras. Presumidamente, a inexistência de múltiplos centros de decisão, como ocorre na Rede 2, também decorre da inexistência de incentivos entre os atores, bem como, de objetivos que possam ser compartilhados face à condução da política pública educacional municipal (DADOS DA PESQUISA, 2020).

Ressalte-se, contudo, que a abordagem policêntrica, em determinados casos, também não reúne elementos suficientemente claros para lidar com as complexidades de um quadro político instável ou com diferentes níveis de desigualdade social, o que pode inviabilizar seu discurso totalizante de adaptabilidade. Essa compreensão é de fundamental importância para a análise de uma política social, em especial, quanto à configuração dos arranjos de governança e do quadro

institucional.

Contudo, a articulação teórico-metodológica aqui proposta conduz à achados importantes no avanço da compreensão do tema, à exemplo da rivalização entre sistemas de governança de políticas públicas monocêntricos *versus* policêntricos. Neste caso, observa-se que a Rede 2 tem sua política educacional inserida em um modelo monocêntrico, com autoridade centralizada no Estado como único tomador de decisão (gestor administrativo municipal). Os demais atores do processo não são instados a se manifestar sobre quaisquer deliberações, relegando o sucesso ou fracasso da qualidade do ensino unicamente à figura do professor.

Os achados relevaram ainda que a condução da política pública educacional em nível local – em que pese ter o Governo Federal como catalisador – quando caracterizada por instâncias participativas e democráticas (como observado na Rede 1) pode influenciar positivamente nos resultados efetivos de desempenho da qualidade do ensino em escalas múltiplas, notadamente quanto aos resultados aferidos em avaliações, como o IDEB. Por outro lado, a inexistência de instâncias minimamente participativas quanto à tomada de decisão pode configurar um fator determinante no insucesso da qualidade de ensino em sistemas de governança monocêntricos, como o identificado na Rede 2.

O conjunto de elementos pesquisados corroboram o argumento central apresentado na introdução do trabalho: o de que práticas mais descentralizadas e policêntricas a partir de instâncias decisórias locais podem conferir efetividade a uma determinada política pública, a partir daquilo que pode-se denominar instâncias policentricas, conferindo ideais para se pensar novos arranjos colaborativos de governança a partir do engajamento de atores locais (comunidades, ONGs etc). Inversamente, quando a estrutura institucional-cultural não dispõe de incentivos à práticas e constituição de instâncias policêntricas, as limitações da política pública monocêntrica se mantêm.

Com efeito, muito embora o conceito de policentrismo definido na tradição Polanyi-Ostrom tenha sido empregado ao longo dos anos pela sua utilidade na formulação de estruturas analíticas, verificou-se na pesquisa que as instâncias de policentrismo podem variar de acordo com o ambiente socioeconômico e sociopolítico de cada jurisdição (município). Nesse contexto, a aplicação de um tipo ideal de estrutura analítica resta prejudicado por ser incapaz de lidar com as especificidades de cada política pública.

CONCLUSÃO

Conforme análise realizada o modelo de governança da política pública educacional na Rede 1 caracterizou-se pela existência de práticas mais participativas e democráticas em relação aos seus atores decisórios. Esse conjunto de práticas sugerem uma influência positiva na condução e dos efeitos da política educacional local face aos resultados obtidos pelas unidades escolares da rede na avaliação do IDEB. De lado oposto, o modelo de governança observado na Rede 2, cujas práticas são mais centralizadas e monocêntricas, sugerem influência no insucesso da política educacional local, face aos resultados obtidos na mesma avaliação.

Ou seja, este trabalho optou por destacar as instâncias de policentrismo contidas nas práticas de governança em cada rede analisada, sem, contudo, exaurir as possibilidades de interpretação que a temática suscita. Nesse sentido, ressalte-se que essas instâncias policêntricas identificadas são caracterizadas pelos incentivos à participação e democratização decisória de cada ator da rede, configurando-se boas práticas na condução de uma política pública local.

Diferentemente da perspectiva teórica institucionalista da abordagem policêntrica, notadamente aquela de tradição Polanyi-Ostrom, constatou-se que o papel do Estado, neste caso os municípios, deveria ser o de assegurar maior participação decisória de cada ator da política educacional, inclusive na adequada redistribuição de recursos públicos, vez que no caso brasileiro as políticas sociais são financiadas com impostos recolhidos de toda a sociedade. Com efeito, ao se distanciar de sua atribuição constitucional - relegando apenas à sociedade e ao mercado à condução das políticas públicas, como o querem os institucionalistas de cariz liberal - o Estado torna-se mínimo e pode colocar em declínio a efetividade de suas políticas públicas.

E, ainda que a pesquisa tenha identificado diferentes mediações de processos de aprendizagem entre os atores na condução da política pública, há que se registrar que os processos de cooperação e práticas participativas parecem ter estabelecido o mote do sucesso de uma rede em detrimento da outra, o que em certa medida encontra consonância com a literatura do tema. Por outro lado, o cenário institucional examinado afasta qualquer possibilidade de se considerar em arranjos de governança deste tipo os princípios de concorrência e competição evolutiva, frequentemente reivindicados nos modelos de tradição Polanyi-Ostrom.

Não obstante, insta frisar que a abordagem policêntrica também ampara-se em um extenso arcabouço de análise situacional e institucional que, por vezes, inspira cuidado notadamente porque deixa de apresentar elementos capazes de contemplar a totalidade de fatores exógenos à

uma política pública, como o contexto socioeconômico no qual ocorre a implementação. No caso deste trabalho, as redes analisadas possuem características econômicas locais amplamente diferentes, o que confere níveis diferentes de desigualdade social entre outros. Esses fatores, pela complexidade que reveste a temática, não puderam ser incluídos, o que configurou uma limitação da pesquisa.

Sugere-se, em pesquisas futuras, que sejam analisadas as relações entre o papel do Estado, poderosos atores privados, o contexto burocrático e interesses internacionais na arena pública de disputa de poder no contexto das políticas públicas em países emergentes, cujos resultados podem clarificar ainda mais a real efetividade dos chamados modelos policêntricos de governança, bem como, que se incluam outras dimensões e variáveis de análise que também possam influenciar o desempenho de uma política pública educacional.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS/MEC – Brasil.

REFERÊNCIAS

- ALIGICA, P.; TARKO, V. Co-production, polycentricity, and value heterogeneity: the Ostroms' public choice institutionalism revisited. *American Political Science Review*, v. 107, n. 4, p. 726-741, 2013.
- ALIGICA, P. D.; TARKO, V. Polycentricity: from Polanyi to Ostrom, and beyond. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 25, n. 2, p. 237-262, 2012.
- ANDERSSON, K. P.; OSTROM, E. Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. *Policy Sciences*, v. 41, p. 71-93, 2008.
- DAGNINO, E. State-society relations and dilemmas of new developmentalist state. *IDS Bulletin*, v. 47, n. 2, p. 157-168, 2016.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2019.
- FERNANDES, R. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

- GRUBY, R. L.; CARLISLE, K. Polycentric systems of governance: a theoretical model for the commons. *Policy Studies Journal*, v. 47, n. 4, p. 927-952, nov. 2017.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. 17. ed. São Paulo: Editora Loyola, 2008.
- McGINNIS, M. D. *Polycentricity and local public economies: readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1999.
- McGINNIS, M. D. Costs and challenges of polycentric governance, analyzing problems of polycentric governance in the growing EU. Berlin: Humboldt University, 2005.
- McGINNIS, M. D.; OSTROM, E. Reflections on Vincent Ostrom, public administration and polycentricity. *Public Administration Review*, v. 72, n. 1, p. 15-25, 2011.
- McGINNIS, M. D.; WALKER, J. M. Foundations of the Ostrom workshop: institutional analysis, polycentricity, and self-governance of the commons. *Public Choice*, v. 143, n. 3, p. 293-301, jun. 2010.
- MORRISON, T. H. et al. Mitigation and adaptation in polycentric systems: sources of power in the pursuit of collective goals. *Advanced Review*, v. 8, set./out. 2017.
- OAKERSON, R. J. *Governing local public economies: creating the civic metropolis*. Ithaca, NY: ICS Press, 1999.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- OSTROM, E. Metropolitan reform: propositions derived from two traditions. *Social Science Quarterly*, v. 53, p. 474-493, 1972.
- OSTROM, E. Reformulating the commons. *Swiss Political Science Review*, v. 6, n. 1, p. 29-52, Spring 2000. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/j.1662-6370.2000.tb00285.x>. Acesso em: 05 out. 2019.
- OSTROM, E. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *The American Economic Review*, v. 100, n. 3, p. 641-672, jun. 2010.
- OSTROM, E. Policies that crowd out reciprocity and collective action. In: GINTIS, H. et al. *Moral sentiments and material interests: the foundations of cooperation in economic life*. Cambridge: MIT Press, 2005. p. 253-275.
- OSTROM, E. Reflexions on the commons. In: OSTROM, E. *The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. p. 1-28.
- OSTROM, E. Toward a behavioral theory linking trust, reciprocity and reputation. In: OSTROM, E.; WALKER. (Ed.). *Trust and reciprocity: interdisciplinary lessons for experimental research*. New York: Russell Sage Foundation, 2003. p. 19-78.
- OSTROM, E. Vulnerability and polycentric governance systems. *Newsletter of the International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change*, 2001.

- OSTROM, V. Polycentricity – Part I. In: MCGINNIS, M. (Ed.). *Polycentricity and local public economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999. p. 52-74.
- OSTROM, V.; OSTROM, E. A behavioral approach to the study of intergovernmental relations. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 359, p. 135–146, maio 1965.
- OSTROM, V.; OSTROM, E. Public choice: a different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, n. 31, 1971.
- PAES DE PAULA, A. P.; PALASSI, M. P.; SILVEIRA, R. Z. Políticas públicas, neoliberalismo e participação social: transições e dilemas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 26, n. 85, p. 1-18, 2021.
- PAHL-WOSTL, C. A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, v. 19, p. 354–365, 2009.
- POLANYI, M. *A lógica da liberdade*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.
- SKELCHER, C.; MATHUR, N.; SMITH, M. The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy. *Public Administration*, v. 83, n. 3, p. 573-596, ago. 2005.
- VILLANI, M.; OLIVEIRA, D. A. Avaliação nacional e internacional no Brasil: os vínculos entre o PISA e o IDEB. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1343-1362, out. 2018.