



**MARINA CAMPOS DE AVELAR**

**"DESCENTRALIZAÇÃO EDUCACIONAL NA SUÉCIA:  
UMA ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA  
PÚBLICA”**

**CAMPINAS  
2014**





UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

MARINA CAMPOS DE AVELAR

“DESCENTRALIZAÇÃO EDUCACIONAL NA SUÉCIA: UMA  
ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA”

Orientador(a): Prof. Dr. José Roberto Rus Perez

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestra em Educação, na área de concentração de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA MARINA CAMPOS DE AVELAR E ORIENTADA PELO PROF.DR. JOSÉ ROBERTO RUS PEREZ

Assinatura do Orientador:

CAMPINAS 2014

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca da Faculdade de Educação  
Rosemary Passos - CRB 8/5751

Av32d Avelar, Marina Campos de, 1989-  
Descentralização educacional na Suécia : uma análise da formulação da política pública / Marina Campos de Avelar. – Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: José Roberto Rus Perez.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Educação - Descentralização. 2. Política públicas. 3. Política educacionais. 4. Educação - Suécia. I. Rus Perez, José Roberto, 1956-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Decentralising education in Sweden : an analysis of the policy-making process

**Palavras-chave em inglês:**

Education - Decentralisation

Public policy

Education policy

Education - Sweden

**Área de concentração:** Políticas, Administração e Sistemas Educacionais

**Titulação:** Mestra em Educação

**Banca examinadora:**

José Roberto Rus Perez [Orientador]

Luis Enrique Aguilar

Lucio José Dutra Lord

**Data de defesa:** 01-08-2014

**Programa de Pós-Graduação:** Educação

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

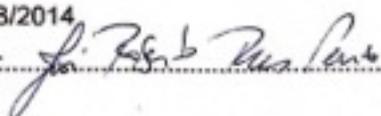
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**DESCENTRALIZAÇÃO EDUCACIONAL NA SUÉCIA: UMA  
ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA**

Autor : Marina Campos de Avelar  
Orientador: Prof. Dr. José Roberto Rus Perez

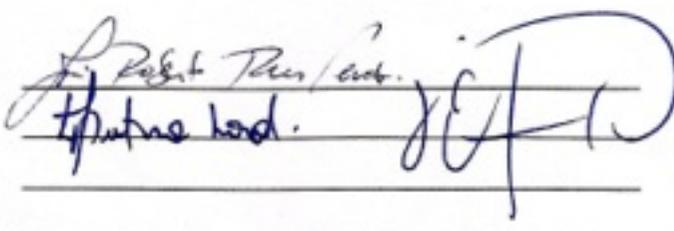
Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação  
defendida por Marina Campos de Avelar e aprovada pela  
Comissão Julgadora

Data: 01/08/2014

Assinatura:  .....

Orientador

**COMISSÃO JULGADORA:**

  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2014



## Resumo

Apesar de ser um país famoso por seu Estado de Bem-Estar Universal e sua educação igualitária, a Suécia é comumente referida na literatura como um país que tenha passado por uma “reforma educacional radical” com princípios de mercado e competição, fazendo com que se pergunte o que teria levado ao país a adotar tais medidas. Neste âmbito, este estudo teve por objetivo compreender o processo pelo qual passou a política de descentralização educacional, a primeira política da reforma da educação do país, entre 1970 e 1994, bem como identificar os diferentes atores e arenas políticos e seus interesses e ações. Para isto, esta pesquisa, que se trata de uma análise de política pública, adotou o modelo analítico do Ciclo de Política Pública de Bove and Ball (1992), focando a formulação, ou o Contexto de Influência. A coleta de dados foi realizada através de pesquisa bibliográfica, significando que as informações utilizadas tenham sido provenientes de fontes secundárias, incluindo livros, artigos e relatórios internacionais e do governo sueco, produzidos tanto em meio à reforma quanto após.

Após a análise da política, o presente estudo questiona a disseminada narrativa de que seria a coalizão conservadora eleita em 1991 a responsável pela introdução de uma reforma neo-liberal radical; pois vê-se que frente à insatisfação popular com a educação e em meio ao contexto internacional do Novo Gerencialismo Público e a tendência em direção a uma educação democrática, a descentralização da educação no país foi adotada pelo governo como resposta a uma crise educacional. Assim, uma reforma marcada pela descentralização teria sido gradualmente discutida e implementada pelo próprio Partido Social Democrata (PSD) desde os anos de 1970, tendo a desregulamentação e currículo por objetivos como marca. Estas mudanças na política educacional teriam proporcionado uma gradual mudança no discurso da política, saindo do foco igualitário para o foco da eficiência do Novo Gerencialismo. Esta mudança teria, então, possibilitado a entrada de políticas de mercado na década de 1990, com financiamento por vouchers e princípios de competição e privatização na educação.



## **Abstract**

Even though Sweden is a country famous for its Welfare State and egalitarian education, it is said to have gone through a “radical reform”, provoking one to wonder how and why Sweden adopted neoliberal policies. In this sense, this study aimed to understand the policy-making process that Sweden went through while decentralising its education, which was the first adopted policy of the reform, between the 1970s and the 1990s, as well as to identify the main political arenas, stakeholders and their interests and actions. For this, this research, which is a public policy analysis study, used the Bowe and Ball (1992) Policy Cycle model and focused on the policy formulation, or the Context of Influence of the education decentralisation policy. The data collection was done through bibliographic research, meaning that the gathered information was found in published materials, including books, articles and Swedish and international reports, written both during the reform and afterwards.

After the analysis, this dissertation questions the frequently advocated narrative that the Conservative-led coalition government, that came to power in 1991 is to be blamed for introducing radical market-led policies into the education, as one can see that when facing popular dissatisfaction with the public education and amidst the international context of the New Public Management and a trend towards democratic education, the decentralisation of education was chosen as the government answer to an educational crisis. So the education reform was gradually discussed and implemented by the Social Democratic Party since the 1970s and that Sweden implemented a rolling reform based on decentralising trends, with deregulation and curriculum guided by goals. This policy changes gradually changed the policy discourse from the egalitarian focus to an efficiency and new managerial focus, which opened way to the market-led policies during the 1990s, such as voucher-like funding system and competition principles.



# SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>1</b>
O Ciclo de Políticas Públicas	5
Coleta de dados	8
Estrutura da dissertação	10
<b>CAPÍTULO I) Contextualização política e educacional da Suécia</b>	<b>11</b>
1.1) Níveis administrativos	13
1.2) Legislação educacional	16
<b>CAPÍTULO II) Centralismo educacional: estratégia na consolidação do estado de bem-estar social universal</b>	<b>17</b>
2.1) A educação anterior ao surgimento do Estado de bem estar social	17
2.2) Os modelos de bem-estar universal e marginal e as fontes de apoio na Suécia	18
2.1.1) Movimento sindical e coalizões de classes	20
2.1.2) Funcionários Públicos	23
2.1.3) Beneficiários do estado de bem-estar	24
2.1.4) Acomodação da cultura política	25
2.2) A educação centralizada durante a consolidação do estado de bem estar	26
<b>CAPÍTULO III) Descentralização educacional: a crise da educação em meio a crise do estado de bem-estar social</b>	<b>31</b>
3.1) A reforma do estado de bem-estar social	31
3.2) Descentralização da educação compulsória na Suécia: atores e arenas	36
3.3) As comissões de investigação para a tomada de decisão	41
3.4) As políticas de descentralização em resposta à crise educacional	44
3.4.1) Reforma SIA	44
3.4.2) Novo currículo	45
3.4.3) A Municipalização	45
3.4.4) Liberdade de escolha e escolhas independentes	53
3.4.5) Novo Financiamento: o fim da especificação orçamentária para a educação	66
<b>CAPÍTULO IV) O contexto de influência da política de descentralização da educação compulsória na Suécia</b>	<b>69</b>
4.1) Influências globais e nacionais	69
4.2) Grupos e interesses na arena política	71
4.3) O desenvolvimento do discurso da política	80
<b>À guisa de conclusão</b>	<b>86</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>92</b>



## **Agradecimentos**

Primeiramente, ao Prof. Dr. José Roberto Rus Perez, pela orientação e por ter acreditado e apostado em um projeto que fugiu do convencional.

Ao meu esposo, Igor, por seu amor, apoio e companhia nesta desafiadora caminhada. Nossas longas conversas sempre me ajudaram a clarear minhas ideias e tê-lo literalmente ao meu lado durante as tantas horas de estudo sempre me encorajaram.

À minha família, pelo incentivo permanente e pela compreensão pelas noites e finais de semana investidos na dissertação. Um agradecimento especial ao meu pai, pelo carinho em sua leitura do texto, que rendeu comentários e correções.

À minha amiga Caterina, pelos meses de estudo em dupla que me fizeram criar uma disciplina diária de estudo. Este tempo foi essencial para o andamento da pesquisa.

À Deus, pela oportunidade, força e coragem.





## Introdução

Ao final do século XX, países desenvolvidos e em desenvolvimento passaram por grandes reformas educacionais, chamadas de Reformas da Globalização (CARNOY, 2002). No Brasil, esta reforma tem sido amplamente estudada, geralmente dentro do contexto da América Latina e sob o olhar da Teoria da Dependência (SANDER, 2005): “A história da educação latino-americana das últimas décadas foi decisivamente influenciada pelo pensamento sociológico que se desenvolveu na América Latina, desde meados do século XX. Entre os movimentos sociológicos deflagrados nos anos de 1950 e 1960, destaca-se a teoria da dependência, que exerceu profunda influência sobre o pensamento pedagógico das décadas subseqüentes.” (SANDER, 2005, p.157). Pesquisadores como Sander (2005), Gentili (1998), Tomasi et al. (1996) e Rosemberg (2000) são exemplos de autores que abordam esta temática sob este suporte teórico.

A premissa central seria a de que, em função do histórico latino de dependência dos centros econômicos globais, reformas educacionais teriam sido definidas e impostas pelos organismos internacionais:

“Na última década do século 20, quase todos os países da América Latina e do Caribe iniciaram reformas educacionais resultantes em grande medida de um processo de indução externa liderado pelos organismos internacionais – principalmente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – que condicionavam a concessão de empréstimos aos Estados nacionais da região à implantação dessas reformas.

[...] O processo de indução externa impingiu uniformidade à política educacional na região, uniformidade esta decorrente do crescente peso das agências internacionais e da liderança do Banco Mundial no desenho e na execução da Reforma nos países em desenvolvimento.” (KRAWCZYK & VIEIRA, 2008, p1)

Para as autoras, vê-se que a uniformidade das políticas públicas seria compreendida como um fenômeno regional e causado pela influência externa. Sander (2005) expande esta análise e inclui a fonte destas políticas, os países desenvolvidos:

“Ao analisar o desenvolvimento da educação no cenário internacional, observamos que as experiências reformistas no campo da educação e da administração educacional são concebidas em distintas regiões do mundo, especialmente nos países desenvolvidos, e então exportadas pelos meios de difusão e circulação internacional do conhecimento, em particular pelas organizações intergovernamentais de cooperação técnica e assistência financeira.” (SANDER, 2005, p.160)

Se as políticas “importadas” pelos países latinos teriam sido formuladas nos países desenvolvidos, torna-se relevante o estudo de como estas políticas foram originalmente formuladas, considerando as motivações das reformas educacionais nestes países, os principais atores envolvidos, os processos adotados para a formulação e as características originais destas políticas nestes países.

Neste sentido, a Suécia se destaca dentre estes países por se mostrar um caso icônico. Apesar de ser internacionalmente reconhecida por seu estado de bem estar social universal (ESPING-ANDERSEN, 1990), ao final do século XX ela implementou uma grande reforma educacional, frequentemente referida na literatura acadêmica como uma reforma radical neoliberal:

"Em 1842, por exemplo, a Suécia se tornou o primeiro país do mundo a introduzir a educação compulsória, largamente motivada por um desejo de perseguir objetivos econômicos e sociais igualitários. De fato, a Suécia teve sucesso na produção de uma das mais igualitárias distribuições de renda no mundo, enquanto ao mesmo tempo sustentava um alto padrão de vida. Por todas estas razões, virá como surpresa para muitos leitores que a Suécia introduziu extensas reformas de orientação de mercado na educação pública nos anos 1990, que encorajou escolas privadas a competir com escolas públicas, delegou autoridade das escolas públicas do governo central para municipalidades locais e aumentou largamente a variação de recursos disponíveis para alunos de diferentes classes sociais e áreas geográficas." (BJORKLUND et al., 2005, p. 7)

Assim, a Suécia coloca-se como um caso exemplar das reformas com orientação de mercado do final do século XX, podendo ser utilizado como um laboratório de estudos para outros países que tenham implementado ou considerem implementar políticas semelhantes. A situação extrema deste caso permite que pesquisadores analisem teoricamente não apenas os efeitos que políticas de mercado causam na educação, mas também possibilita a compreensão teórica de como políticas neoliberais foram adotadas e implementadas em um contexto de um estado de bem-estar social universal bem estabelecido (BJORKLUND et al, 2005).

A explicação dominante na literatura desta reforma argumenta que em 1991, após uma grande crise econômica, que praticamente quadruplicou os números de desemprego, uma coalizão conservadora, a *Alliance*, venceu as eleições no governo nacional da Suécia. Seria, então, esta troca de governo o principal elemento explicativo da entrada de políticas neoliberais na educação na Suécia pois, movida pelas críticas de ineficiência e uniformidade do setor público em geral, e das escolas, em particular,

esta coalizão teria introduzido mecanismos de mercado na educação sueca, como a competição e privatização através do uso de vouchers, visando a redução do gasto público e a maior eficiência do sistema (LUNDAHL, 2002; 2005; BUNAR, 2010).

Enquanto seja correto afirmar que este governo de direita tenha tomado passos em direção a privatização da educação, este argumento ignora o fato de que as principais mudanças educacionais foram, em realidade, iniciadas pelo Partido Social Democrata, antes da troca de governo em 1991. Desde 1970 a descentralização estava presente na agenda do partido, levando a uma descentralização gradual através de políticas dispersas, culminando com a municipalização da educação, em 1989, e aprovação do primeiro projeto sobre a liberdade de escolha, a qual permitia a escolha de escolas privadas, sob financiamento público (KLITGAARD, 2007).

Esta lacuna na literatura sueca vai em direção a disseminada premissa de que reformas sejam causadas pelas restrições econômicas, que faz com que as motivações das reformas sociais sejam frequentemente menosprezadas nas pesquisas: “Os fatores que abrem caminho para a reforma são tratados como premissas sobre as quais a análise é baseada, ao invés de serem empiricamente pesquisadas. [...] a questão sobre o que leva políticos a reformar é absolutamente pouco pesquisada, e depende, em grande medida, do pressuposto de que reformas são realizadas devido restrições econômicas.”<sup>1</sup> (KLITGAARD, 2007, p. 174, tradução nossa).

O estudo sobre reformas educacionais também se mostra especialmente relevante atualmente, quando governos estão novamente discutindo mudanças necessárias nos sistemas de educação para responder às necessidades da sociedade e economia do século XXI. Neste sentido, Fullan afirma que “Nós podemos agora concluir precisamente [...] que reformas de larga escala voltaram. Agora somos menos ingênuos que da última vez que tivemos esta oportunidade, enquanto sociedade, e portanto o problema da reforma é mais complexo.” (FULLAN, 2001, p.7).

Neste sentido, frente a tantos desafios que a educação passa hoje, o estudo de reformas educacionais passadas se justifica na ideia de que muitos discursos atuais de

---

<sup>1</sup> "The factors which open the window for reform are often treated as a premise on which the analysis is grounded rather than empirically researched. [...] the question of what drives politicians to reform is highly under-researched, and relies to a large degree on the assumption that reforms are due to economic constraints." (KLITGAARD, 2007, p. 174)

mudanças nas políticas educacionais sejam ahistóricos. Nas raras ocasiões em que reformadores discutem história, tendem a optar por dois extremos: ilustrar um passado como uma idade dourada a ser restaurada ou um legado funesto a ser repudiado. Entretanto, qualquer pessoa que queira melhorar o sistema educacional será prisioneiro da história de duas maneiras: todas as pessoas e instituições são produtos da história e, saibam ou não, todos utilizam a história para fazer escolhas sobre o presente e futuro. É importante atentar para que tipo de inferências elas fazem, se consideram ou não os contextos e suas complexidades, se fazem analogias plausíveis e como podem entendimentos alternativos do passado produzirem diferentes visões do futuro (TYACK E CUBAN, 2001).

Desta forma, no atual contexto de globalização e revisão dos sistemas educacionais, os estudos comparativos em educação ganham destaque: “na última década, parece que houve um importante processo de reaceitação da perspectiva comparativa dentre várias disciplinas, dentre elas a pesquisa em educação.” (NOVOA E YARIV-MASHAL, 2003, p.424). A nova organização política do espaço global colocou em xeque a visão dos sistemas educacionais que por séculos foram vistos como nacionais (CROSSLEY, 2002). Assim, o estudo de uma política sueca cria possibilidades de extensão da compreensão da educação, tendo em vista um panorama internacional mais amplo.

Em meio às mudanças implementadas na educação sueca, as referentes à governança educacional, em direção à descentralização, se destacam, pois possibilitaram mudanças fundamentais, como a entrada de princípios de competição e privatização: “As mudanças na governança do sistema são provavelmente as mais interessantes, por representarem, em muitos aspectos, uma mudança ideológica radical.”<sup>2</sup> (BJORKLUND et al., 2005, p. 10, tradução nossa). As perguntas que então decorrem seriam: por que a Suécia optou por descentralizar a educação? Que fatores, grupos e interesses estavam presente em meio à formulação desta política?

Assim, esta pesquisa analisou o contexto de influência da descentralização da educação básica da Suécia, chamada no país por educação compulsória, a qual

---

<sup>2</sup> “The changes in governance of the system are probably the most interesting ones, since they in many respects represent a radical ideological change.” (BJORKLUND et al., 2005, p. 10)

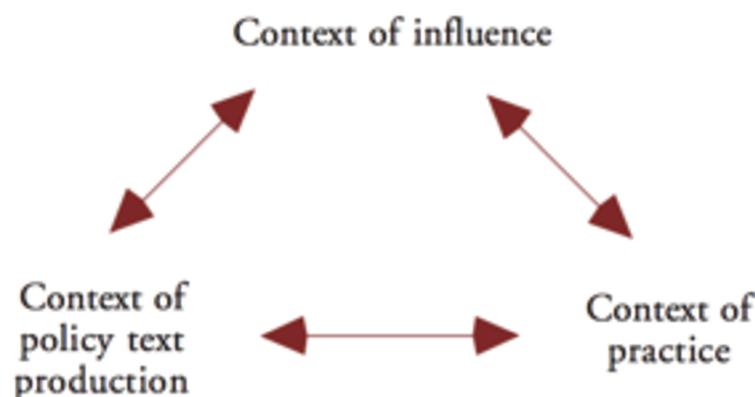
equivale a alunos da faixa etária de de 7 a 16 anos de idade. Ao analisar este contexto, buscou-se compreender que motivos levaram a Suécia a descentralizar sua educação, sendo, portanto, o recorte analítico estabelecido sobre o processo e influências que as políticas passaram até suas aprovações, buscando identificar as principais arenas políticas, atores e seus interesses e ações ao longo do processo de elaboração da política.

Apesar da relevância das políticas implementadas na educação infantil, ensino superior, ensino de adultos e formação técnica, esta pesquisa optou por não analisá-las neste momento. A análise também foi limitada ao período de 1970 a 1994, delimitação que se deu após o início do levantamento da pesquisa bibliográfica, a qual revelou que em 1970 foi estabelecida a primeira comissão de investigação do governo sobre o funcionamento das escolas, a qual seria a primeira a indicar a descentralização como política educacional. Já em 1994 foram propostas e aprovadas as últimas leis de descentralização, referente ao financiamento da educação e currículo. Após este ano, o governo passou trabalhar na implementação da reforma, a qual ultrapassava os limites analíticos estabelecidos nesta pesquisa.

## **O Ciclo de Políticas Públicas**

Esta pesquisa se insere no campo de análise de políticas públicas educacionais, na qual a concepção de ciclos da política pública foi aceito como conceito fundamental para a delimitação do objeto de estudo. Dentro desta concepção, foi utilizado o Ciclo Analítico de Políticas Públicas de Bowe e Ball (1992), o qual busca se distanciar analiticamente de um modelo que priorize apenas o Estado e da rigidez de outros ciclos que classificam a política por etapas, a fim de enfatizar as intenções que disputam por influência e estimular a análise do contexto social mais amplo (BOWE et al., 1992).

O ciclo é composto por três principais contextos: o contexto de influência, o contexto da produção textual da política e o contexto da prática. Estes contextos não são compreendidos como etapas lineares sequenciais, mas como contextos inter-



Fonte: Bowe et al., 1992, p. 20.

relacionados com suas próprias arenas e grupos de interesses, que tem disputas, embates e alianças (BOWE et al., 1992), como pode ser verificado no quadro a seguir.

O primeiro deles, o contexto de influências, que foi analisado nesta pesquisa, é onde a política pública é iniciada, como definem os autores:

“É aqui que os discursos da política são construídos. É aqui que as partes interessadas lutam para influenciar a definição e propósitos sociais da educação, ou o que significa ser educado. As arenas privadas de influência são baseadas em redes sociais dentro e em torno dos partidos políticos, dentro e em torno do Governo e dentro e em torno do processo legislativo. Aqui, conceitos políticos fundamentais são estabelecidos (por exemplo, forças de mercado, currículo nacional, devolução orçamentária), e adquirem força e legitimidade e fornecem um discurso e léxico para a iniciação da política. Este tipo de formação de discurso às vezes recebe apoio, às vezes é contestada por reivindicações mais amplas de influência nas arenas públicas de ação, particularmente na e através da mídia de massa. Além disso, há um conjunto de arenas públicas mais formais; como comitês, órgãos nacionais e grupos representativos que podem ser locais para a articulação de influência.” (BOWE et al., 1992, p.20, tradução nossa)<sup>3</sup>

<sup>3</sup> “It is here that policy discourses are constructed. It is here that interested parties struggle to influence the definition and social purposes of education or what it means to be educated. The private arenas of influence are based upon social networks in and around the political parties, in and around Government and in and around the legislative process. Here key policy concepts are established (e.g. market forces, National Curriculum, opting out, budgetary devolution), they acquire currency and credence and provide a discourse and lexicon for policy initiation. This kind of discourse forming is sometimes given support, sometimes challenged by wider claims to influence in the public arenas of action, particularly in and through the mass media. In addition there are a set of more formal public arenas; committees, national bodies, representative groups which can be sites for the articulation of influence.” (BOWE et al., 1992, p. 20)

Portanto, é neste contexto onde os grupos de interesse disputam para influenciar as políticas, incluindo o que significa ser educado e os propósitos sociais da educação, que serão a base para a definição de objetivos e conceitos da política. Estão presentes diversos grupos e atores, que atuam de forma difusa, como a mídia, ou de forma mais direta ao redor e dentro de partidos políticos, do governo e processo legislativo.

Neste sentido, entende-se que a política possui um caráter duplo de política como texto, que seriam as leis e textos políticos de fato, e política como discurso, o qual é vital no contexto de influência, pois os discursos constroem as possibilidades de pensamento e legitimam certas visões de mundo, em detrimento de outras: “os discursos incorporam significados e utilizam de proposições e palavras, onde certas possibilidades de pensamento são construídas. A política como discurso estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem o efeito de distribuir “vozes”, uma vez que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade.” (MAINARDES, 2006, p.54). Nesta dissertação, será neste sentido que se fará referência ao termo “discurso”, como um conjunto de princípios e ideias educacionais, que legitimam uma ideologia e visão da educação e, assim, determinam opções políticas em detrimento de outras. Apesar do uso do termo discurso, não foi realizada uma *análise de discurso* nesta pesquisa.

Este primeiro contexto tem uma relação próxima com o contexto da produção de texto. Enquanto o primeiro está estreitamente vinculado aos interesses e ideologias, o segundo está articulado com a linguagem da política e como esta é representada. Os textos, que podem se concretizar em leis, projetos, emendas e outros, representam a política, carregando limitações e possibilidades. Por fim, o contexto da prática seria onde a política, como texto, se concretiza, mas sujeita a interpretações e recriação. Portanto, nesta perspectiva, a política não é apenas implementada, mas reinterpretada por profissionais com um papel ativo neste processo. (MAINARDES, 2006)

Para aplicar este modelo analítico, utilizou-se as perguntas norteadoras para a análise do contexto de influência, elaboradas por Mainardes<sup>4</sup> (2006), como geradoras das categorias analíticas presentes no último capítulo, a saber: influências globais e nacionais, grupos e interesses na arena política e desenvolvimento do discurso da política pública, na tentativa de retratar, descrever e analisar as influências presentes na formulação da política de descentralização educacional, assim como a construção do discurso acerca a descentralização ao longo do tempo, perpassando diferentes ideais com o passar dos anos.

Ao passo que a abordagem do ciclo de políticas oferece instrumentos analíticos para a análise da trajetória de políticas, faz-se necessário o uso de outras teorias mais específicas, que sejam relacionadas a política a ser analisada (MAINARDES, 2005). Neste caso, para o estudo da consolidação do estado de bem-estar social, o trabalho de King (1988) foi utilizado, por optar pelo viés político em sua análise e fornecer subsídios para a compreensão do papel das fontes de apoio na expansão dos modelos de bem-estar universal e marginal. Estes conceitos foram, então, fundamentais para a análise da atuação do Partido Social Democrata (PSD) em meio à descentralização da educação, que agiu de forma a manter a legitimidade de um sistema educacional universal.

Por fim, a utilização do ciclo de políticas envolve uma diversidade de possibilidades para a coleta de dados: "o contexto de influência pode ser investigado pela pesquisa bibliográfica, entrevista com formuladores de políticas e com demais profissionais envolvidos (professores e demais profissionais, representantes de sindicatos, associações, conselhos etc.)." (MAINARDES, 2005, p.59). Nesta pesquisa, optou-se pelo uso da pesquisa bibliográfica, como será explicado a seguir.

## **Coleta de dados**

Os dados utilizados nesta pesquisa foram coletados através da revisão de literatura produzida e publicada sobre o tema, incluindo livros, artigos e relatórios

---

<sup>4</sup> lista completa em anexo

produzidos pelo governo sueco e instituições internacionais, escritos durante e após a reforma. Devido à limitação de tempo e de conhecimentos prévios sobre o assunto, optou-se por reduzir o estudo a fontes secundárias.

Portanto, primeiramente foi realizada uma busca sistemática em diferentes bibliotecas e arquivos: British Education Index (BEI), British Education Research Association (BERA), Education Resources Information Center (ERIC), British Library, Institute of Education - University of London, University of Stockholm, University of Umea, Web of Knowledge, ProQuest, Scientific Electronic Library Online (SciELO), Universidade Estadual de Campinas e Universidade Estadual de São Paulo. As palavras-chave foram sendo refinadas ao longo das buscas, incluindo: Sweden, education, decentralization/decentralisation, governance, reform, deregulation.

Após a reunião dos artigos e livros mais relevantes (mais citados, publicados em periódicos confiáveis e com recorte analítico que propiciasse a descoberta de dados relevantes). A leitura dos textos foi realizada em busca de informações a respeito dos projetos propostos sobre a governança educacional, considerando os atores envolvidos, o debate social da época (geralmente concretizado em surveys e pesquisas do governo, relatórios governamentais, protestos, manifestos sindicais, programas televisivos), o debate parlamentar (com os diferentes posicionamentos partidários) e as justificativas apresentadas para as políticas (apresentadas nos projetos de lei e notas ou discursos partidários), na tentativa de reconstrução do debate social do momento.

Em seguida, a pesquisa seguiu um modelo análise bibliográfica em bola de neve: após a leitura dos artigos referência do tema, novas pesquisas bibliográficas foram realizadas, desta vez tendo em vista informações específicas encontradas na leituras iniciais, como políticos específicos, partidos políticos, projetos de lei, movimentos populares e outros. Nesta etapa, a pesquisa foi desenvolvida como um quebra-cabeça a ser montado, no qual cada fonte complementava e corroborava a outra. Para isto, as informações utilizadas para a análise foram sempre coletadas de fontes confiáveis como *peer reviewed journals*, livros publicados por universidades e relatórios governamentais. Durante a leitura das fontes, as informações encontradas eram reunidas e organizadas em forma de texto e linha do tempo, os quais permitiram a manutenção de uma visão compreensiva do processo da política. Portanto, esta

pesquisa não se caracterizou por uma análise bibliográfica, na qual o foco esteja sobre as produções em si, mas sim por um estudo que utilizou a bibliografia como fonte dos dados históricos, de forma a reconstruir o processo pelo qual a política passou.

## **Estrutura da dissertação**

### **Capítulo I) Contextualização política, administrativa e educacional da Suécia**

Visando uma aproximação ao objeto de estudo e seu contexto, será apresentada uma breve contextualização da educação e política sueca, de forma a possibilitar uma leitura facilitada do restante do texto.

### **Capítulo II) Centralismo educacional: estratégia na consolidação do estado de bem-estar social universal**

De forma introdutória, será apresentada uma narrativa da origem da educação na Suécia, anterior ao estado de bem-estar social e executada pela Igreja, e a posterior expansão do sistema educacional a todas crianças durante a consolidação do estado de bem-estar sob o governo do Partido Social Democrata, que adotou o centralismo, neste momento, como estratégia para a igualdade educacional. Será realizada uma exploração da origem e consolidação do Estado de Bem-Estar Social na Suécia, de acordo com as categorias analíticas de King (1988), assim como a sua crise a partir dos anos 1970. Desta forma, neste capítulo serão introduzidos os conceitos de estado de bem-estar social universal e marginal e das fontes de apoio do estado de bem-estar social. Em conjunto, tais conceitos serão fundamentais para a análise da política pública de descentralização da educação na Suécia.

### **Capítulo III) Descentralização educacional: a crise da educação em meio à crise do estado de bem-estar social**

Neste capítulo será construído o panorama histórico da política de descentralização da educação na Suécia, com destaque para os diferentes atores

e arenas políticos e as políticas de descentralização da educação entre 1970 e 1994.

#### **Capítulo IV) O contexto de influência da política de descentralização da educação compulsória na Suécia**

O processo da política de descentralização educacional, até então descrito, será neste capítulo analisado sobre os seguintes aspectos: influências globais e nacionais, grupos e interesses na arena política e desenvolvimento do discurso da política pública.

#### **CAPÍTULO I) Contextualização política e educacional da Suécia**

A Suécia, localizada ao norte da Europa, na Escandinávia, com o terceiro maior território da Europa Ocidental, possui 9,6 milhões de habitantes. O país é organizado sob uma monarquia constitucional com democracia parlamentar e é o exemplo clássico de autores da ciência política, como Esping-Anderson (1990), do modelo universal de Estado de Bem-Estar Social.

O Parlamento sueco, também chamado por *Riksdag*, é o local das tomadas de decisão, que são implementadas pelo Executivo, cabendo ao governo também propor novas leis ou emendas ao Parlamento. Desde 1971, o *Riksdag* possui uma câmara unificada, na qual estão 349 membros, os quais são escolhidos por eleições diretas, baseadas no sufrágio universal para todos os cidadãos suecos com mais de 18 anos que residam ou tenham residido no país. As eleições são normalmente realizadas a cada quatro anos, contudo, entre os anos de 1970 e 1994, as eleições foram realizadas a cada três anos.

Atualmente existem oito partidos representados no Parlamento, listados a seguir em um espectro de posicionamentos políticos do extremo conservadorismo, ou extrema direita, como a própria literatura sueca denomina, e extrema esquerda: Partido Moderado (*Moderaterna*), Cristão Democrata (*Kristdemokraterna*), Partido Liberal (*Folkpartiet Liberalerna*), Partido Central (*Centerpartiet*), Partido Verde (*Miljöpartiet de*

*Gröna*), Partido Social Democrata (*Socialdemokraterna*), Democratas da Suécia (*Sverigedemokraterna*) e o Partido de Esquerda (*Vänsterpartiet*).

É o Parlamento quem indica o Primeiro Ministro, o qual é encarregado de formar o governo, através da escolha pessoal dos ministros que comporão o gabinete, os quais juntos, o Primeiro Ministro e os ministros do gabinete, formam o governo. Sob a Constituição, o Governo, e não o Chefe de Estado (o monarca), é empoderado para tomar as decisões governamentais. A educação está organizada no Ministério da Educação e Pesquisa, o qual é liderado pelo Ministro da Educação e Pesquisa. Durante o período analisado nesta pesquisa, existia o cargo de Ministro Escolar, muito relevante na história da descentralização da educação na Suécia, o qual trabalhava sob a liderança do Ministro da Educação e Pesquisa e era especialmente designado para lidar com as questões relacionadas à educação básica.

Os ministros usualmente representam o partido político do Primeiro Ministro e, em muitos casos, possuem um assento no Parlamento, o qual é mantido durante seu período no Gabinete. Contudo, um substituto assume suas responsabilidades como membro do Parlamento, o que significa que o ministro se abstém de votar no Parlamento, apesar manter o direito de participar dos debates parlamentares. Na abertura oficial do Parlamento, em Setembro, o Primeiro Ministro entrega uma Declaração de Política de Governo, no qual ele apresenta os objetivos e prioridades da política do Governo para os anos seguintes.

A Constituição define o modelo de governo, regula a relação entre a tomada de decisão e o poder executivo e os direitos básicos dos cidadãos. Quatro leis fundamentais formam a Constituição: o Instrumento de Governo, o Ato de Sucessão, o Ato da Liberdade de Imprensa e a Lei Fundamental da Liberdade de Expressão. Dentre outras coisas, o Instrumento de Governo garante aos cidadãos o direito de obterem informação livremente, se manifestarem, formarem partidos políticos e praticar sua religião. Já o Ato de Sucessão regula o direito de membros da *House of Bernadotte* a acederem ao trono. Quanto a terceira lei, a Suécia foi o primeiro país a introduzir a liberdade de imprensa, através do Ato da Liberdade de Imprensa, em 1766, o qual determina o princípio do acesso público a documentos oficiais a fim de garantir uma sociedade aberta com acesso a informação sobre o trabalho do Parlamento, do

Governo e agências públicas. Esta lei permite que pessoas estudem documentos oficiais sempre que quiserem. Outro princípio deste ato é a liberdade para a comunicação da informação. Por este princípio, qualquer pessoa na Suécia pode fornecer informação à mídia que considere importante e que sinta que deva ser levado a público. Caso este indivíduo queira se manter anônimo, o jornalista que publicou a informação não será obrigado a revelar sua fonte. Por fim, a Lei da Liberdade de Expressão, que entrou em vigor em 1992, reflete grande parte do Ato da Liberdade de Imprensa quanto a proibição de censura, à liberdade de comunicar informação e direito ao anonimato.

O Parlamento e o Governo possuem responsabilidade sobre o sistema educacional, que atualmente é composto por três partes principais: “pré-escola ou *förskolan* (0-6 anos), a educação compulsória ou *grundskolan* (7 – 15 anos) e a educação secundária ou *gymnasieskolan* (16 – 18 anos). Não existem formas paralelas escolares, que se sobreponham no ensino da mesma idade, e alunos especiais são integrados o máximo possível nas escolas regulares, mas também existem escolas especiais com sua organização e financiamento próprios.

A educação na Suécia é majoritariamente organizada dentro do setor público, e atualmente toda a educação no sistema público é gratuita: não são exigidos pagamentos nem por materiais didáticos, refeições na escola, serviços de saúde ou transporte escolar. Entretanto, também existem as escolas independentes, que são as escolas particulares financiadas pelo Estado. Desde o início da década de 1990 os pais passaram a ter liberdade de escolha sobre a matrícula de seus filhos, incluindo as escolas independentes, que passaram a ser incluídas no financiamento público, levando ao aumento do número de escolas independentes.

### **1.1) Níveis administrativos**

A administração do sistema educacional sueco acontece em apenas dois níveis: o central (nacional) e o local (municipal), e o Ministério da Educação e Pesquisa é responsável por toda a educação, com exceção a formação profissional, que é de responsabilidade do Ministério do Trabalho. O Governo e o Parlamento decidem os

objetivos educacionais (Ato Educacional, Currículos, objetivos dos 17 programas de educação secundária e ementas), enquanto os municípios são responsáveis por assegurar que as escolas funcionem de acordo com o estipulado. Por fim, as escolas e professores são responsáveis pela escolha das metodologias de ensino.

No nível local, a Suécia é dividida em 290 municípios, cada um com sua assembleia ou conselho eleitos. Os municípios são responsáveis por uma ampla gama de serviços e instalações, incluindo moradia, estradas, fornecimento de água e sistema de esgoto, escolas, creches, bem-estar público e cuidados com idosos. Os municípios têm o direito de cobrar o imposto de renda de indivíduos e também cobram por diversos serviços. Os municípios são legalmente obrigados a promover certos serviços básicos, mas possuem liberdade significativa sobre quais serviços devem oferecer.

Os municípios possuem o dever legal de oferecer creches, pré-escola, educação compulsória, escolas especiais, ensino secundário e educação de adultos. Além da educação, as autoridades municipais são obrigadas por lei a prover outros serviços básicos, pelos quais recebem financiamento do governo nacional, que suplementa os impostos de cada município, o qual também tem por objetivo equalizar as desigualdades entre eles. Como após a reforma do fim do século XX o sistema sueco passou a ser um dos mais descentralizados da OCDE (OCDE, 1998), as municipalidades, ou até mesmo escolas, estabelecem seu currículo local baseado na estrutura curricular nacional:

“Dentre os objetivos e diretrizes estabelecidos pelo Governo e pelo Parlamento, o município individualmente na Suécia pode determinar como suas escolas devem ser administradas. É adotado um plano local da escola que descreve o financiamento, organização, desenvolvimento e avaliação das atividades escolares. Utilizando o currículo aprovado, objetivos nacionais e o plano local da escola, o diretor de cada escola planeja um plano de trabalho local. Isto é realizado sob a consulta dos professores e funcionários da escola, incluindo também pais e alunos.” (MATTI, 2009, p. 39)

Cada municipalidade deve possuir um plano escolar que mostre como as escolas municipais são organizadas e desenvolvidas. Deve afirmar o que o município está planejando fazer para assegurar que as escolas atinjam os objetivos.

Regionalmente, a Suécia é dividida em 20 condados, e as tarefas políticas neste nível são realizadas pelos conselhos regionais. O conselho regional é responsável por supervisionar tarefas que não podem ser tratadas a nível local pelos municípios, mas

que exigem uma coordenação de uma região maior, como a saúde, o exemplo de maior destaque. Os conselhos regionais têm o direito de cobrar o imposto de renda para cobrir seus custos. No nível regional, há também diretorias administrativas regionais, que são os órgãos governamentais para os condados.

A parte operacional da administração central é realizada pela Agência Nacional da Educação (*Swedish National Agency for Education*). Esta Agência é a autoridade administrativa do sistema educacional público, a qual organiza a pré-escola, cuidados de crianças na idade escolar e educação de adultos. Ela é liderada pelo diretor-geral o qual trabalha com um Conselho Consultivo. O Parlamento e o Governo estabelecem as metas e diretrizes para a pré-escola e escola através da Lei da Educação (*Education Act*) e os currículos, e a missão da Agência é trabalhar ativamente para a consecução dos objetivos. A Agência supervisiona, suporta, acompanha e avalia as escolas a fim de aumentar a qualidade e resultados obtidos.

A Agência também cria diretrizes sobre como a educação deve ser fornecida e avaliada com o auxílio de ementas e planos de disciplinas, pré-requisitos de conhecimento e testes, bem como orientações gerais. Nos últimos anos estas atividades tem assumido importância especial frente às reformas em curso em todas as etapas educacionais. As principais iniciativas são efetivas para fornecer suporte para a implementação das novas reformas, que abrangem conferências, informações online, e diferentes tipos de material informativo.

Além disto, esta agência é a responsável por desenvolver testes nacionais, em conjunto com universidades. Estas avaliações tem por objetivo identificar e destacar as áreas que necessitam de desenvolvimento nacional, assim como analisar as causas das variações no cumprimento das metas entre diferentes escolas. A Agência participa em estudos internacionais de *benchmarking* sobre o próprio sistema educacional e o compara com outros países, e dissemina os resultados por diferentes meios, como relatórios e revisões de conhecimento.

Ao lidar com assuntos muito importantes e delicados, o governo pode optar por criar um comitê, ou comissão, para conduzir uma pesquisa sobre o tema. Ao final, os resultados são publicados nos relatórios do *Swedish Government Official Reports* (SOU). Frequentemente, projetos de lei se baseiam nestes relatórios.

Por fim, após sua entrada na União Européia (UE) em 1995, a Suécia adquiriu um novo nível de governo: o europeu. Como membro na UE, a Suécia é objeto da “*acquis communautaire*”, a legislação acumulada, com atos legais e decisões que constituem o corpo cumulativo da lei da UE. A Suécia faz parte do processo decisório quando novas regras comuns são propostas e aprovadas e o Governo Sueco representa a Suécia no Conselho Europeu de Ministros, o qual é o principal corpo decisório da UE. Portanto, sua participação na UE significa que alguns temas antes decididos pelo Parlamento são hoje decididos pela União Européia.

## **1.2) Legislação educacional**

A legislação educacional da Suécia se compõe pelo Ato Educacional e os currículos nacionais, os quais são complementados pelos programas de estudos ou ementas curriculares, nos quais o governo especifica os objetivos de aprendizagem em todas as matérias. O Ato Educacional data de 1985, com diversas emendas, e atualmente um novo Ato está em tramitação, desde 2009. Ele legisla sobre toda a educação, com exceção ao ensino superior, e determina os valores básicos da escola, suas tarefas e fornece objetivos e diretrizes para o trabalho escolar e afirma quem são os responsáveis por atividades específicas na escola. Quanto aos currículos, existem três nacionais: da Educação Infantil (LpFö 1998), da Educação Compulsória (Lfo 1994) e da Educação Não-compulsória (Lpf 1994), o qual cobre educação secundária, educação secundária especial e educação de adultos.

Um valor essencial, que perpassa toda a educação na Suécia, é o que todas as crianças e jovens tenham acesso a uma educação equivalente, independentemente do sexo, origem social e econômica e local de residência. A educação compulsória e secundária são ambas “compreensivas”, ou inclusivas, projetadas para acomodar todos os membros da próxima geração. Ao longo da dissertação se verificará que este valor fundamentou políticas de diferentes formas em diferentes momentos. Durante a consolidação, ele levou o governo a optar pelo centralismo educacional como instrumento de garantia da universalidade, qualidade e igualdade da educação, que será abordado a seguir.

## **CAPÍTULO II) Centralismo educacional: estratégia na consolidação do estado de bem-estar social universal**

### **2.1) A educação anterior ao surgimento do Estado de bem estar social**

Durante a Idade Média a Igreja era responsável pela organização da educação na Suécia. Ela governava centralmente e o propósito da educação era o de preparar as crianças para a comunhão cristã. Durante o século XVIII passaram a existir escolas de gramática para filhos de famílias abastadas e em 1842 as paróquias passaram a ter a obrigação estabelecer escolas permanentes, que oferecessem a educação básica (SOU 2014:5).

O financiamento deveria ser realizado pela Igreja, mas o Estado passou a completá-lo a fim de custear o salário dos professores (idem). Apesar da criação dos “*Local Government Ordinances*”, que separou as atividades eclesiásticas e seculares em grande parte dos serviços sociais da época, a educação primária permaneceu como responsabilidade das paróquias. A implementação desta reforma foi lenta, especialmente porque muitas famílias se mostravam relutantes em enviar seus filhos regularmente à escola e os municípios buscavam cumprir suas obrigações com o menor investimento possível (LIDSTROM, 1991).

Foi no século XX que o Estado passou a ter maior controle sobre as escolas. Em 1919 foi criado o primeiro currículo nacional e, dois anos depois, a educação básica foi reformulada visando torná-la mais secular e estatal. O papel das paróquias foi reduzido na administração das escolas e foi instituído um modelo de inspeção estatal escolar. Em 1930 o papel da Igreja foi praticamente extirpado da administração escolar através da troca dos conselhos escolares das paróquias por conselhos escolares municipais, estabelecidos pelas prefeituras. Estes conselhos não representaram um aumento do controle local sobre a educação, ao contrário, o governo central se fortalecia através de regulamentos escolares que continham regras detalhadas, as quais incluíam direções sobre o funcionamento da escola, currículo, carga horária de disciplinas e destino das verbas recebidas (SOU 2014:5).

Esta transferência da educação para o governo público secular ocorreu em meio ao surgimento e expansão do estado de bem-estar social ocidental, o qual teve sua

origem nas décadas finais do século XIX na Europa. Seu início ocorreu em circunstâncias políticas específicas de cada país, ou seja, houve a ausência de uma estratégia social democrática ou socialista uniforme e coerente entre os Estados. Assim, seu início foi caracterizado por medidas imediatas de concessões das elites em favor dos trabalhadores, na busca da manutenção de uma ordem social. Um exemplo seria a introdução da seguridade social e direitos à pensão pelo Conde Bismark, na Alemanha, na década de 1870, em um esforço que visava debilitar os movimentos sindicais e o apoio aos partidos socialistas. Nesta etapa de surgimento do estado de bem-estar, houve uma grande variedade de fatores e conveniências políticas entre os países.

Até a Segunda Guerra Mundial houve uma expansão contínua e, a partir de então, um crescimento substancial das políticas de bem-estar. Após 1945 existe um certo padrão de fatores causais que são percebidos como relativamente homogêneos entre os países: pode-se dizer que tal expansão foi resultado da industrialização, que trouxe a necessidade do bem-estar; da difusão de valores liberais favoráveis a um estado de bem-estar, do sucesso da mobilização da classe trabalhadora para articular demandas e das inovações introduzidas por funcionários públicos (ARRETCHE, 1995; DRAIBE e HENRIQUE, 1988; ESPING-ANDERSEN, 1990; KING, 1988).

Por isso, enquanto as origens do estado de bem-estar foram claramente heterogêneas, sua expansão foi mais sistemática, sendo os fatores da mobilização trabalhadora e as inovações dos funcionários públicos os que possuem maior importância para a compreensão das diferenças entre os diferentes modelos de estado de bem-estar, universais ou marginais.

## **2.2) Os modelos de bem-estar universal e marginal e as fontes de apoio na Suécia**

Dentre os modelos de estado de bem-estar implementados nas democracias industriais ocidentais, há uma grande diversidade: alguns vultuosos, como a Suécia, e outros de menor alcance como os Estados Unidos. Esping-Andersen (1990) define estes dois modelos como o marginal (ou residual), o qual assume responsabilidades

somente quando a família ou o mercado falham e busca limitar seus compromissos àqueles grupos sociais marginais e necessitados, e o universal (ou institucional), o qual se dirige a toda a população, é universal e engloba um comprometimento institucionalizado com o bem-estar. Korpi (1983) também utiliza as nomenclaturas institucional e marginal, definindo-os, respectivamente, como detentor de uma grande responsabilidade com o bem-estar e o outro de um compromisso mínimo. Os critérios utilizados por este autor para diferenciá-los são: “proporção da população que recebe alguma forma de auxílio do estado de bem-estar, pela universalidade ou seletividade das políticas de bem-estar, pela progressividade do sistema tributário, pela importância de programas visando o pleno emprego e assim por diante” (apud KING, 1988, p.61). Em suma, medidas amplas, universais e direcionadas a amplas camadas da população são características do modelo universal, enquanto medidas seletivas e direcionadas a camadas específicas do modelo marginal.

A adoção de um ou outro modelo podem ser explicadas pela articulação das fontes de sustentação do estado de bem-estar durante o seu desenvolvimento. Neste âmbito, a fonte de suporte do movimento trabalhista surge como a principal variável explicativa do modelo adotado. Segundo Esping-Andersen e Korpi: “um determinante essencial para o desenvolvimento de uma forma marginal ou institucional do estado de bem-estar é a presença ou ausência de uma organização socialista de trabalhadores durante a formação e maturação do estado de bem-estar, especialmente durante o período pós anos 30” (idem, p.62)

Estes modelos de estado de bem-estar, por sua vez, também tem impacto sobre o nível de apoio que ele recebe da população: um modelo marginal gera menores possibilidades de coalizões e a sua integração à cultura política é fraca, devido à divisão que ele cria entre beneficiados e não-beneficiados (KING, 1988). Já o modelo universal, por englobar toda a população sob os mesmos benefícios, possibilita maior solidariedade social, que gera negociações e coalizões entre classes, através de acordos entre sindicatos e partidos.

Neste âmbito, os estudos da expansão e consolidação do estado de bem-estar em geral adotam o aspecto político como foco analítico, a propósito de explicar as diferentes posturas adotadas por diferentes países. Contudo, as pesquisas sobre a

crise e reforma do estado de bem-estar passaram a adotar em grande medida o aspecto econômico como foco, reduzindo a importância do político (Vianna, 1997). Contrariamente, autores como Vianna (1997) e King (1988), optando pela via política em suas análises, elevam as fontes de apoio do estado de bem-estar ao lugar de variáveis explicativas. Assim, seus estudos verificam como elas foram determinantes sobre o modelo de bem-estar adotado nos países (marginal ou universal) e como estas bases também são essenciais para a compreensão das diferentes respostas à crise do estado de bem-estar. Portanto, apesar da fronteira tensa e tênue entre os campos de estudo da política e economia, é possível defender “a negação do status de ‘variável explicativa por excelência’ [para a crise do estado de bem-estar social] à globalização da economia” (VIANNA, 1997, p.157).

Desta maneira, para a compreensão da descentralização educacional da Suécia, que ocorreu em meio à reforma do estado de bem-estar social, a análise da consolidação do modelo universal de bem-estar adotado na Suécia, através do estudo dos diversos grupos que se constituíram por fonte de apoio e das estratégias políticas adotadas no período, será fundamental para a compreensão do período seguinte de reforma. Por isso, utilizando as categorias de análise de King (1988) das fontes de apoio do estado de bem-estar social, a seguir será apresentada uma breve análise da expansão e consolidação do estado de bem-estar sueco.

### **2.1.1) Movimento sindical e coalizões de classes**

A força da classe trabalhadora foi a variável mais relevante ao longo do surgimento e desenvolvimento do estado de bem-estar, com grande importância também durante a sua crise. No início não eram de fato partidos socialistas que atendiam às demandas destes grupos. Porém, após a década de 30, na subsequente expansão, a classe trabalhadora dirigiu-se a objetivos social-democráticos específicos, os quais o partido social democrata se encarregou de realizar. O poder das organizações trabalhadoras, em especial na Suécia, foi determinante no direcionamento de verba pública para o bem-estar e expansão desse compromisso.

Portanto, antes dos anos 30, foi a força trabalhadora que impeliu o desenvolvimento de políticas de bem-estar por partidos não socialistas e, mais tarde, ela própria se ocupou desta tarefa através de partidos social democratas e trabalhistas. Seu suporte também se expressa no apoio dado a estes partidos, que possibilitou longos governos: “[...] elevados níveis de sindicalização, um ‘pré-requisito importante para governos de esquerda duradouros, já que trabalhadores sindicalizados formam a base eleitoral da maioria dos partidos social democratas e trabalhistas”. (Ibidem, p.60). Assim, somente com o amplo suporte do movimento trabalhista foram possíveis longos governos, que permitiram a expansão do investimento em políticas sociais. Na Suécia, por exemplo, o Partido Social Democrata governou sem interrupções de 1932 a 1976.

Desta forma, a mobilização dos trabalhadores caracteriza-se como um dos principais elementos explicativos da diferença entre o bem-estar social em diferentes países, como a Inglaterra, a Escandinávia e os Estados Unidos, pois “a mobilização da classe trabalhadora tem sido, em termos históricos, menos ampla nesse último país, fato que contribui para uma explicação da menor provisão pública de bem-estar pelo Estado americano.” (Idem). Neste país, o movimento teve maiores vitórias na negociação direta com empregadores, o que reduziu a pressão sobre o governo em prover serviços como compensações ao desemprego e custos de saúde e férias.

Uma poderosa estratégia adicional do movimento trabalhista, muito bem-sucedida na Escandinávia, requer que os sindicatos expandam sua solidariedade a outras classes, a fim de conquistarem mais políticas sociais. Este compromisso de classes é um elemento importante para a estruturação do estado de bem-estar:

“Um dos achados decisivos da ciência política para o entendimento do Welfare State foi a sua íntima associação ao ‘compromisso de classes’ representado pela socialdemocracia. Este compromisso, pelo qual os trabalhadores aceitaram a lógica do lucro e dos mercados em troca da obtenção de padrões civilizados de vida, forjou ‘um consenso quanto às prioridades, desejabilidades e valores básicos da economia política, a saber, o crescimento econômico e a segurança social’ (Offe, 1984). Por outro lado, tanto o acordo quanto seus resultados se tornaram possíveis graças ao formato agregado da organização de trabalhadores e empresários e à presença do Estado enquanto interlocutor, traços que tipificam o neocorporativismo do Norte Europeu.” (VIANNA, 1997, p.161)

Segundo Esping-Andersen (1990), a formação de coalizões é, na verdade, tão importante quanto à força do movimento trabalhista para o desenvolvimento do estado

de bem-estar. Na Suécia, nas fases iniciais da industrialização, as classes rurais constituíam-se como o maior grupo eleitoral. Como os sociais democratas desejavam maioria política, eles tiveram de buscar aliados no campo. No caso sueco, no qual a economia rural era dominada por pequenos produtores, mas com capital e politicamente organizados, a capacidade de negociação política foi muito superior à média dos outros países.

Neste caso, a aliança “verde-vermelho” (entre camponeses e trabalhadores urbanos) resultou no apoio ao estado de bem-estar de pleno emprego em troca de subsídios rurais, já que as fazendas dependiam do auxílio do governo. Este cenário, característico da Escandinávia, se contrasta com outros países, como Itália e Alemanha, que tinham sua produção rural baseada na intensa exploração de mão-de-obra camponesa, o que fazia com que produtores rurais vissem a aliança “verde-vermelho” como ameaça.

Posteriormente, entre as décadas de 1940 e 1950, com o crescimento da população urbana e da classe média, fez-se necessário um novo esforço por uma nova coalizão, que sintetizasse interesses da classe trabalhadora e dos “*blue-collar workers*”, ou a classe trabalhadora, representados pelo sindicato *Landsorganisationen i Sverige* (LO): “Lá [na Escandinávia], antigas alianças com grupos rurais foram substituídas por alianças com grupos de colarinhos-brancos da classe média, e os sindicatos seguiram uma política de redução dos diferenciais de salários e de ampliação da solidariedade entre esses grupos sociais.” (KING, 1988, p.61).

A fim de englobar a classe média e impedir que ela fortalecesse o grupo liberal, o modelo escandinavo repousava quase inteiramente na capacidade de incorporar a classe média em um novo modelo de bem-estar, que provesse benefícios que respondessem aos gostos e expectativas dela, mas sem abandonar o princípio universalista de direitos. A estratégia adotada foi a de expandir os serviços sociais e funcionalismo público, de forma a criar uma classe média que veio a se tornar devotada a social democracia (ESPING-ANDERSEN, 1990). Esta estratégia de inclusão de grupos para o aumento da base de suporte viria a ser central na reforma da educação, como será analisado no capítulo IV.

### **2.1.2) Funcionários Públicos**

O crescimento do estado de bem-estar após a Segunda Guerra Mundial exigiu um crescimento (e em alguns países até a duplicação) do emprego público, pela necessidade da provisão de serviços como saúde, assistência e educação. Conseqüentemente, os movimentos sindicais se fortaleceram, já que a organização trabalhista é maior entre os funcionários do setor público (KING, 1988). Apesar de não se esperar algum tipo de acordo entre funcionários de baixo e alto escalão, parece existir um interesse comum na manutenção do estado de bem-estar e suas políticas, desde que haja um compromisso generalizado com os valores e objetivos, já que todos os funcionários compartilham a experiência de trabalhar no setor desmercantilizado, “que se organiza segundo critérios que não são os de mercado e é responsável pela produção e alocação de bens à luz desses critérios” (idem, p.69). Além disso, é de se esperar que os funcionários públicos defendam o estado de bem-estar por ser este a fonte de seu emprego.

Neste sentido, os funcionários públicos firmam compromissos com as políticas públicas de bem-estar, que resultam em uma postura de defesa a elas quando consideradas importantes para a sociedade. Esta defesa pode acontecer tanto pela participação em sindicatos ou na própria formulação de políticas.

Na Suécia, o crescimento do emprego público, necessário para possibilitar o oferecimento das políticas públicas a toda a população, foi uma estratégia também utilizada e para alcançar o pleno emprego, defendido pela filosofia keynesiana adotada. Esping-Andersen (1990) ressalta que neste país o aumento do emprego público foi uma das estratégias utilizadas para firmar uma aliança com a classe média, a fim de expandir suas fontes de apoio. Apesar dos alarmes da crise do estado de bem-estar a partir das décadas de 70 e 80, percebe-se que o emprego público como porcentagem do emprego total se manteve estável ao longo das décadas de 70 a 90, inclusive na Suécia: 13% em 1974, 15.6% em 1986 e 15.1 em 1990 (VIANNA, 1997, p.158).

No caso sueco, o sindicalismo dos funcionários públicos não assume a característica típica de sindicalização defensiva, na qual os associados buscam o sindicalismo para defender a proteção dos diferenciais salariais. Ao contrário, a cultura política de negociação e solidariedade social levou a acordos de redução da

desigualdade salarial: “os sindicatos deliberadamente evitaram diferenciais de salário e agiram no sentido de minimizar os diferenciais entre indústrias e diferentes regiões do país, ação fundamental na criação de uma solidariedade salarial.” (KING, 1988, p.68)

### **2.1.3) Beneficiários do estado de bem-estar**

Os beneficiários do estado de bem-estar são claramente uma importante fonte de apoio. Além dos funcionários públicos, que se beneficiam do estado de bem-estar, pois sua fonte de renda vem dele através de seu emprego, há os cidadãos que recebem alguma forma de auxílio para a manutenção de renda, incluindo pensões, auxílios desemprego, programas de complementação de renda, aposentadoria e auxílio doença. Muitos destes auxiliados se tornam dependentes do Estado para a manutenção de suas necessidades básicas.

A classe média também pode ser incluída como beneficiada do estado de bem-estar, pelos profissionais responsáveis pela provisão de serviços de bem-estar, como médicos e professores. Eles se posicionam como provedores do estado de bem-estar, pois executam os serviços sociais, mas também beneficiários no sentido de que seu salário provém do Estado. Portanto, constituem-se também como fonte de apoio já que também desenvolvem um interesse especial na manutenção deste estado.

Na Suécia, como foi mencionado, a inclusão da classe média no grupo de beneficiários do estado de bem-estar foi uma medida vital para o crescimento e amadurecimento deste. Esta estratégia foi efetivada pela inclusão deste grupo nos serviços sociais prestados à esta classe, que satisfizessem suas expectativas (um dos elementos que justifica o alto preço do estado de bem-estar sueco), e o aumento do emprego público, que permitiu que muitos deste grupo tivessem sua fonte de renda garantida pelo estado. Portanto, King resume o compromisso criado entre vários grupos que apoia o estado de bem-estar da seguinte forma:

“Em suma, o estado de bem-estar não só provê uma base institucional para os funcionários públicos, mas cria um foco para toda uma pletera de grupos profissionais de classe média, tais como médicos, assistentes sociais e professores, ele gera também uma classe de clientes ou beneficiários do estado de bem-estar que provavelmente partilharão de um compromisso quanto à defesa de suas instituições e políticas [...] pois tornou-se um aspecto fundamental de suas vidas pessoal e profissional.” (KING, 1988, p.71)

#### **2.1.4) Acomodação da cultura política**

Um estado de bem-estar duradouro cria apoio social para suas instituições e políticas, que passam a ser aceitas pela população como o “papel apropriado do Estado”. O longo mandato do Partido Social Democratas foi importante por permitir que ele influenciasse a cultura política, pois através da introdução e consolidação de políticas há, em certa medida, uma contribuição “para a difusão de uma ideologia de apoio” (KING, 1988, p.61). Neste sentido, a criação de bases de apoio e integração à cultura política de um modelo marginal será muito menor do que de um universal, devido a divisão social entre beneficiados e não-beneficiados, que reduz a solidariedade social e acordos entre classes.

Além da dependência do modelo adotado, o nível de integração do estado de bem-estar à cultura política também depende da cultura preexistente ao seu desenvolvimento. Os Estados Unidos são um exemplo no qual o estado de bem-estar teve de competir com uma cultura já estabelecida de individualismo, valorização do mercado e a desvalorização dos beneficiários de assistência; somado à clara distinção entre aqueles que recebem auxílio e aqueles que pagam por algo que jamais receberão. Neste caso, a integração das políticas sociais na cultura política é fraca, já que elas não se legitimam como garantidoras de direitos e, portanto, naturais ao Estado. Por isso, sua fonte de apoio se torna frágil, facilitando possíveis desmanches.

Em contrapartida, na Escandinávia, a organização medieval rural teve configurações diferentes da tradicional européia, o que fez com que no final do século XIX a agricultura não fosse baseada na exploração de grandes massas de camponeses subordinadas e sem propriedade. As novas estruturas capitalistas se assentaram sobre um comércio agrícola baseado em pequenas e médias independentes fazendas de famílias (NORDHEIM-NIELSEN, 1988). Assim, havia uma cultura de negociação e colaboração que se sobrepunha a de exploração e competição. Neste cenário, as alianças políticas aumentaram a solidariedade social, a ponto de os sindicatos lutarem pela redução das desigualdades salariais entre classes e setores econômicos.

## **2.2) A educação centralizada durante a consolidação do estado de bem estar**

Durante esta consolidação do Estado de Bem-Estar Social analisada até aqui, a educação passou por uma extensa reforma que visava proporcionar oportunidades sociais iguais a todos os cidadãos através de um sistema educacional universal e bem estruturado. As reformas do sistema educacional na Suécia, assim como as outras reformas no âmbito político, econômico e social, estavam extremamente ligadas aos ideais de cidadania e direitos civis.

Apesar do precoce surgimento da educação confessional e posterior criação de um sistema educacional obrigatório, foi apenas a partir da década de 1940 que houve um trabalho consistente para a criação de um sistema inclusivo que respondesse aos princípios de igualdade e universalismo da Social Democracia, que aumentaram a influência do governo central sobre a educação (SOU 2014:5). Entre os anos de 1950 a 1962, os antigos sistemas educacionais “primário” e “secundário inferior” foram reunidos em um único: a Folkskola, a qual as crianças frequentavam dos 7 aos 14 anos de idade. Após 8 anos nesta escola, o estudante seguiria para a chamada Realskola, que possuía linhas de formação vocacional. Neste momento, o sistema educacional sueco ainda não era nacionalmente padronizado (Kap, 2009): o currículo não era o mesmo em todas as escolas e havia considerável variação de qualidade entre as escolas.

A partir da metade do século XX o estado de bem-estar social já havia ultrapassado o propósito de combate a pobreza e, por isso, a expectativa e demanda da população cresciam em relação à diversos serviços sociais, de acordo com o aumento de suas competências cívicas, incluindo a educação. As pessoas passaram a desejar maior influência sobre os serviços sociais prestados pelo Estado, o que foi identificado nas pesquisas realizadas por duas comissões escolares, em 1940 e 1946, organizadas por Tage Erlander, então Ministro da Educação, e que viria a ser o Primeiro Ministro com o governo mais longo do país e mentor de Ingvar Carlsson, que seria Primeiro Ministro durante a implementação da descentralização da educação ao fim da década de 1980. Princípios de críticas contra o governo central já surgiam,

indicando uma possível redução do interesse popular pela educação e reprovação da excessiva burocracia do estado. Mesmo assim, neste período as políticas apontavam em direção ao centralismo. Por exemplo, em meio às discussões sobre a *Grundskola*, propôs-se que o contrato dos professores fosse municipalizado, mas tal proposta foi veementemente repudiada pelas organizações docentes e pelo partido conservador Liberal (SOU 2014:5).

Em 1962 um novo inclusivo e compulsório sistema escolar foi introduzido, o qual permanece até hoje: *Grundskola*. Os recursos e currículo foram altamente padronizados nacionalmente, bem como o sistema de notas (ERIKSON E JONSSON, 2006). A educação era governada através de minuciosas regras que cobriam virtualmente todas as esferas da atividade escolar, conferindo à educação sueca um reconhecimento internacional por seu centralismo: “A escola sueca anterior à municipalização foi até mesmo descrita como uma das atividades públicas mais rigidamente reguladas no mundo ocidental. Por detrás da extensiva regulação estatal estava um desejo de assegurar um padrão educacional igual em todo o país.” (SOU 2014:5, tradução nossa)<sup>5</sup>. Helgøy e Homme (2004) explicitam como o governo central administrava a educação de forma rígida e detalhada:

“O grande centralismo é devido à detalhada legislação e currículo, combinados com um forte posicionamento do corpo administrativo educacional, a National Board of Education (Skolöverstyrelsen), estabelecida em 1920 e mantida até 1990. [...] Isso significava que decisões sobre detalhes como a localização das escolas, recrutamento e engajamento dos professores, organizações educacional e assim por diante era tomadas pela Agência Nacional de acordo com a legislação e regulamentos detalhados. Além disto, apesar de as autoridades locais terem sido estabelecidas na década de 1950, sua influencia era limitada. A Agência Nacional representava uma burocracia efetiva, coordenada e uniforme.” (HELGØY e HOMME, 2004, p. 14, tradução nossa)<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> “The Swedish school before municipalisation has even been described as one of the most tightly regulated public activities throughout the Western world. Behind the extensive state regulation was a desire to ensure a nationwide equivalent education standard” (SOU 2014:5)

<sup>6</sup> “[a great centralism] is due to the detailed legislation and curriculum in combination with the strong position of the educational administrative body, the National Board of Education (Skolöverstyrelsen), established in 1920 and maintained until 1990. [...] That meant that decisions about details such as location of schools, recruiting and engagement of teachers, organisations of the education and so on were taken by the National Board according to the detailed legislation and regulations. Additionally, even though the local authorities were established in the 1950’s their influence was limited. The National Board of Education represented an effective, coordinated and uniform bureaucracy.” (HELGØY; HOMME, 2004, p. 14)

A criação da *Grundskola* promoveu duas relevantes mudanças institucionais: o novo aspecto integracionista, sob o qual a educação compulsória é oferecida em uma única instituição padronizada, e o aumento do número de anos de educação compulsória. Pela mesma reforma houve o adiamento e, posteriormente a completa retirada, da separação de alunos em diferentes caminhos curriculares, que causava a diferenciação e segregação de alunos.

Neste período, os movimentos populares foram vitais para a criação da inclusiva *Grundskola*. Destacaram-se o *Labour Movement* e o *Worker's Educacional Organization* nesta luta por uma educação com maior igualdade para todos os alunos, a despeito de onde vivessem e da classe social da qual proviam (MIRON, 1993). Por fim, tornou-se um ponto aceito pela maioria dos grupos de interesse, no Parlamento e autoridades locais, visto como uma consequência da democratização e desenvolvimento do bem-estar social (idem). O lema desta escola passou a ser “*one school for all*”, uma escola para todos, por integrar em um único sistema diferentes alunos.

Assim, as políticas desta reforma refletiam os princípios do Estado de Bem Estar-Social. Fazia-se muito presente a ideia da igualdade de oportunidades para todos cidadãos, que seria garantida pelo sistema educacional compulsório e padronizado. Através dela, acreditava-se compensar a desigualdade étnica, social e econômica que as crianças possuíam em sua origem familiar. A relação entre o Estado de Bem-Estar Social e a educação pode ser compreendida da seguinte forma:

“De 1940 até 1970 as políticas da educação sueca eram caracterizadas por uma combinação da busca pela igualdade e o governo centralizado, fortemente associado a ideologia social-democrata (Lindblad & Lundahl, 1999). A diferenciação e segregação social, principalmente em termos de classe, eram mais ou menos vistos como desigualdade, bem como dominação ou subordinação. As maiores reformas educacionais no período pós-guerra, com forte foco em objetivos de igualdade, foram iniciadas a partir do nível central. Sua implementação foi governada pelo Estado através de um currículo nacional, uma grande variedade de subsídios especiais e um vasto número de regulações detalhadas sobre recursos, organização, funcionários e trabalho cotidiano.” (LINDBLAD; JOHANNESON; SIMOLA, 2002, p. 284)

Portanto, a política educacional entre os anos 1940 e 1970 objetivava tornar a educação acessível a todas crianças, a despeito de sua classe social, gênero, situação econômica e região geográfica. A igualdade nacional era vista como essencial, portanto, independentemente do local no qual a criança residisse, ela deveria receber

uma boa educação e de igual qualidade. As políticas de organização e estruturação do sistema educacional, formuladas pelo governo central, eram implementadas por autoridades locais e controladas pelo governo central através de uma série de instrumentos: detalhado currículo nacional, variedade de verbas com fins específicos e regulamentos sobre o funcionamento escolar, incluindo sua gestão financeira, organização, funcionários e trabalho prático (LUNDAHL, 2002a).

Visando estabelecer uma oferta educacional uniforme em todo o país, uma crucial medida implementada pelo Governo central merece destaque. De maneira a eliminar as diferenças locais e, em especial, entre regiões urbanas e rurais na provisão educacional, o governo promoveu a fusão de pequenas comunidades em municípios maiores. Como foi percebido que algumas reformas anteriores haviam enfrentado problemas de implementação causados pela dificuldade destas pequenas comunidades levantarem os meios financeiros necessários para cumprir as novas leis (BALL e LARSSON, 1989; HEIDENHEIMER, 1978), o governo central promoveu a reorganização administrativa pela fusão de governos locais, de forma que eles pudessem levar a cabo a expansão da educação. Esta fusão foi realizada em duas etapas: a primeira ao fim da década de 1940 e depois na década de 1970.

Na primeira, observou-se que em 1946, 10 anos após a aprovação do ensino obrigatório de 7 anos (um ano a mais que anteriormente), mais de 40% dos distritos, em maioria rurais, tinham suas crianças cumprindo apenas 6 anos de escolaridade ainda. Por outro lado, outros 40%, com cidades mais ricas, os alunos completavam 8 anos escolares. Por isto, neste mesmo ano foi iniciada a primeira fusão municipal, que realizou a eliminação de 1500 pequenas comunidades: reduziram as anteriores 2500 comunidades, ao final da década de 1940, para 1000, em 1951.

A segunda fusão municipal foi realizada a partir de 1964, dois anos após a aprovação do ensino de 9 anos. Desta vez, o número de alunos foi um dos tópicos centrais do planejamento. Portanto, foi estabelecido como padrão que todas as autoridades locais possuíssem 1200 alunos. Como ainda existiam comunidades muito pequenas, com aproximadamente 200 alunos em seu território, foi promovida uma nova fusão municipal. Neste momento, objetivava-se reunir ao menos 8000 habitantes em um município, a fim de possibilitar a manutenção dos meios financeiros e

administrativos de escolas maiores. Estas fusões foram realizadas ao longo da década seguinte e finalizadas em 1975 e foram consideradas um sucesso pois, neste ano, todas os municípios amalgamados estavam oferecendo 9 anos escolares e, metade deles, escolas secundárias. Foi, então, neste mesmo ano que foram aprovadas as primeiras medidas descentralizadoras da educação, após um fortalecimento da condição administrativa e orçamentário dos municípios.

À luz destas reformas, é possível compreender a intrínseca relação entre os ideais do Estado de Bem-Estar Social e as mudanças realizadas no sistema educacional neste período, as quais buscavam promover, principalmente, a igualdade de oportunidades a todos os cidadãos. Tinha-se a expectativa de que esta provisão igualitária da educação fosse uma peça essencial na construção de uma sociedade mais igualitária, na qual a educação providenciasse à todas as crianças iguais chances de sucesso no mercado de trabalho. Visando garantir a oferta desta educação de igualdade em todo o país, o governo optou por uma gestão altamente centralizada com uma administração regulamentada por minuciosas orientações. Certamente o avanço neste período foi notável, ainda assim, é importante ressaltar que algumas questões já estavam em disputa, que viriam a ser centrais na crise educacional que levou a descentralização da educação.

## **CAPÍTULO III) Descentralização educacional: a crise da educação em meio a crise do estado de bem-estar social**

### **3.1) A reforma do estado de bem-estar social**

A partir dos anos 1970 e 1980, o Estado de Bem-Estar Social passou a ser questionado. As dificuldades econômicas de 1973 aumentaram a polarização política e impuseram desafios ao consenso em torno do Estado de Bem-Estar Keynesiano. Vários países ocidentais buscaram reduzir o crescimento do setor público, incluindo Dinamarca, Suécia e Holanda, mas com maior destaque a Inglaterra e os Estados Unidos. O foco na política econômica impôs constrangimentos à política social, fazendo com que o objetivo passasse a ser reduzir o tamanho do Estado, cortando o gasto público com políticas sociais e a folha de pagamento de funcionários públicos.

Ao final da década de 1960 a Suécia ocupava o lugar de terceiro país mais rico no mundo no qual o Estado de Bem Estar Social atingiu seu ápice com uma combinação de Segurança Social e desenvolvimento, com uma economia forte e estável (BALL e LARSSON, 1989). Contudo, quando esta crise econômica atingiu a Europa, a Suécia não foi exceção e passou por déficit orçamentário. Assim, o país passou do maior superávit da OECD para o maior déficit, pois, planejado para operar com pleno emprego, o generoso estado de bem-estar sueco se deparou, inesperadamente, com taxas crescentes de desemprego. Assim, houve flutuações na composição do governo, com cortes em programas sociais e mudanças na seguridade social (ARONSSON et al., 2001). Então, neste período, o Partido Social Democrata (PSD), que teve papel central na política do país desde o período entre-guerras, passou por alguns anos de intercalamento com coalizões centro-direita pela derrota em 3 eleições: 1976, 1979 e 1991. Portanto, devido às crises econômicas em 1970 e, principalmente, em 1990, a direita teve espaço para exercer maior influência na política (WIBORG, 2013).

Muitas reformas foram implementadas, especialmente envolvendo as políticas sociais e de mercado de trabalho. Pode-se destacar o crescimento das chamadas Políticas de Ativação de Mercado de Trabalho (*Active Labour Market Policies*), com

programas destinados a realocar pessoas sem emprego no mercado de trabalho e a redução das pensões para desempregados. Essas medidas tiveram um caráter de “remercantilizar” a mão de obra, ao contrário das políticas efetivadas nos início dos anos 1920, marco da reforma social-democrata no país, nas quais o governo tentava oferecer a todos os cidadãos a segurança da independência do mercado de trabalho (BJORKLUND et al., 2005).

Um dos efeitos verificados foi o aumento da taxa de desemprego e a falta de pensões públicas, bem como a redução de recursos destinados a escolas e outras iniciativas de fundos públicos, os quais aumentaram a desigualdade social. Somado a isto, contribuíram também para o aumento da desigualdade algumas mudanças demográficas, como o aumento da imigração de refugiados para o país, a migração para grandes cidades da Suécia e o envelhecimento que caracterizava algumas regiões (Idem).

Neste contexto de crise do estado de bem-estar social, ganhou força o Novo Gerencialismo Público, que seria a concepção de que as atividades públicas possam ser modernizadas e mais eficientes através da aplicação de métodos de controle importados do setor privado, os quais envolvem “maior foco em resultados, medições, competição, gerência, governança e mercantilização do setor público” (SOU 2014:5). Este novo modelo pode se manifestar com diferentes ênfases, como o foco na eficiência pela devolução ou descentralização ou, em outros casos, com foco na privatização, competição e governança do setor público inspirada pelo mercado.

Tem-se como maior exemplo deste modelo os Estados Unidos e Inglaterra. Entretanto, ele certamente causou deslocamentos na Suécia: na década de 1980, surgiu o *Kanslihusögern*, ou “*Feldt’s boys*”, que seria um “movimento de direita” dentro do próprio Partido Social Democrata. Ele era fortemente representado no Ministério das Finanças e o Gabinete do Governo e, sob liderança de Kjell-Olof Feldt, Ministro das Finanças entre os anos 1983 e 1990, que argumentava que a descentralização e mecanismos de mercado seriam a solução para os problemas do partido e do país e, por isto, defendiam um modelo nórdico com maior ênfase no mercado, através de maior eficiência econômica e liberdade de escolha, mas com a manutenção da seguridade social (SOU 2014:5). Este grupo inseriu a política da terceira via em

diversos âmbitos da política pública, como as políticas trabalhistas, a regulação do mercado, os acordos sindicais e, inclusive, a educação. Durante o mandato de Feldt, foi realizada a desregulamentação das políticas financeiras e, por isto, o político se tornou ícone da liberalização da economia sueca.

A entrada desta tendência neoliberal e do Novo Gerencialismo Público no governo e no próprio Partido Social Democrata se deu em um momento de crise econômica, com crescentes taxas de desemprego, e política que levaram à primeira perda eleitoral do Partido Social Democrata, desde 1936, em 1976 e posteriormente em 1991. Portanto, reestruturação do estado de bem-estar social coincide com uma crise do Partido Social Democrata, seu “maior proponente e arquiteto” (idem). Com menor suporte de base e novos desafios enfrentados pelo país, o partido, com limitadas soluções políticas, ao entrar em crise, colocava o próprio estado de bem-estar em cheque:

“Os sociais democratas não foram apenas o partido dominante, mas também estabeleceram a agenda do discurso político. Como resultado, as idéias básicas por trás do estado de bem-estar não foram, até recentemente, seriamente desafiadas, como em outros países comparáveis. Contudo, desde a década de 1970, os sociais democratas tem enfrentado problemas estruturais, que provavelmente alterarão a base de seu posicionamento. O escopo para soluções políticas tradicionais dos sociais democratas é limitado pela paralisação do setor público, bem como pela crescente dependência internacional. Além disto, mudanças na estrutura de classes, principalmente o relativo declínio da classe trabalhadora industrial, ameaça a erodir o suporte do partido, implicando em um posicionamento eleitoral (Tiden 1990). Os resultados da eleição de 1991 foram um considerável revés para o partido, o pior desde 1928. Portanto, uma grande reestruturação do bem-estar sueco coincide com, e talvez tenha sido facilitado por, severos problemas para seu maior proponente.” (LINDSTROM, 1991, p.10, tradução nossa)<sup>7</sup>

Assim, em princípio, a redução do setor público era defendida pelos partidos conservadores, mas posteriormente os sociais democratas passaram a adotar o

---

<sup>7</sup> "The Social Democrats have not only been the ruling party, they have also set the agenda for the political discourse. As a result, the basic ideas behind the welfare state have not until recently been seriously challenged, as in other comparable countries. However, since the 1970s, the Social Democrats have been facing a number of structural problems, which are likely to alter the basis of their position. The scope for traditional Social Democratic political solutions is limited by the standstill in public sector growth as well as by increasing international dependence. Further, changes in the class structure, mainly the relative decline of the industrial working class, threaten to erode support for the party, implying a weaker electoral position (Tiden 1990). The 1991 election results were a considerable setback for the party, being the worst since 1928. Thus, the major restructuring of the Swedish welfare system coincides with, and is perhaps facilitated by, severe problems for its main ideological proponent." (LINDSTROM, 1991, p.10)

mesmo princípio, pois a limitação de recursos impôs um novo modelo de gestão pública (LINDSTROM, 1991).

Foi neste contexto que ganhou força o debate sobre a necessidade de se reduzir a microgestão das questões públicas. Foram então estabelecidos objetivos e controles de desempenho em substituição ao governo por regras detalhadas, o que significou que os objetivos passaram a ser elaborados pelo governo central, combinados com avaliações para controle, enquanto as autoridades locais elaboravam suas próprias estratégias para alcançá-los (LINDSTROM, 1991)

Paralelamente ao Novo Gerencialismo Público, também havia outra tendência descentralizadora, que pregava o aumento da influência dos usuários nos diversos serviços públicos. Por exemplo, foi realizada na Suécia em 1985, sob o Governo do Primeiro Ministro Ingvar Carlsson, um estudo sobre as condições democráticas do país e a possibilidade dos cidadãos de influenciar sua comunidade, o qual foi chamado de “*Power Survey*”. Tal pesquisa demonstrou que a população acreditava ter pequeno poder de influência, em especial sobre a educação. Por isso, dentre as áreas influenciadas por esta tendência do aumento de influência do cidadão, destaca-se a educação, que foi municipalizada neste contexto (SOU 2014:5).

Argumentava-se, então, que não apenas os profissionais locais deveriam ter poder de tomada de escolha, mas que os beneficiários dos serviços também deveriam ser participantes, assim como estes deveriam receber maior poder de escolha dentre diferentes opções. Este posicionamento complementava harmoniosamente o Novo Gerencialismo, com suas propostas de mercado, devido a o estímulo da competição na provisão do bem-estar social, colocando o cidadão na posição de consumidor (SOU 2014:5): “Uma mudança ocorreu em direção ao uso de mecanismos de gestão inspirados no mercado. Portanto, incentivos econômicos substituíram modos tradicionais de planejamento e alocação de recursos. Condições semelhantes a de empresas estão sendo reproduzidas no setor público.”<sup>8</sup> (LINDSTROM, 1991, p.15, tradução nossa).

---

<sup>8</sup> "A shift has also taken place towards the use of market-inspired means of steering. Thus, economic incentives have replaced traditional ways of planning and allocating resources. Business-like conditions are being reproduced within the public sector." (LINDSTROM, 1991, p.15)

Assim, a Suécia estava em meio à uma tendência global “progressista e anti-autoritária”, que valorizava a descentralização como caminho para a democratização e eficiência da educação e na administração pública em geral das sociedades ocidentais (BALL e LARSSON, 1989): “A Suécia foi pega em uma onda global de progressivismo antiautoritário na educação. Democracia e descentralização se tornaram conceitos-chave na tentativa de alterar a modalidade básica da educação. Processo ao invés de estrutura foi enfatizado, relações professor-aluno foram reconsiderados e objetivos sociais priorizados sobre acadêmicos.”<sup>9</sup> (p.11, tradução nossa).

Pedidos por maior influência local se expressavam não apenas na educação, mas em outras esferas, como a demanda por maior democracia no ambiente de trabalho. Neste momento, houve a primeira crise no modelo de negociação sindical, com greves e conflitos por melhores salários e redução do poder dos empregadores. Por isto o atrito entre os sindicatos levou ao aumento da intervenção estatal nas negociações. Em uma parceria entre o sindicato *LO* e partidos sociais democratas, foram aprovadas duas leis de restrição aos empregadores: o *Codetermination Act* e o *Wage Earner Funds*. Este último gerou polêmica, reforçou a oposição e culminou com a vitória eleitoral da *Alliance* entre os anos de 1976 e 1982 (BALL e LARSSON, 1989)

Ao mesmo tempo, a *Swedish Employers Confederation (SAF*, em sueco), ou a Confederação dos Empregadores Suecos, e outras organizações da indústria e comércio, juntamente com o Partido Conservador, passaram a estabelecer a educação como alta prioridade em sua agenda a partir de 1970. Em meio a uma nova filosofia de gestão pública, eles tiveram um importante papel na introdução de novos termos e princípios na política educacional: “Eles agora desempenhavam um papel crucial na introdução de um novo pensamento e vocabulário na educação: alternativas e competição, escolha individual e responsabilidade, competência e excelência”<sup>10</sup> (LUNDAHL, 2002b, p.15, tradução nossa)

---

<sup>9</sup> “Sweden was caught up in a world-wide wave of anti-authoritarian progressivism in education. Democracy and decentralization became key concepts in the attempt to alter the basic modality of education. Process rather than structure was emphasized, teacher-student relations were reconsidered and social goals given precedence over academic.” (p.11)

<sup>10</sup> “They now played a crucial role in introducing a new thinking and vocabulary of education: alternatives and competition, individual choice and responsibility, competence and excellence” (LUNDAHL, 2002b, p. 15)

Portanto, a descentralização da educação na Suécia não se trata de um evento isolado, ao contrário, pode ser visto como um ajuste a transformações estruturais mais gerais da sociedade. Ainda assim, a forma pela qual diferentes países e setores adotam e se adaptam a estas tendências variou de acordo com suas características específicas. A seguir, será descrito o processo pelo qual a Suécia passou até a descentralização, considerando seu contexto específico, seus atores, suas motivações e conflitos.

### **3.2) Descentralização da educação compulsória na Suécia: atores e arenas**

No início da década de 1970, não muito depois do estabelecimento da nova educação compulsória, em 1962, o governo expressava preocupações com as escolas. Aparentemente, as altas expectativas depositadas sobre a educação não coincidiam com a realidade das escolas:

“Na década de 1970, havia uma crescente percepção de que dentro do movimento trabalhista sueco, e em meio à esquerda mais genericamente, alimentada por alguns relatórios de pesquisa, que as escolas não estavam atendendo às expectativas ligadas às grandes reformas escolares do período pós-guerra [...] Mesmo que as escolas suecas, em comparações internacionais, se mostrassem mais igualitárias em padrão e conteúdo do que a maioria dos países, diferenças significativas ainda existiam entre as crianças com diferentes experiências familiares e entre escolas em diferentes áreas residenciais e distritos.”<sup>11</sup> (LUNDAHL, 2002b, p. 160, tradução nossa).

Assim, ao final da década de 1960 a Suécia demonstrava bons resultados em *surveys* internacionais: a aprendizagem dos alunos estava entre as melhores considerando-se conhecimentos de ciências e bom em leitura, idiomas estrangeiros e estudos sociais. Já em matemática os resultados não eram tão bons quanto nas outras áreas. Contudo, a Suécia conquistou o índice de menor diferença dentre as escolas do país na época, em comparação aos outros países participantes (SOU 2014:5). Ainda assim, apesar dos resultados positivos destas pesquisas, o Governo identificou problemas nas escolas.

---

<sup>11</sup> “In the 1970s, there was a growing realisation within the Swedish labor movement and among the left more generally, fuelled by a number of research reports, that schools did not live up to many of the expectations linked to the big school reforms of the post-war period. [...] Even if Swedish schools, in international comparisons, proved to be more equal in standard and content than in most other countries, significant differences still existed between children of different backgrounds and between schools in different housing areas and districts.” (LUNDAHL, 2002b, p. 160)

Dentre as preocupações expressadas, a questão da igualdade fazia-se muito presente e dividia opiniões sobre as possíveis medidas a serem tomadas pelo governo. Apesar dos resultados positivos em pesquisas internacionais quanto à igualdade entre escolas suecas, ainda existiam alunos com desempenho insuficiente, em sua maioria filhos de famílias imigrantes, de classes sociais mais baixas e residentes em regiões e bairros mais pobres, e uma grande quantidade de estudantes que dependia de aulas extras e classes de aceleração, ou recuperação, para alcançar os níveis mínimos de desempenho (SOU 2014:5). Neste sentido, “existiam problemas que a escola rigidamente centralizada não pôde solucionar. Indisciplina e alunos que não recebiam apoio suficiente eram exemplos destes problemas.”<sup>12</sup> (SOU 2014:5, p.16, tradução nossa).

No período de 1969 a 1973, o então Ministro da Educação Ingvar Carlsson, compartilhava do posicionamento de seu mentor e anteriormente primeiro ministro Tage Erlander (o responsável pelas pesquisas na década de 1940 que identificaram o desejo da população por maior influência local) que defendia que o aumento da responsabilidade local sobre as escolas possibilitaria maior adaptação às necessidades locais e, conseqüentemente, necessidades de alunos com dificuldades de aprendizagem, promovendo maior igualdade. Um ensino mais individualizado demandava maior liberdade no trabalho docente, que permitia adaptações pedagógicas ao seu contexto, e acreditava-se que apenas a municipalização ofereceria tal liberdade e adaptação. Por isso, acreditavam que um estado rígido com centralizada burocracia não fosse a resposta para os problemas da educação, que passavam a chamar mais atenção da mídia e de pesquisas internacionais (SOU 2014:5).

Paradoxalmente, sob os mesmos conceitos se unia a oposição, com conservadores e parte dos sindicatos de professores, que alegavam que a municipalização, ao promover a adaptação de condições locais iria, na verdade, aumentar a desigualdade. Por outro lado, a Associação de Autoridades Locais apoiava a descentralização, afirmando que a escola era demasiadamente regulada pelo

---

<sup>12</sup> “there were problems as the hard-centralized school has not been able to solve. Inadequate discipline and students who did not receive sufficient support were examples of such problems.” (SOU 2014:5, 2014, p.16)

governo central, o que impedia que a escola desempenhasse efetivamente sua tarefa. Lars Eric Ericsson, líder da associação, questionava: se as autoridades locais são confiadas com a responsabilidade sobre outros tantos serviços sociais, por que não poderia o ser pelas escolas? (idem).

Além da polêmica em relação à igualdade educacional no país, a resposta das escolas às reformas também teriam sido “em geral, decepcionantes” no que diz respeito a métodos pedagógicos, devido a “inércia dos procedimentos da sala de aula convencional” (HEIDENHEIMER, 1978, p.50). Em 1970 uma comissão de educadores alemães conduziram uma extensiva pesquisa como parte de um trabalho conjunto entre os governos da Suécia e Alemanha. Dentre os vários aspectos relatados, foi destacada a ausência de práticas democráticas na escola e em sala de aula.

A comissão relatou que o processo de tomada de decisão na escola impedia que os professores tivessem participação mais efetiva no ambiente de trabalho: as reuniões docentes eram raras, conduzidas pelo diretor escolar de forma hierárquica, raramente apresentavam discussões animadas e as relações escolares também eram altamente formalizadas. Os problemas eram frequentemente tratados pelos comitês sindicais e os diretores viam suas possibilidades decisórias muito limitadas já que as mais importantes decisões, como contratos, metas e objetivos e finanças, eram tomadas pelo governo central. A falta de espaço para adaptações ao local eram vistas por alguns diretores como “falta de confiança por parte do executivo Social Democrata” (HEIDENHEIMER, 1978)

Em sala de aula, apesar das definições curriculares em direção a um ensino centrado nos alunos, os professores dominavam o ambiente educacional. Isto foi identificado através da observação do estilo de aula adotado, no qual se estimou que mais de 80% da fala fosse realizada pelo professor, com raros diálogos entre os alunos. Além disso, os pesquisadores demonstraram certo desgosto pelo quanto o papel do professor era “caracterizado por uma rotina derivada de papéis claramente definidos” (Idem, p.37). Neste sentido, os educadores, tanto professores quanto coordenadores, alegavam que lhes faltava poder de influência no ambiente de trabalho. A administração central estava demonstrando suas limitações: “Como a gestão detalhada central não assegurava que objetivos centrais fossem alcançados, o governo

passou a considerar necessário que a influência local aumentasse.” (SOU 2014:5, p. 58).

Neste contexto, a opinião pública também passou a se virar contra a situação escolar. Em 1977, a série dramática “Aprendendo para a Vida” (*Learning for Life*), criada por Carin Mannheimer, que se passava em uma sala de aula do 9o ano, deu destaque aos problemas escolares. Com 3,5 milhões de telespectadores por episódio, ela foi a série mais vista do país, alimentou um grande debate sobre a educação e, por fim, ganhou o prêmio nacional de jornalismo (SOU 2014:5).

Ao final da década de 1970, a escola sueca passou a ser pejorativamente chamada de “*fuzzy school*”, em referência a uma suposta falta de conhecimentos na escola devido à tentativa de se implementar novos métodos pedagógicos, que priorizariam forma sobre conteúdo e habilidades, como criatividade e colaboração, sobre conhecimento. Portanto, em 1980, surgiu o chamado “Movimento pelo Conhecimento”, que pedia maior proficiência de conhecimentos na escola. Também direcionavam parte de seu criticismo aos professores, questionando os benefícios que recebiam e, em especial, o tempo que lhes era dado fora de sala aula, pois viam o tempo de preparo de aula como excessivo e não compreendiam o que de fato faziam os professores neste momento. Quando Bengt Göransson foi nomeado Ministro Escolar em 1982, foi expressamente orientado pelo então Primeiro Ministro Olof Palme a afastar o selo de “fuzzy” que havia sido conotado à educação na Suécia. Sete anos mais tarde seria Göransson, então Minister for Education, que implementaria a municipalização, em parceria com o novo Ministro Escolar, Goran Persson, especialmente escolhido para esta tarefa.

Este movimento surgiu exatamente em um momento em que a população se sentia excluída da escola. Pais se sentiam impotentes frente às dificuldades enfrentadas por seus filhos na escola (SOU 2014:5), e sindicatos consideravam que a escola estivesse isolada das comunidades e do mundo do trabalho. Destacam-se a *Confederation of Manual Trade Unions* (LO) e a *White-Collar Union Organization* (TCO), de trabalhadores não manuais, como sindicatos que desempenharam papéis importantes na revisão e mudança do direcionamento da reforma educacional. A

divisão hierárquica entre trabalhos intelectuais e manuais também estava sob a crítica destes grupos (BALL e LARSSON, 1989).

Por fim, um estudo sobre poder e democracia realizado na Suécia ao fim da década de 1980 realizou uma grande survey sobre como a população sueca avaliava suas possibilidades de influenciar os serviços públicos que utilizavam, que obteve o resultado: “Acima de tudo, havia um forte sentimento de falta de influência em relação às escolas públicas. A sensação com relação às escolas era, por exemplo, que seria difícil influenciar o ensino oferecido às crianças e escolher uma escola de acordo com suas próprias preferências.”<sup>13</sup> (KLITGAARD, 2007, p. 181, tradução nossa). No relatório SOU 2014:5 também é constatado que o controle civil sobre a escola era pequeno na época em comparação a outras áreas da sociedade. Isto fez com que a o sistema educacional fosse estabelecido dentre as mais relevantes áreas da agenda pública nos anos 1980.

Portanto, ao fim da década de 1960 as altas expectativas sobre a reforma social democrata da educação pareciam não se concretizar, e a insatisfação com a educação na Suécia cresceu ao longo das décadas de 1970 e 1980. A esquerda argumentava que a educação não havia alcançado os objetivos propostos, enquanto a direita dizia que a escola era muito rígida, ineficiente e providenciava poucas opções aos jovens. Assim, quando eram levantadas críticas ao Estado de Bem-Estar, a educação era o maior exemplo do que havia falhado no sistema de bem-estar sueco (LUNDAHL, 2002b). Strath (2004) ainda afirma que: “De fato, o período do final dos anos 1980 é considerado como um dos mais turbulentos da história da política educacional [da Suécia]”<sup>14</sup> (p.7).

Esta percepção levou o governo, sob a liderança de Ingvar Carlsson, a criar uma série de comissões de investigação, que identificassem os problemas enfrentados pelas escolas e oferecessem suporte às decisões a serem tomadas. Então medidas

---

<sup>13</sup> “Above all, there was a strong feeling of lack of influence in relation to public schools. The attitudes toward schools was, for example, that it was difficult to influence the teaching offered to one’s children and to choose a school according to one’s own preferences” (KLITGAARD, 2007, p. 181)

<sup>14</sup> in fact, the period around late 1980s is considered to be one of the most turbulent areas in the history of educational policy

paulatinas foram tomadas durante a década de 1970 em direção à descentralização e perpassou diferentes governos (SOU 2014:5).

### **3.3) As comissões de investigação para a tomada de decisão**

Frente a este contexto de crise e crítica da educação na Suécia, a primeira medida aprovada pelo governo foi o estabelecimento de comissões de investigação que fornecessem suporte para a formulação de políticas. Em 1970, foi então estabelecida a primeira comissão, a SIA Commission ("*Skolans Inre Arbete*" - Funcionamento Interno das Escolas), que, visava investigar a organização e trabalho interno das escolas (LINDSTROM, 1991; BALL e LARSSOM, 1989; LUNDAHL 2002), com especial atenção a como os fatores escolares, de sala de aula e seu entorno, poderiam explicar o baixo desempenho de muitos alunos e porque "as regras e prescrições padronizadas haviam de certa forma falhado em providenciar o que era necessário para estimular muitos adolescentes a superar os desafios do trabalho escolar" (HEIDENHEIMER, 1978, p.50).

Esta comissão apresentou seu principal relatório em 1974 (SOU 1974:53), no qual, dentre as propostas elaboradas, destacam-se as que apontavam para a descentralização de responsabilidades e poder de decisão, contrariando o posicionamento anteriormente defendido de um Estado centralizado, que assegurasse a igualdade educacional em todo o território nacional. De acordo com a comissão, a melhoria do trabalho escolar demandava mais espaço para adaptações às condições específicas locais (LINDSTROM, 1991). Este foi o primeiro comitê a sugerir medidas de substancial descentralização, tais como conselhos escolares com representantes de professores, pais e alunos e contínua avaliação em nível nacional, local e escolar (LUNDAHL, 2002, p.689). Nas palavras de um membro social-democrata da comissão:

"Ao invés de um sistema escolar centralizado, no qual se tenta assegurar o cumprimento dos objetivos através de meios nacionalmente idênticos, com detalhadas instruções e regulações sobre a organização escolar, a SIA propõe um sistema educacional descentralizado, no qual objetivos sejam mais precisamente definidos, mas com maior liberdade no uso de recursos para permitir que as escolas ajustem sua organização interna localmente, a fim de,

por exemplo, auxiliar crianças com dificuldades.”<sup>15</sup> (HEIDENHEIMER, 1978, p. 51).

Foi proposto, por exemplo, que o uso de verbas do governo central devesse ser menos restrito por regras minuciosas e que interesses e atores locais, como pais, alunos e sindicatos devessem ter maior influência sobre decisões locais. Desta forma, a comissão SIA também aumentava a presença do trabalho na escola através do maior contato entre as escolas e seu entorno (BALL e LARSSOM, 1989).

Na mesma época, em 1972, foi estabelecida o comitê MUT (*Molbestamning och utvardering*), dentro do *National Board*, que buscava melhor definir os objetivos curriculares. Ele visava desenvolver um conjunto de objetivos de aprendizagem e prioridades que os professores poderiam seguir a fim de determinar os conteúdos que auxiliaram os alunos a completarem os anos escolares com domínio das habilidades “básicas”. Portanto, discriminavam conhecimentos básicos de cada disciplina, bem como opções curriculares para alunos com dificuldades (HEIDENHEIMER, 1978).

Posteriormente, durante a segunda metade da década de 1970, outras comissões foram organizadas, como a *SSK Commission* (SOU 1978:65), que sugeriam medidas no mesmo sentido. Ao mesmo tempo, também surgiam as críticas neoliberais por parte da oposição, que acusavam o setor público em geral, e as escolas especificamente, de ineficiência, altos custos e demasiada uniformidade. Portanto, a defesa da transferência por poderes de tomada de decisão do nível central para o local passou a ganhar força.

Helgøy e Homme (2004) definem as Comissões SIA e SSK como sendo exatamente os pontos iniciais do processo de descentralização da educação na Suécia: “As mudanças na política das ferramentas de autoridade foram, desde o início de 1970, em direção à descentralização. O processo formal de descentralização foi

---

<sup>15</sup> "In place of the centralized school system, in which one attempts to assure goal achievement by means of nationwide identical, detailed instructions and regulations of school organization, SIA proposes a decentralized school system, within which goals will be more precisely defined, but greater freedom granted in the use of resources to allow schools to adjust their internal organization locally in order, for example, to help pupils in difficulty." (HEIDENHEIMER, 1978, p.51)

iniciado pelo relatório de comissão SOU 1974:53, e foi repetido no outro relatório SOU 1978:65, no qual foi sugerida extensiva descentralização.”<sup>16</sup> (p.14, tradução nossa).

Apesar do avanço da discussão sobre a descentralização, sua defesa certamente não era unânime na década de 1970. Aqueles que defendiam a continuidade do centralismo se preocupavam com o aumento da desigualdade e o enfraquecimento das salas de aula inclusivas, implementadas na reforma anterior. Como na década de 1970 mais de um terço dos alunos passavam parte do tempo escolar separados de suas turmas, para participarem de grupos de reforço, os críticos da SIA temiam que a descentralização propiciasse ainda mais segregação de alunos e, eventualmente, um sistema educacional não inclusivo. Neste sentido, o apoio à descentralização dependeria das definições dos objetivos de aprendizagem, que estavam à cargo de outra comissão, a MUT. Esta, por sua vez, caminhava em direção a um currículo mais padronizado com a definição de conhecimentos mínimos a serem adquiridos ao longo da educação compulsória (HEIDENHEIMER, 1978).

As comissões que deliberavam por maior devolução de poder aos níveis locais polarizaram o debate não apenas ideologicamente, mas também partidariamente entre os sociais-democratas, defensores da autoridade central, e partidos não-socialistas, que defendiam fortemente tendências descentralizadoras. Neste momento, os partidos não-socialistas não conseguiam avançar significativamente com suas propostas descentralizadoras devido a falta de apoio do seu maior aliado histórico, a Associação de Professores da Educação Secundária (HEIDENHEIMER, 1978, p.30). Estes temiam a devolução da responsabilidade sobre o contrato dos professores aos municípios devido à experiência que haviam passado em 1958, quando uma reforma propôs a troca dos diretores escolares. Nesta situação, a responsabilidade da substituição foi delegada aos Comitês Municipais, os quais demonstraram grande favoritismo por elegerem novos diretores dentre os professores da própria rede, desconsiderando candidatos de outros municípios.

---

<sup>16</sup> “The policy changes in authority tools have, since the beginning of the 1970, been about decentralisation. The formal process of decentralisation started by the Commission Report, SOU 1974: 53, and was repeated in the The Commission Report, SOU 1978:65, where an extensive decentralization was suggested.” (p.14)

O debate se acirrou ainda mais quando a MUT passou a ser criticada por não incluir um grupo parlamentar, enquanto a SIA possuía um. Quando ambas passaram a ser publicamente criticadas, o Partido Moderado demandou que a MUT incluísse um grupo de referência parlamentar, explicitando uma tentativa de aumentar o controle parlamentar sobre as comissões burocráticas (o mesmo foi realizado com a comissão U-68 sobre reformas no ensino superior). As críticas contra a MUT cresceram, destacando que suas deliberações implicavam em um direcionamento central do trabalho escolar. Então em 1975 estas críticas culminaram na redução drástica de suas atividades pelo diretor do Board of Education.

### **3.4) As políticas de descentralização em resposta à crise educacional**

#### **3.4.1) Reforma SIA**

Grande parte das propostas da Comissão SIA foram adotadas pelo governo em 1975-1976 através da Proposta 1975/76:39. A partir de então, decisões foram tomadas para gradualmente transferir responsabilidades do nível central para o local (BALL e LARSSOM, 1989; LINDSTROM, 1991). Ela afirmava que para a melhoria do trabalho interno das escolas fazia-se necessária uma maior adaptação às condições locais. Para tanto, as autoridades locais deveriam ter autonomia para tomadas de decisão. Neste sentido, a redução de regras detalhadas para o financiamento era central, assim como a maior inclusão da comunidade do entorno escolar nestas decisões (LINDSTROM, 1991).

É relevante observar que esta proposta foi elaborada pelo governo Social Democrata, seguindo as recomendações da Comissão SIA, também realizada por este governo, mas aprovada em Fevereiro de 1976, após a posse do novo governo, sob liderança da coalizão de centro-direita *Alliance*. Depois, em 1978 um novo sistema de verbas centrais para a educação compulsória foi introduzido: o sistema anterior, com

numerosas verbas especificamente destinadas, foi substituído por um com poucos blocos de verbas. Autoridades locais passaram então, em grande medida, a estabelecer suas prioridades no uso de recursos. O Ministro da Educação, conservador, Mogård afirmou que: “Com este sistema de subsídios, nós realizamos a maior descentralização já feita na área de educação e, talvez, a maior descentralização do Estado para os municípios.”<sup>17</sup> (citado em LUNDAHL, 2002, p.689, tradução nossa).

Além das medidas descentralizadoras, a Reforma SIA também almejava desafiar as “ortodoxias acadêmicas da escolarização” (BALL, 1988). Com foco nos anos iniciais, propunham reduzir a divisão entre trabalho manual e mental através da inserção de aspectos da vida do trabalho na atividade escolar: ‘As escolas devem se tornar menos acadêmicas e o ensino deve ser baseado na experiência prática das crianças. Uma posição proeminente deve ser dada ao conhecimento da vida cotidiana, e a comunidade geral deve ser extensivamente utilizada pelas escolas como recurso de conhecimento.’<sup>18</sup> (SIA 1976, citado em BALL, 1988, P.78, tradução nossa)

### **3.4.2) Novo currículo**

Em 1980 foi introduzido o novo currículo para os anos da educação compulsória (Lgr 80), que deu continuidade ao trabalho da SIA (BALL E LARSSOM, 1989) e se ajustava aos novos princípios de descentralização (LINDSTROM, 1991). Ele continha menos detalhes que o currículo anterior e enfatizava objetivos para o sistema escolar, indicando uma clara tendência a governança por objetivos (LUNDAHL, 2002).

### **3.4.3) A Municipalização**

Em 1987, o Ministro Escolar trabalhista Bengt Göransson estabeleceu um novo comitê parlamentar sobre governança educacional, chamado “Steering committee”, que

---

<sup>17</sup> “With this system of state subsidies, we have carried through the largest decentralization ever in the field of education, perhaps on the whole the largest decentralization from the State to the municipalities.” (citado em LUNDAHL, 2002, p.689)

<sup>18</sup> ‘Schools are to be made less academic and teaching must be based on the practical experience gained by pupils. A prominent position must be given to knowledge of value and everyday life, and the community at large must be extensively utilized by schools as a source of knowledge.’ (SIA 1976, citado em BALL, 1988, P.78)

advogava pelo avanço da descentralização e por uma divisão mais clara de responsabilidades entre o Estado e os municípios (LUNDAHL, 2002). A ideia central da Comissão SIA ainda se fazia presente: apesar dos esforços do governo central pelo direcionamento da educação, estes não eram suficientes para guiar o trabalho escolar. Baseada em especialistas, a comissão publicou o relatório SOU 1988:20, o qual viria a fundamentar as decisões de Persson (HELGØY e HOMME, 2004). Neste documento, as três principais justificativas da necessidade de um maior ajuste da educação às condições locais eram: maior facilidade para gestão, melhor uso dos recursos e maior possibilidade de integração com outras atividades municipais. (LUNDAHL, 2002).

Bengt Göransson se tornou Ministro Escolar e Goran Persson foi escolhido pelo Parlamento para ser o novo Ministro Escolar, com a específica tarefa de modificar a governança escolar (HELGØY e HOMME, 2004). Para isto, era necessário que se cumprissem duas condições: o fechamento da *National Board of Education* e a municipalização do contrato dos professores, enquanto o financiamento fosse transformado em “blocos” (HELGØY e HOMME, 2004).

Portanto, em sua gestão, entre 1989 e 1990, foram aprovadas as três leis que cumpriam estas condições, as quais são consideradas o fundamento da municipalização da educação sueca: “Apesar de o processo em direção à maior descentralização ter durado décadas, diz-se que estas três decisões parlamentares constituem a base daquilo que comumente nos referimos sob o termo ‘municipalização escolar’.” (SOU 2014:5). As leis são, em ordem de aprovação, 1989/90:4, 1989/90:41 e 1990/91:18, das quais a mais polêmica e frequentemente citada é a segunda. Apesar do longo processo que a precedeu, ela teve grande resistência por parte dos professores:

“Devido ao fato de que a questão estava na agenda por mais ou menos quarenta anos, esta não foi uma sugestão nova e radical. Ainda assim, o processo terminou em confrontos e uma greve dos professores apoiada pelos partidos conservadores. Todavia, o governo obteve sucesso na aprovação parlamentar. A Proposta 1989/90:41 concluiu que a regulação do Estado sobre

---

<sup>19</sup> “Due to the fact that the question had been on the agenda for more or less in forty years, this was not a new and radical suggestion. Still, the process ended in confrontations and a strike among the teachers supported by the Conservative parties. Nevertheless, the government succeed to get the decision through the parliament. The Proposition 1989/90:41 concluded that the states regulation of teacher’s employment had come to an end.” (HELGØY e HOMME, 2004, p.14)

o contrato docente havia chegado ao fim.”<sup>19</sup> (HELGØY e HOMME, 2004, p.14, tradução nossa)

Klitgaard (2007, p.181) também destaca as mesmas três leis como o cerne da municipalização da educação sueca e resume seu processo da seguinte forma:

“O primeiro passo foi o de delegar a responsabilidade política sobre as escolas para os municípios, enquanto o papel do estado foi reduzido à formulação geral de objetivos educacionais, à garantia da qualidade através da avaliação e à gestão do financiamento das escolas (Proposition 1988/89:4: 9). Depois, escolas individuais tiveram a oportunidade de desenvolver perfis acadêmicos especiais, permitindo, portanto, que organizassem a educação de acordo com as necessidades e demandas locais (Proposition 1988/89:4: 53–6). No outono de 1989, esta grande descentralização foi seguida pelos municípios tomando a responsabilidade sobre o contrato dos funcionários escolares do estado (Proposition 1989/90:41: 12), e um novo sistema de financiamento em 1990. Foi decidido que seriam alocados recursos financeiros sob uma quantia não especificada, destinada às escolas. Com isto, os municípios receberam maior liberdade para investir seus recursos e organizar a educação pública (Proposition 1990/91:18: 25).”<sup>20</sup> (tradução nossa)

Ainda assim, como a primeira lei deste trio não apresentou modificações práticas na governança e trabalho escolar, alguns autores, como Strath (2004) citam apenas as duas últimas como as leis que regulamentaram a municipalização da educação na Suécia.

### **Novos princípios para a governança escolar: a lei 1988/89:4**

---

<sup>20</sup> “A first step was to delegate the political responsibility for schools to municipalities, while the role of the state was reduced to formulating general educational goals, to secure the quality through evaluation and to manage the funding of schools (Proposition 1988/89:4: 9).<sup>1</sup> Further, individual schools were given opportunities to develop special academic profiles, thus allowing schools to organise education in accordance with the needs and demands of their local settings (Proposition 1988/89:4: 53–6). In autumn 1989, this major decentralisation was followed by municipalities taking over responsibility for employment of school personnel from the state (Proposition 1989/90:41: 12), and a new funding system in 1990. It was decided to allocate financial resources as an unspecified amount of money, earmarked to the schools. With this, municipalities were given more freedom to dispose the resources and organise public schooling (Proposition 1990/91:18: 25).”

Em fevereiro de 1989 foi aprovada a primeira lei da municipalização, a lei 1988/89:4<sup>21</sup>, a qual estabelecia os princípios para da futura governança escolar e enfatizava a necessidade de redução do direcionamento do governo central. Para isto, foi delegada às municipalidades a responsabilidade política sobre a educação enquanto o novo papel central se reduzia à responsabilidade sobre o financiamento escolar, o estabelecimento de objetivos e o controle de resultados, o que demandava um sistema de monitoramento e avaliação mais vigoroso do que o governo possuía até o momento (KLITGAARD, 2007).

Além disto, esta medida também simbolizou a mudança oficial da governança por regras para governança por objetivos, o que significa que o estado passou a exercer seu controle através do estabelecimento de objetivos e verificação dos resultados. Assim, as autoridades locais decidem como a educação será organizada e provida, bem como que recursos alocar para alcançar os objetivos (STRATH, 2004). Esta lei também proporcionou às escolas a possibilidade de desenvolverem perfis acadêmicos especiais para atenderem a demandas locais, bem como a possibilidade de pais escolherem o local de matrícula de seus filhos (KLITGAARD, 2007).

Esta lei não apenas estabeleceu a diversificação da educação, mas também instituiu em grande medida as bases da liberdade de escolha, incluindo escolas independentes, que seriam financiadas pelo governo: “Esta lei estabeleceu em grande parte as bases para maior liberdade de escolha e diversidade nas escolas. O Parlamento defendeu o financiamento de escolas independentes por acreditar que estas escolas seriam um adendo ao sistema nacional escolar porque elas utilizavam, desenvolviam e testavam alternativas não incluídas nas escolas públicas.”<sup>22</sup> (MIRON, 1993, p.59, tradução nossa).

---

<sup>21</sup> Prop. 1988/89:4, om skolans utveckling och styrning [Government bill concerning the development and management of the Swedish education system] Education Report 1988/89: UbU7, Parliamentary Letter 1988/89: 95

<sup>22</sup> “This Bill laid much of the groundwork for greater choice and diversity in the schools. Parliament took a stand on the question of funding for independent schools and noted that these schools were an asset to the national school system because they utilized, developed and tested alternatives which were not included in the public schools.” (MIRON, 1993, p.59)

Após a aprovação desta lei, foi estabelecido um novo grupo parlamentar de trabalho que propusesse reformas específicas e concretas, seguindo as diretrizes da 1989/90:4. O resultado final foi a aprovação das leis 1989/90:41, em dezembro de 1989, chamada de Lei da Municipalização, e a 1990/91:18, aprovada um ano mais tarde, em dezembro de 1990.

### **A municipalização dos profissionais da educação: a lei 1989/90: 41**

Após a lei 1989/90:4, a lei base da municipalização, foi aprovada a 1989/90:41<sup>23</sup>, que transferiu para os municípios plena responsabilidade sobre o contrato dos professores e outros funcionários escolares, ou seja, a lei que de fato implementou a chamada “municipalização” na Suécia (LUNDAHL, 2002; SOU 2014:4). A descentralização foi realizada em estágios desde 1970, perpassando diferentes governos, mas “sob a perspectiva da história da educação e ideologia educacional a municipalização ocorreu em 1991, com uma reforma, implementada com uma esquerda “chave” no Parlamento e debaixo uma pesada oposição de um grande grupo de professores” (SOU 2014:5, p.16). O governo central então se isentou de toda regulação e negociação salarial e de condições trabalhistas ao final de 1990. (SOU 2014:4). A medida foi aprovada a despeito do longo conflito com diversos coletivos docentes (SOU 2014:4) e da grande resistência apresentada pelo sindicato dos professores do ensino secundário e alguns partidos “*bourgeois*”, ou conservadores (LINDSTROM, 1991).

A resistência dos professores se justificava pela apreensão de que a municipalização colocasse em perigo sua condição de trabalho por estarem mais expostos às subjetividades locais: “A regulação central das condições de emprego asseguraria condições iguais em todo o país, o que poderia ser colocado em perigo

---

<sup>23</sup> Education Report 1989/90: UbU9, Parliamentary Letter 1989/90: 58

<sup>24</sup> “The teacher unions initially fiercely opposed the change of authority fearing that employment conditions would be worsened if the municipalities were to be given more power. Centrally regulated employment conditions would ensure equality across the country, which would be jeopardised with local governance, since the local government was perceived as being more subjective as a decision making body.” (STRATH, 2004, p.6)

com um governo local, já que este era percebido como um corpo mais subjetivo”<sup>24</sup> (STRATH, 2004, p.6, tradução nossa).

Neste contexto, apesar do poder de negociação que os sindicatos de professores possuíam e algumas petições conquistadas no processo, Strath vê como principal elemento explicativo da aceitação da municipalização por parte destes grupos o fato de que ela já fosse vista como inevitável (idem). Portanto, apesar dos conflitos, após receber o apoio do Partido Esquerdo, a proposta foi aprovada em dezembro de 1989 com uma pequena maioria de 162 votos a favor e 157 contra (SOU 2014:4).

Esta transferência da gestão dos professores e profissionais escolares para os municípios representou o fim da regulação nacional salarial e deu início à individualização da negociação: “Durante a descentralização a segurança dos professores, representada pela padronização, foi substituída por acordos e salários individuais.”<sup>25</sup> (HELGØY e HOMME, 2004, p.14, tradução nossa).

O sistema de transferência de verbas também foi novamente modificado: as já anteriormente reduzidas orientações foram abolidas, resultando em uma destinação de verba como “montante fixo” para cada autoridade municipal. Entretanto, permaneciam as orientações nacionais quanto aos objetivos nacionais, currículo e regulamentos, as quais os municípios deveriam seguir. Portanto, esta lei reafirmava o princípio da lei 1989/90:4 que determinava a mudança de um governo por regras para a governança por objetivos através do estabelecimento de objetivos educacionais bem definidos, regras menos detalhadas sobre financiamento, mas com necessidade de uma liderança escolar forte e profissional e um desenvolvido sistema de avaliação. Portanto, após esta proposta, houve uma divisão mais clara de responsabilidades entre os níveis políticos central e local e a descentralização de uma série de decisões para o nível local, permitindo que atores externos à política, como pais e alunos, passassem a ter a possibilidade de exercer maior influência sobre a educação.

---

<sup>25</sup> “During the decentralisation teachers safety, represented by the standardization, was replaced by individualized agreements and wages.” (HELGØY e HOMME, 2004, p.14)

### **Novo financiamento e nova agência de educação: a lei 1990/91:18**

Por fim, em dezembro de 1990 foi aprovada a terceira lei que regulamenta a municipalização da educação na Suécia, a lei 1990/91:18<sup>26</sup>. Suas principais modificações dizem respeito ao financiamento da educação e às agências burocráticas da educação. Desta forma, o repasse de verbas, que vinha passando por reduções das especificações sobre o seu uso, foi novamente simplificado, objetivando proporcionar maior liberdade de investimento aos municípios (SOU 2014:4). Portanto o sistema estatal de financiamento educacional foi modificado de um sistema baseado no número de professores para uma verba setorial que permitia os municípios a distribuir os recursos para diferentes propósitos na escola. (STRATH, 2004). Assim: “o resultado foi que os municípios passaram a ser empregadores dos professores, organizadores das atividades escolares e alocadores de recursos para as escolas com base em blocos de verbas do estado.”<sup>27</sup> (HELGØY e HOMME, 2004, p.14, tradução nossa).

Desta forma, após a sua aprovação, o novo modelo de repasse de verbas entregou aos municípios toda a responsabilidade sobre a priorização dos investimentos a serem feitos na educação, fazendo com que o governo central não possuísse mais a possibilidade de interferir no financiamento municipal escolar. Em primeiro de julho de 1991 o financiamento da educação básica, secundária e adulta foi unificado, apesar de ainda serem calculados sobre um padrão para cada categoria. A verba final não possuía nenhum tipo de orientação sobre seus propósitos, ao contrário, seria o município quem decidiria onde alocá-la, juntamente com sua própria renda, de forma a alcançar os objetivos educacionais locais e nacionais. (SOU 2014:5). Justificou-se esta medida como um meio para “providenciar o mais amplo parâmetro e maior escopo para a descentralização e oportunidades para os funcionários escolares, alunos e pais de

---

<sup>26</sup> Prop. 1990/91:18, om ansvaret för skolan [Government bill concerning responsibility for schools] Education Report 1990/91: UbU4, Parliamentary Letter 1990/91: 76

<sup>27</sup> “the results was that municipals got a new role in the schools system as employers for teachers, as organisers of the school activities and as allocators of recourses to schools on the basis of block grants from the state.” (HELGØY e HOMME, 2004, p.14)

exercerem real influência e tomada de responsabilidade.”<sup>28</sup> (Committee on Education, 1990/91:23, citado em MIRON, 1993, p.61, tradução nossa). Portanto, em dezembro de 1990, os municípios já eram legalmente responsáveis por contratar os diversos profissionais da educação, por planejar e executar as atividades escolares e alocar recursos de acordo com suas prioridades e necessidades.

Neste sentido, após estas mudanças a National Board of Education se tornou obsoleta já grande parte de suas antigas atribuições foram repassadas aos municípios e novas e distintas responsabilidades surgiram, como a elaboração de avaliações nacionais para o controle da qualidade da educação nos diversos municípios. O National Board, antes com uma forte posição, derivada dos poderes para determinar e interpretar regulamentos e currículo (HEIDENHEIMER, 1978; LINDDSTROM, 1991) já havia sido reduzido em 1980 para um papel de supervisão e aconselhamento das autoridades locais e escolas. Ao mesmo tempo, as tarefas dos *Boards* Regionais foram alterados em direção ao suporte do desenvolvimento local escolar através da *Proposition* 1988/89:4. Em 1990, todo o nível regional foi abolido, juntamente com a nova redução do *National Board of Education* (Proposition 1988/89:154).

Finalmente, um ano mais tarde, através da lei 1990/91:18 ela foi trocada pela mais enxuta *National Agency for Education*, que deveria focar-se na avaliação da implementação dos objetivos nacionais e supervisionar o desempenho de escolas e autoridades locais (HELGØY e HOMME, 2004). Portanto, ao fim de 1990, anterior ao início do governo da coalizão conservadora em 1991, “o movimento de descentralização na educação sueca claramente significou que tarefas e responsabilidades foram transferidos para níveis baixos do sistema.” (LINDSTROM, 1991, p.73). Por outro lado, o controle sobre o alcance de metas estava se tornando mais rígido.

Neste sentido, o plano inicial do governo ao optar pelo fechamento de uma agência para a criação de um novo órgão era o de promover uma profunda mudança no funcionamento através da extensiva troca de departamentos, processos e pessoas.

---

<sup>28</sup> “to provide the widest possible framework and the greatest scope for decentralization and opportunities for school personnel, students and parents to exercise real influence and take responsibility” (Committee on Education, 1990/91:23, citado em MIRON, 1993, p.61)

Contudo, devido à atuação sindical dos trabalhadores que viriam a perder seus empregos, não foi possível fazer uma troca total do quadro de funcionários. Por fim, 60% dos empregados da nova agência foram provenientes da antiga (HELGØY e HOMME, 2004).

#### **3.4.4) Liberdade de escolha e escolhas independentes**

Após a aprovação das três leis da municipalização o debate educacional avançou em direção à questão da liberdade de escolha e as escolas independentes. Apesar de o princípio da liberdade de escolha já estar presente na lei 1989/90:4, e ter sido citado nas duas leis seguintes, em nenhuma delas foram apresentadas medidas mais práticas e enfáticas neste sentido. Na verdade, o interesse da população por escolas de abordagens pedagógicas diferenciadas não foi um fenômeno novo da década de 1990, mas algo que aos poucos ganhou espaço na educação da Suécia durante as duas décadas anteriores (MIRON, 1993).

Estas escolas particulares, chamadas de independentes, tinham como principal chamariz serem uma alternativa às grandes escolas municipais: elas adotavam diferentes metodologias pedagógicas e eram consideravelmente menores, em média possuíam apenas um terço da quantidade de alunos de uma escola municipal (idem). Dentre as orientações pedagógicas adotadas nas escolas independentes, destacavam-se as Montessori, Waldorf, religiosas e internacionais/idiomas estrangeiros (inglês, francês, alemão).

Dando sequência às políticas da década de 1980, que descentralizavam a educação e permitiam maior liberdade às escolas de construir perfis específicos, em 1990 foi elaborada a primeira proposta que discutia especificamente as escolas independentes e a liberdade de escolha: a Government Bill 1990/91:115, ainda sob o governo do PSD. Contudo, antes que este projeto de fato entrasse em vigor, após a troca de governos em 1991, outro projeto foi proposto. Nesta transição dos Sociais Democratas para a *Alliance*, dois terços da proposta original foram mantidos entre a 1990/91:115 e a lei seguinte 1990/91:95.

## **A legislação da liberdade de escolha**

A liberdade de escolha na educação sueca teve três projetos de lei em seu desenvolvimento. O primeiro deles, 1990/91:115 foi proposto ainda durante o governo Social Democrata, na primavera de 1991 e aprovado pelo Parlamento em junho do mesmo ano. A proposta final na verdade não refletia plenamente os anseios do Partido Social Democrata, mas sim um comprometimento entre os partidos após negociações parlamentares. Apresentada na primavera de 1991, esta lei visava dar continuidade ao processo de descentralização de educação e aumento da influência da comunidade e dos pais na escola. Para isto ela flexibilizava a idade de início dos estudos (com a nova possibilidade de matrícula escolar aos 6 anos) e instituía um novo modelo de comitê de pais nas escolas a fim de aumentar sua participação na tomada de decisões. Porém, o ponto central da proposta era a questão da liberdade de escolha.

Em busca da promoção da liberdade de escolha, os projetos propuseram a possibilidade de escolha dentre as escolas municipais, entre escolas públicas e privadas e entre escolas de diferentes municípios. Neste sentido, as justificativas apresentadas para esta liberdade de escolha eram que a liberdade de escolha na educação seja vital em uma sociedade livre, que a escolha revitaliza as escolas, devido ao desejo da equipe gestora e docente em atender aos anseios dos pais e alunos, que a escolha proporciona melhor resposta à necessidade moderna de desenvolvimento de diferentes métodos pedagógicos (“a escola do futuro não pode ser inflexível”) e que as escolas independentes oferecem um importante complemento ao sistema público municipal através do desenvolvimento de alternativas educacionais (MIRON, 1993).

Por trás destas justificativas está o pressuposto de que “uma adaptação às necessidades e condições locais e individuais levará a um uso mais eficiente dos recursos disponíveis, a uma compreensão que a liberdade local e individual implicam em diversidade e competição entre instituições, que poderiam dinamizar o sistema como um todo.”<sup>29</sup> (Ministry of education and science, 1992b:26, citado em MIRON, 1993, tradução nossa). Portanto, fez-se presente pela primeira vez em uma lei

---

<sup>29</sup> an adaptation to local and individual needs and conditions will lead to a more effective use of the resources available, but also to an understanding that individual as well as local freedom implies diversity and competition between institutions, which could increase the dynamics of the system as a whole” (Ministry of education and science, 1992b:26, citado em MIRON, 1993)

educacional sueca a teoria de mercado, que alega que a competição eleva o nível da qualidade de um serviço (no caso, educacional), bem como de que desta forma encontrarão investimentos mais eficazes das verbas do governo.

Argumentava-se que os pais deveriam ter completa liberdade de escolha para a matrícula de seus filhos a fim de verdadeiramente promover o aprofundamento da relação entre a escola e a comunidade local e aumentar o poder de influência das famílias. No trecho do comitê relator<sup>30</sup> do projeto encontra-se a descrição dos novos critérios que deveriam ser adotados pelos municípios para a matrícula dos alunos nas escolas.

Esta lei determinava que as famílias poderiam escolher qualquer escola, inclusive as independentes e, para isto, os municípios deveriam destinar verbas municipais às escolas independentes que recebessem permissão para oferta da educação básica, a qual seria concedida pela *National Agency for Education*, sob consulta do município. O repasse de verbas do governo central para o município seria realizado com base no número total de estudantes de um município, a despeito da escola em que estudassem. Depois o município faria o repasse para cada escola, dependendo de suas necessidades, que seriam verificadas pelo município considerando o perfil dos alunos atendidos, a localização da escola, o número de alunos com necessidades especiais e/ou dificuldades de aprendizagem entre outros critérios, portanto não seria a mesma quantia para cada aluno. Durante as negociações, o Partido Central, principal aliado do Partido Social Democrata, reforçou que “municípios deveriam alocar recursos de acordo com o princípio da necessidade das escolas individualmente, sejam elas públicas ou privadas (1990/91:UbU17:23)”<sup>31</sup> (KLITGAARD, 2007, p.182, tradução nossa).

---

<sup>30</sup> “Where it concerns choice of school in the home municipality, the starting point for placement shall be that places in a compulsory school are reserved for students in the school that is closest to their home [...] Parental wishes that their child should be accepted at a school within the municipality shall be considered to the extent that this is possible without undermining the legitimate right of other students to be placed in a school close to their home [...] particular wishes on placement at another school should be taken into consideration to the extent that this is practically and economically possible. (Committee on Education, 1990/91:20-21, citado em MIRON, 1993, p.61)

<sup>31</sup> “municipalities should allocate resources in accordance with a principle of need to the individual schools, be they private or public (1990/91:UbU17:23)” (KLITGAARD, 2007, p.182)

Este ponto veio a ser o centro do conflito no Parlamento após a posse da coalizão conservadora e a principal diferença entre esta proposta e a 1991/92:95 pois o modelo de financiamento das escolas determinaria em grande medida o quanto a competição e os mecanismos de mercado seriam estabelecidos na educação sueca. Por fim, caso a escola independente cobrasse uma taxa escolar, o município poderia ajustar o financiamento de acordo com o valor da taxa cobrada e o projeto enfatizava que todas as escolas independentes, assim como as municipais, tinham a obrigação de aceitar alunos sem distinção e seleção, sempre que houvesse vaga (MIRON, 1993).

Contudo, antes mesmo desta lei entrar em vigor, foi apresentada uma nova proposta que a substituíra, a 1991/92:95, chamada “*Freedom of choice and independent schools*”, após a troca de governo e posse da coalizão conservadora Alliance, em Setembro de 1991. Apesar das negociações e comprometimentos entre partidos na lei 1990/91:115, a Alliance considerou que ela seria insuficiente para promoção das mudanças desejadas para a educação e, por isto, propôs outro projeto: a lei 1991/92:95. Enquanto a 1990/91:115 ficou conhecida como a primeira lei a oficialmente introduzir a escolha na educação sueca, a 1991/92:95 pode ser vista como a primeira a introduzir as “forças de mercado” na educação (MIRON, 1993). O processo foi muito rápido: as eleições foram realizadas em setembro de 1991, a posse da Alliance no mês seguinte, a nova proposta apresentada em junho de 1992 e efetivada em outubro do mesmo ano.

Acima de tudo, esta nova proposta modificava o modelo de financiamento das escolas independentes pois, ao invés de o repasse de verbas ser baseado nas necessidades das escolas, propôs-se que cada aluno equivaleria a uma quantia fixa e que as escolas receberiam sua verba de acordo com o volume de matrículas. Apesar de o termo *voucher* nunca ter sido utilizado na proposta, seu conceito se fez presente através da modificação do cálculo do financiamento, no qual a verba passou a “seguir o aluno”: “Na legislação sueca que introduziu o uso das forças de mercado nas escolas

(*Government Bill 1991/92:95*) não há menção ao termo ‘*vouchers*’; mas sim, é proposto que o financiamento siga o aluno.”<sup>32</sup> (idem, p.7, tradução nossa).

Assim, o financiamento deixou de ser baseado na verificação de necessidade para um valor fixo, que permitia que as escolas independentes recebessem entre 85% a 100% do valor destinado à escolas municipais, o que possibilitou que as escolas independentes competissem com as públicas por alunos em condições financeiras semelhantes (WILBORG, 2013). Esta retenção de 15% do repasse para escolas independentes pelos municípios gerou conflitos no Parlamento: o governo, conservador, considerava que as escolas independentes operariam em condições semelhantes às municipais, contanto que o valor retido fosse apenas de 15%. Já a oposição considerava que estas escolas teriam mais recursos, já que elas não teriam as mesmas obrigações e gastos, como a provisão de transporte escolar, apoio psicológico aos alunos e oferta de aulas de idiomas a alunos cuja língua materna não seja o sueco. Por isso, defendiam veementemente que a provisão de condições equivalentes às escolas não significava o mesmo financiamento a todas (MIRON, 1993).

Além disso, os municípios passaram a ter menor responsabilidade e possibilidade de intervenção sobre as escolas independentes, no que diz respeito ao seu papel como supervisor e avaliador. Portanto, as diferenças entre as propostas social democrata, em 1991, e conservadora, em 1992, são: base de cálculo para distribuição de recursos, extensão do suporte dado às escolas independentes e o papel desempenhado pelos municípios na supervisão e avaliação destas escolas. Assim: “enquanto ambas as propostas traziam medidas que introduziam maior escolha e encorajavam a liberdade individual e a equivalência, a não-socialista enfatizava a liberdade individual, custo-eficiência e produtividade.”<sup>33</sup> (MIRON, 1993, p.63, tradução nossa).

---

<sup>32</sup> “In the Swedish legislation which introduced the use of market forces in the schools (*Government Bill 1991/92:95*) there is no mention of ‘*vouchers*’; rather, it is noted that funding will follow the student.” (idem, p.7)

<sup>33</sup> “While both bills called for measures to introduce more choice and encourage individual liberty and equivalence, and the non-socialist government’s bill emphasized individual liberty, cost-efficiency and productivity.” (MIRON, 1993, p.63)

Por fim, no ano seguinte, uma lei completar foi aprovada visando expandir a liberdade de escolha, a Government Bill 1992/93:230, chamada *Increased freedom of choice in schools*. Esta lei estabeleceu que as famílias poderiam não apenas escolher sua escola dentre as opções de seu município, mas também de outras cidades. Também expandiu as medidas aprovadas na anterior 1991/92:95 para os ensinos secundários e superior.

Assim, Miron (1993) ressalta que na literatura da política educacional o termo *choice* na verdade não estaria vinculado à ideais de democracia, mas sim de competição e eficiência. Portanto, a lei 1991/92:95 teria introduzido forças de mercado na educação, que segundo a definição do autor seria o uso da competição e de mecanismos de mercado para o controle da oferta e demanda dos serviços educacionais. Por fim, neste cenário, o *vouchers* seriam a moeda a ser utilizada neste mercado educacional, sob o qual os repasses de verba municipais acompanham os alunos, que tem liberdade de escolherem a instituição escolar que desejam frequentar.

Diferentemente das primeiras políticas de descentralização da educação, que contaram com uma série de comissões de investigação que buscavam fundamentar as decisões parlamentares, as decisões sobre a liberdade de escolha e as escolas independentes foram tomadas rapidamente e sem investigações para embasamento. A despeito da fama que a Suécia detinha de financiar “extensivas pesquisas que precedem e acompanham reformas educacionais de larga escala”<sup>34</sup> (MIRON, 1993, p. 112, tradução nossa), neste momento o governo não estabeleceu nenhuma comissão de investigação: “houve poucas, se alguma, tentativas de consultar profissionais, consultar pesquisas disponíveis de outros países ou realizar um teste piloto sobre o novo método de distribuição. Claro que o tempo disponível fez estas atividades serem inviáveis.”<sup>35</sup> (MIRON, 1993, p.138, tradução nossa). As escolas, sindicatos e autoridades locais não apenas não foram consultadas sobre as novas propostas mas demonstraram resistência e oposição à proposta, com grupos representativos

---

<sup>34</sup> "extensive research that precedes and accompanies large-scale educational reforms" (MIRON, 1993, p.112)

<sup>35</sup> "there has been few, if any, attempts to consult practitioners, consult available research from other countries or to pilot test the new distribution methods. Of course, the time available made such activities unfeasible." (MIRON, 1993, p.138)

questionando se estas escolas independentes teriam recursos e capacidade para atendimento dos alunos com dificuldades e necessidades especiais (MIRON, 1993).

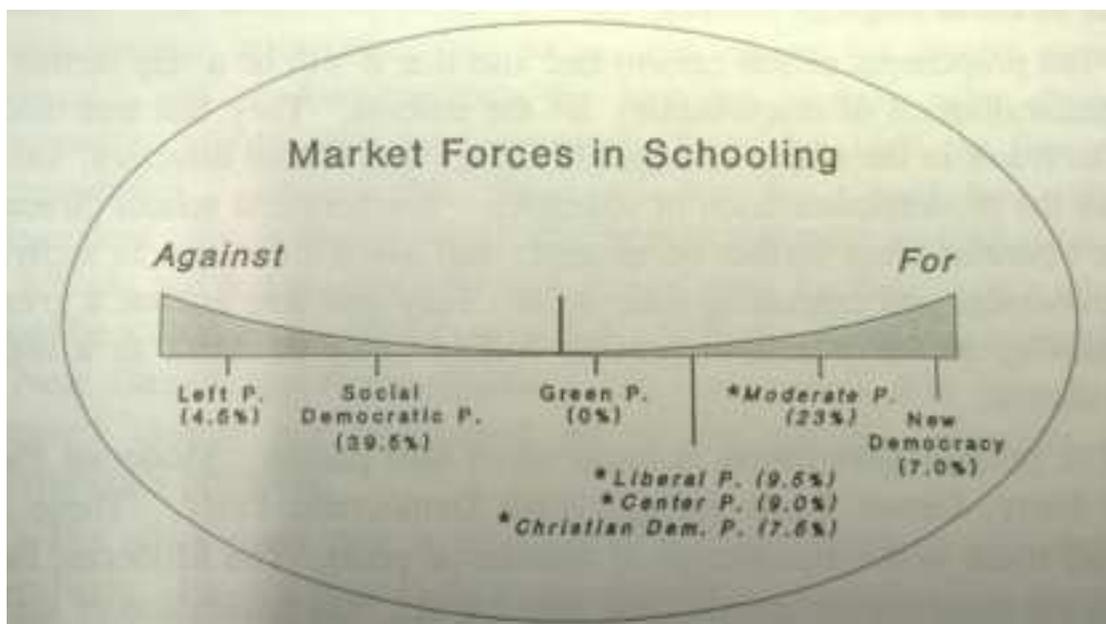
Neste sentido, o debate sobre a escolha e financiamento de escolas particulares se concentrou no Parlamento, sem participação burocrática, acadêmica, profissional ou de pais e alunos. Ao comparar o processo e tempo empregados na discussão e planejamento da educação compulsória de 9 anos e a inserção da escolha e *vouchers*, compreende-se esta velocidade a qual o autor se refere. Enquanto o primeiro processo completou 30 anos, entre planejamento, pesquisa, testes e implementação, o segundo levou apenas um ano, com a primeira proposta social democrata aprovada em junho de 1991, eleições em setembro e troca de governo em outubro do mesmo ano. Em março de 1992 a nova proposta conservadora foi apresentada e aprovada em junho, entrando em vigor imediatamente (MIRON, 1993)

Vê-se que, contrariamente à tradição sueca, esta reforma não foi realizada com prioridade ao consenso. No Parlamento a situação não foi diferente: após a modificação da proposta social democrata liberdade de escolha, realizada pela *Alliance*, os partidos entraram em conflito, não apenas sobre este projeto de lei, mas sobre o direcionamento que ele significava para a educação na Suécia.

### **O conflito partidário sobre a liberdade de escolha e as escolas independentes**

O governo da *Alliance*, entre 1991 e 1994, foi turbulento e conflituoso no Parlamento. Os partidos Liberal, Central e Cristão Democrata se uniam sob a liderança do partido Moderado nesta coalizão conservadora e contavam com o apoio da Nova Democracia, de extrema esquerda. Na oposição estava o grande partido Social Democrata, alinhado com o partido Esquerdo, como pode ser verificado no quadro abaixo, que representa o posicionamento político dos partidos em relação à proposta do uso da competição na educação, através do uso de *vouchers* para o financiamento

das escolas, incluindo de escolas independentes, o que proporcionaria a competição



entre o público e o privado.

Fonte: MIRON, 1993

Na divisão de ministérios dentre os componentes da coalizão no governo, o Partido Moderado, o mais conservador dos partidos da *Alliance* e com mais assentos no Parlamento, foi encarregado de ambas lideranças do ministério da educação. Por isso, foi o este partido que liderou o debate e as propostas sobre a liberdade de escolha e uso de mecanismos de mercado na educação, enquanto os outros três não se posicionaram fortemente sobre estas questões, mas apenas demonstraram certo apoio e alguns pedidos de esclarecimento. Assim, o Partido Central demonstrava preocupação com o impacto que um modelo semelhante ao de vouchers teria sobre escolas menores e a provisão de transporte escolar, o Partido Liberal discordava sobre a possibilidade da cobrança taxas de matrícula aos pais e, por fim, o Partido Cristão se opunha ao corte de verbas para a educação. (MIRON, 1993)

Em um discurso<sup>36</sup> em setembro 1992, a Ministra Escolar, Beatrice Ask ilustrou de forma exemplar o posicionamento e ideais defendidos pela *Alliance* na época em relação à educação. Ela afirma considerar que quanto mais escolas, maior a gama de opções de escolha para os pais, o que seria muito melhor que o anterior monopólio homogêneo público. Neste sentido, garantindo que a escola ofereça serviços de qualidade, pouco importaria por quem ela seja gerida.

O Partido Nova Democracia, o mais radical do Parlamento e não participante da *Alliance*, ia além e defendia a completa liberação da competição entre escolas municipais e independentes. Enquanto o governo considerava que as escolas destas duas categorias estivessem em condições semelhantes, este partido alegava que as independentes ainda estavam sendo discriminadas através da retenção de 15% de seu financiamento por parte do município. Por isso, defendia que as escolas independentes recebessem 100% do valor destinado a uma escola municipal e total desregulamentação do governo sobre a cobrança de taxas escolares das famílias (idem).

Por fim, o Partido Verde, que no momento não possuía representantes no Parlamento mas estava presente em diversos municípios, sempre apoiou que o financiamento “seguisse o aluno”, mas mesmo assim apresentava preocupações quanto à velocidade da implementação desta medida, principalmente devido ao aumento da possibilidade de as escolas passarem a organizar os alunos em grandes turmas para aumentar o financiamento recebido, mas não ter os devidos gastos com mais professores e estrutura. Este partido também demonstrava sua discordância com

---

<sup>36</sup> “I see every new school as a further possibility of choice for pupils and parents, and the more choices we can offer the better. This is because the foremost difference in the present government’s school politics compared to the former government, is that the school system - based on the free choice of students and parents - is far better than the pacifying school monopoly that we have had for such a long time. [...] We need diversity in the school system both to offer each child the best education possible and to answer to the many facets to the reality in which we live. I hope that we, in Swedish school politics, can avoid in the future the single school system and standardized teaching as well as the political ideal which denies that people are different. Sweden has a proud tradition in the area of schooling. For no less than 150 years it has been an important principle to give all children a good basic education. We are working further with this ambition. The boundaries for compulsory education apply to all compulsory schools, but the possibilities for schools to specialize are increasing. We are not lowering the demand for qualified teachers and the evaluation of schools results. However, it is important to note that how the schools are run, and by whom, becomes less significant. If a school fulfills the demands for quality and if it can offer pupils and parents the education they consider to be the best, then it shall have support comparable with public schools.” (citado em MIRON, 1993, p.104)

o governo sobre o fato de as escolas não terem recebido a possibilidade de revisar a proposta antes de sua aprovação. Além disso, assim como o Partido Central, também se preocupava com o que poderia acontecer com escolas pequenas (idem).

O significado da liberdade de escolha e como ela seria refletida no projeto estava sob disputa, o que levou os partidos Social Democrata e Esquerdo elaborarem uma resposta às modificações que foram realizadas no projeto anteriormente proposto e aprovado, em 1991. Argumentavam que o propósito das escolas independentes era o de promover a variação pedagógica, o aumento da influência dos pais e a liberdade de escolha. Contudo, após as modificações, as políticas passaram a dar ênfase à privatização: “O interesse em escolas independentes que é baseado no dogmático desejo do governo conservador de privatizar o setor público deve ser distinguido do genuíno interesse que existe entre os pais e estudantes de estabelecer escolas independentes para razões pedagógicas e outras.”<sup>37</sup> (Miron, 1993, p.81, tradução nossa)

Portanto, alegavam que a visão sobre as escolas independentes apresentada no novo documento se ligavam mais ao desejo privatista conservador do que dos desejos expressados pelos pais. Fortalecendo esta afirmação, usaram como exemplo a tentativa de privatização que já havia ocorrido em alguns municípios, as quais foram fortemente rejeitadas por pais, alunos e professores.

Neste sentido, criticaram veementemente alguns pontos da proposta, em especial àqueles relacionados ao financiamento escolar, temendo o aumento da desigualdade na educação e crescimento da segregação - que teriam efeitos negativos para a democracia. Portanto, em primeiro lugar, repudiavam a possibilidade de cobrança de taxas escolares aos pais, a fim de evitar a segregação e qualquer tipo de seleção de alunos por meios econômicos. Afirmavam que o investimento na educação já era alto o suficiente e que taxas escolares, mesmo pequenas, seriam suficientes para impedir a matrícula de alguns alunos, promovendo, portanto, a seleção por poder aquisitivo da família e aumento da segregação social.

---

<sup>37</sup> “The interest in independent schools that is based on the will of the conservative government’s dogmatic desire to privatise the public sector must be distinguished from the genuine interest that exists among parents and students to establish independent schools for pedagogical and other reasons.” (Miron, 1993, p.81)

Em segundo lugar, também recusavam a proposta de *vouchers*, sob a qual o financiamento público segue o aluno a despeito da escola que a família escolha:

“O sistema semelhante ao voucher, de uma forma ou outra, é um golpe mortal a ideia da nossa escola compulsória, a escola de todas as crianças, na qual recursos são distribuídos de acordo com a necessidade de cada criança a fim de que todas tenham a chance de receber uma educação equivalente sem qualquer tipo de violação de sua integridade pessoal”<sup>38</sup> (citado em MIRON, 1993, p.87, tradução nossa).

A oposição também criticava os valores de repasse para as escolas municipais e independentes, alegando que o valor de 85% da verba de uma escola municipal seria excessivo para uma escola independente, que não possui as responsabilidades que a outra possui. Por fim, também se opunham ao papel estipulado para as municipalidades em relação a estas escolas independentes, defendendo maior gerência pública sobre as atividades destas escolas.

No debate, partidos da situação acusavam que a oposição estivesse, na verdade, se opondo ao aumento de escolha na educação, como um todo, aos princípios democráticos na escola. Contudo, os Partidos Social Democrata e Esquerdo buscava deixar claro que apoiavam maior liberdade de escolha e maior influência dos pais na escola, o ponto em debate seria, portanto, os meios para o cumprimento destes princípios, considerando que "enquanto os partidos de esquerda avançam consideravelmente no suporte à descentralização de responsabilidades sobre os serviços públicos, eles não estão prontos para aceitarem as propostas do governo de privatização e introdução de forças de mercado.”<sup>39</sup> (MIRON, 1993, p.94, tradução nossa)

Após a apresentação da proposta da lei 1991/92:95 no Comitê de Educação em 1992 o PSD apresentou sua oposição a ela, indicando que apesar de a liberdade de escolha ser uma proposta necessária, o modelo voucher não seria a opção acertada.

---

<sup>38</sup> “The ‘school voucher-like’ system, in one form or another, is a death blow to the idea of our compulsory school, a school for all children, where resources are distributed according to each child’s needs so that all children have a chance to receive an equivalent education without any infringement of personal integrity” (citado em MIRON, 1993, p.87)

<sup>39</sup> The differences between the political proponents and opponents of the present government’s reform lie mainly in the means of increasing choice and the role of private schools in accomplishing this [...] While the left-wing parties have gone quite a way in supporting the decentralisation of responsibility for public services, they are still not ready to go along with the government’s proposals when privatization or the introduction of further market forces is involved.” (MIRON, 1993, p.94)

Na verdade, este modelo aumentaria a segregação, desconsiderando as diferentes necessidades de alunos e escolas. Assim, existiram outras formas mais democráticas e mais vinculadas às necessidades e desejos locais, como a especialização escolar através do enfoque em diferentes disciplinas escolares, baseada nos desejos e necessidades da comunidade do entorno escolar.<sup>40</sup>

O Partido Esquerdo, que se unia ao Partido Social Democrata na oposição às propostas do governo para a educação, foi além em sua declaração<sup>41</sup> e explicitou sua oposição através da descrição mais detalhada dos efeitos negativos que se poderia esperar da implementação de um modelo de financiamento escolar semelhante ao de *vouchers*, como o maior número de alunos por classe, fechamento de escolas rurais e suburbanas, redução de recursos para crianças com necessidades especiais e que crianças de classes mais baixas seriam especialmente prejudicadas, o que representaria um retrocesso na educação do país.

---

<sup>40</sup> “The Social Democrats and the Left Party say no to a school voucher-like system which is part of the school policies of the right where market forces steer the school and which brings about segregation. The Moderates’ school voucher-like plan is a system with grants following students, and which does not consider that students, classes and schools are different and certain students require extra resources. The Moderate’s school voucher-like system has as one of its foremost aims to assist those who would wish to start new private schools. Another aim is to make cutbacks in the municipal schools. It is important to protect our free choice. Parents shall have the right to choose the school for their children. This right already exists today written in the school act. A new ‘school voucher-like system’ does not mean an increase of free choice for parents in regards to the right to choose a school. It is important to actively support and encourage the ongoing development of a school’s right and possibility to specialize or profile itself. This profiling can occur in different ways, through subject orientation or different pedagogical methods. However, the specialization must be formed according to the local characteristics as well as based upon parents’ and students’ choice in the local schools. Parent and students influence in the schools must be further strengthened. This can happen, for example, through strengthening the administrative board’s roll in the decision-making process. The school should be a school for everyone, a good school where the activities can take different forms, but where the goal is to give an equivalent education to all children.” (Stockholm Board of Education, 1992:-3)

<sup>41</sup> “[The Left Party] sees a large risk for segregation with a school voucher-like system. We are not alone in perceiving this as many who work in the schools, many parents and a number of the organizations for the disabled also see this. There is a risk that small suburban schools will be closed down and a large risk that small that the classes will become bigger [...] What does increased productivity in schools mean? It means larger classes, fewer special resources and fewer half classes. Schools which lie in socially difficult areas will receive less resources while schools in well-established areas will receive more as a result of this incredibly unjust school voucher-like system. This is another example of the social injustice that the voucher-like system implies. Obviously, the Government does not believe in their own proposal themselves, and it does not have any confidence in those who are working in the schools today. We, in the Left Party, believe that when large changes are being made that they should be well grounded. [...] The main problem with this proposal which you force ahead in such a short span of time is that you refuse to discuss the risks involved. (Stockholm Municipal Government, 1992:62,68 ; citado em MIRON, 1993, p100)

Por fim, Ingvar Carlsson, que foi Primeiro Ministro da Suécia antes e depois deste período de governo conservador (entre 1989 e 1991 e depois entre 1994 a 1998) publicou um artigo<sup>42</sup> em julho de 1992, no qual ele expressa seu repúdio às políticas do Partido Moderado, as quais considera esconder a ambição neoliberal quebrar o sistema público de educação para abrir caminho para um sistema segregado. Neste âmbito, a escola compulsória seria um ambiente valioso para a convivência da diversidade para a unidade e igualdade do país, a qual estaria em perigo sob o modelo *voucher*.

O PSD via, portanto, a proposta de liberdade de escolha, atrelada ao financiamento por *vouchers*, como uma tentativa liberalização da educação por parte da coalizão conservadora que estava no governo. Contrariando o trabalho de 100 anos da construção de uma escola inclusiva, consideravam que os *vouchers* propiciariam a privatização da educação e segregação das crianças.

Por fim, após a aprovação dos projetos de liberdade de escolha, a *Alliance* apresentou um novo financiamento, que objetivava excluir qualquer direcionamento nacional quanto ao destino das verbas nos municípios e reduzir o montante investido na educação.

---

<sup>42</sup> “[...] the government promised: ‘All will be given the right to freely choose a school. Public funding will in principle follow the student’. Behind these sentences lie the neo-liberal’s ambition to - with “school voucher” and generous funding to private schools - break up the public school system and open the way for segregated schooling with the USA and UK as models. In the Government Bill on free choice and independent schools, the plans of the School Minister are made concrete. There she declares that the private schools are relieved of all the responsibilities that the public schools have. [...] This is a large compensation for private schools. In order to make it possible to provide an equivalent education to all children and youth, the distribution of resources must be made according to each school’s needs. A school voucher-like system, with equal amounts allocated to all children, does not take into consideration children’s very different needs if they are to receive an equivalent education. [...] We social democrats stand very strong for the common compulsory school and realize that there is great value in a school where students with different social backgrounds, experiences and values, and with varying cultural and religious traditions work and learn together. For the present government, however, it seems that the value of a common compulsory school for all children - which school reformers have struggled after for more than 100 years - has decreased and is subordinate to the idea of privatizing the public schools. [...] It is now more urgent than it has been in several decades that the right wing’s liberal elements dare to raise their voices and, as earlier, come together with the Social Democrats on these issues in order to defend and develop an education system which can give all citizens equal opportunities to receive a good education. Schooling is too important to leave completely in the hands of an extremist party like the Moderates.” (citado em MIRON, 1993, p.108)

### **3.4.5) Novo Financiamento: o fim da especificação orçamentária para a educação**

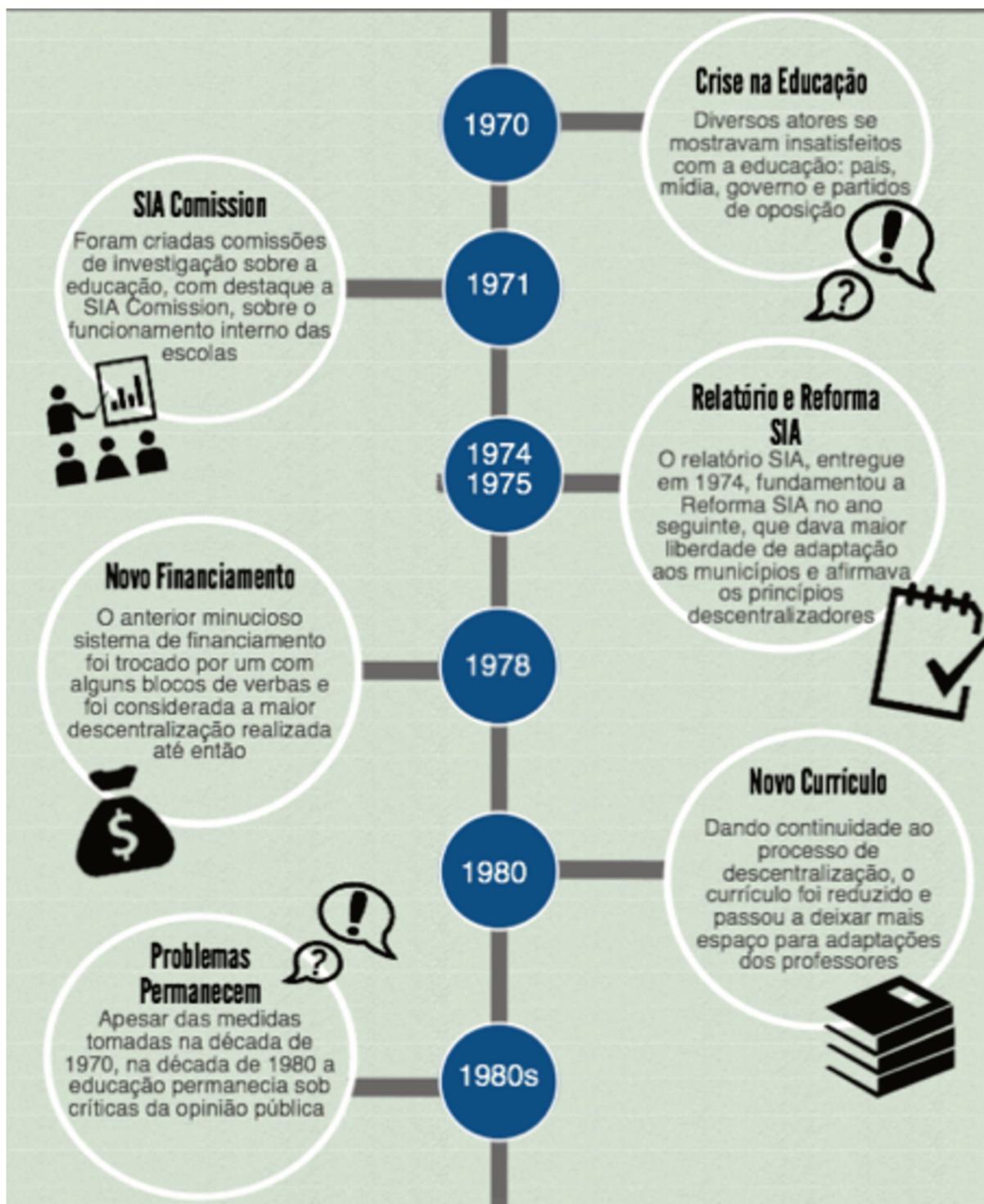
Além da liberdade de escolha e o financiamento público de escolas independentes, a descentralização educacional na Suécia culminou em um novo sistema de financiamento. Aquele introduzido entre 1990 e 1991, que possuía uma verba para a educação baseada no número de professores e sem especificação para seu uso, o qual objetivava aumentar a liberdade dos municípios de investir recursos e organizar as escolas de forma a responder às suas necessidades e prioridades, foi novamente mudado. Em 1993, o financiamento se tornou ainda mais desregulamentado pelo governo central, em um sistema que não determinava nem mesmo em qual serviço público a verba deveria ser investida, estando englobada em um bloco geral (STRATH, 2004).

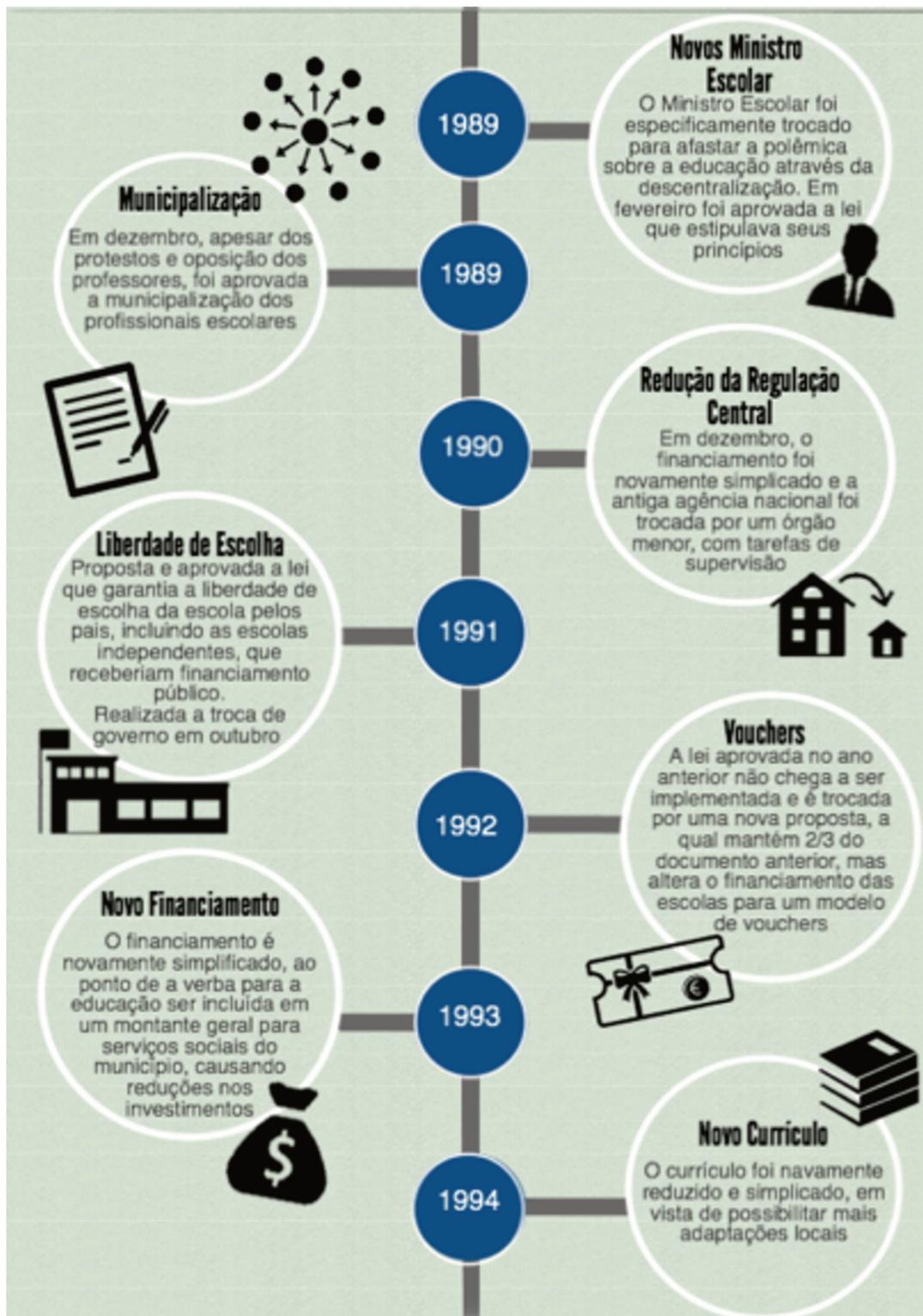
Portanto, esta medida aprovada em 1993 transferia aos municípios quantias fixas e significava a total devolução da distribuição de recursos ao nível local (LUNDAHL, 2002). Através da lei 1991/92:150 o repasse de verbas aos municípios passou a ser uma quantia que não discriminava a área de investimento, dando ao município a responsabilidade de decidir sobre a alocação de recursos entre escolas e outras atividades municipais. Esta quantia única era menor do que o total anterior: “doze das verbas específicas anteriores foram agrupadas em um grande bloco e pagas aos municípios que tomariam decisões sobre sua distribuição e uso. Este novo bloco único, contudo, era substancialmente menor do que a soma anterior.”<sup>43</sup> (MIRON, 1993, p.60, tradução nossa). Em suma, as políticas de descentralização podem ser verificadas na linha do tempo a seguir.

---

<sup>43</sup> “twelve of the previously earmarked state grants to the municipalities were to be grouped in one lump sum and paid out to the municipalities which would make decisions about their distribution and use. The new single grant, however, was substantially less the sum of the previous earmarked grants.” (MIRON, 1993, p.60)

## Linha do tempo da descentralização educacional na Suécia





Desta forma, através da leitura de fontes secundárias foi possível reunir informações de forma a reconstruir o processo pelo qual passou a política de descentralização educacional na Suécia, desde a formulação da agenda até a aprovação das últimas leis. A seguir, este processo será mais detalhadamente analisado de acordo com as diretrizes do ciclo de políticas públicas.

## **CAPÍTULO IV) O contexto de influência da política de descentralização da educação compulsória na Suécia**

Até aqui tem sido elaborada a análise do contexto de influência da política educacional de descentralização na Suécia, com auxílio da metodologia do Ciclo de Políticas Públicas de Ball e Bowe (1992). As perguntas sugeridas por Mainardes (2006), já discriminadas na sessão metodológica desta dissertação, foram utilizadas como norteadoras da análise e combinadas nesta sessão em 3 categorias analíticas: as tendências e influências globais do período de formulação da política, os principais grupos e atores e seus interesses e o desenvolvimento do discurso da política. Por fim, será apresentada uma análise geral, à guisa de conclusão, que visa lançar luz sobre os motivos que levaram a descentralização ser implementada neste momento.

### **4.1) Influências globais e nacionais**

Para analisar a descentralização da educação na Suécia, faz-se necessário localizá-la devidamente em seu contexto histórico, social e político. De forma geral, pode-se dizer que na década de 1980 os países ocidentais encontravam-se em meio a uma tendência descentralizadora da gestão pública, pela qual os diversos sistemas educacionais foram influenciados:

“Obviamente, a descentralização do setor escolar sueco não é um evento isolado. Um desenvolvimento similar durante a década de 1980 pode ser observada na administração pública e na política dentre as sociedades ocidentais em geral (Sharpe 1979, Batley & Stoker eds, 1991) assim como dentre seus sistemas educacionais (Lauglo & McLean 1985, Boyd & Chapman eds, forthcoming). Além disso, a introdução de políticas de descentralização caracterizou outros setores da administração pública. Portanto, a descentralização educacional deve ser vista em um contexto mais geral de desenvolvimentos.”<sup>44</sup> (LINDSTROM, 1991, p.30, tradução nossa)

Esta tendência descentralizadora fazia parte das ideias do Novo Gerencialismo Público, que surgia em resposta à crise do consenso em torno do estado de bem-estar

---

<sup>44</sup> “Obviously, decentralization within the Swedish school sector is not an isolated event. A similar development during the 1980s can be observed in public administration and politics within Western societies generally (Sharpe 1979, Batley & Stoker eds, 1991) as well as within their educational systems (Lauglo & McLean 1985, Boyd & Chapman eds, forthcoming). Further, the introduction of decentralization policies has also characterized other sectors of public administration. Therefore, educational decentralization must be seen in the context of more general developments.” (LINDSTROM, 1991, p.30)

Keynesiano, causada por razões não apenas econômicas, mas também políticas. Por isto, a descentralização, dos diversos serviços sociais, se apresenta como estratégia econômica por providenciar alternativas financeiramente mais eficazes, ao menos em teoria, e política por a por visar a renovação e manutenção do estado de bem estar social.

Apesar de ser na Inglaterra e nos Estados Unidos que são encontradas as maiores expressões da influência neoliberal e do Novo Gerencialismo Público, a Suécia não foi exceção a esta tendência internacional. Não apenas a oposição política sueca passou a defender os princípios desta corrente e criticar o governo por altos gastos e demasiada regulação do Estado, mas o próprio Partido Social Democrata passou por conflitos internos com uma ala que aderiu a estas ideias, que foi chamada de *Kanslihusögern*, ou "*Feldt's boys*", que teve grande representatividade no Ministério das Finanças e no Gabinete de Governo, mas também influenciou debates e decisões do partido em outras áreas, como a educação.

Desta forma, o debate que levou à municipalização da educação na Suécia tem suas origens fora da escola (SOU 2014:5). Por um lado, a gestão pública, como um todo, estava sendo transformada em vários países, inclusive na Suécia, influenciada por princípios neoliberais do Novo Gerencialismo. Por outro, o ideal da própria educação também estava mudando, em direção a um modelo mais democrático e participativo: "A Suécia se encontrava em meio a uma onda global de anti-autoritarismo progressista na educação. Democracia e descentralização se tornaram conceitos chave na tentativa de alterar a modalidade básica da educação." (BALL E LARSSOM, 1989, p.11).

Em meio a este cenário político internacional, internamente, a educação estava sendo alvo de diversas críticas por parte das famílias, da mídia, dos sindicatos e dos partidos políticos e, por isso, perdia sua legitimidade e apoio público. Na década de 1970 foram realizadas comissões de investigação, que, seguindo a tendência internacional, indicavam a descentralização como solução às dificuldades de implementação e mudança educacional e propiciava maior adaptação aos contextos locais e atendimento a crianças com dificuldades escolares.

Quando o debate em torno da descentralização da educação se intensificou, ao final da década de 1980, trabalharam pelo avanço da municipalização a ala mais conservadora do Partido Social Democrata, e o Partido Central, na época seu maior aliado no Parlamento, os representantes dos valores do Novo Gerencialismo Público na Suécia. A radicalização da municipalização, aprovada ao final da década de 1980, coincide não apenas o aumento da insatisfação da população com a escola, mas também com o auge deste setor conservador do partido Social Democrata, quando Kjell-Olof Feldt era Ministro das Finanças e muito influente no governo e no PSD. Este grupo de parlamentares (*Kanslihusögern* PSD e Partido Central) foi especialmente influente na aprovação da lei 1990/91:115, que foi substituída logo em seguida pela sua versão mais liberal 1991/92:95 (LUNDAHL, 2002; HELGØY E HOMME, 2004; MIRON, 1993).

Portanto, configuram-se como principais influências internacionais o Novo Gerencialismo Público e a corrente anti-autoritária da educação, que podem ser relacionadas nacionalmente na Suécia com a adoção de ideais neoliberais por partidos conservadores e por uma ala do PSD e a demanda por maior participação local na educação, respectivamente.

#### **4.2) Grupos e interesses na arena política**

No início da década de 1970 a educação se encontrava sob críticas de diferentes grupos. As famílias queriam ter maior influência sobre a educação, os sindicatos demandavam maior conexão entre as escolas e a realidade de trabalho local, a mídia criticava a pedagogia progressista e o trabalho dos professores, a oposição conservadora considerava a educação com custo e regulação demasiadamente altos, e, por fim, o próprio partido Social Democrata estava frustrado com as dificuldades de implementação e mudança nas escolas e pressionado por mudanças. A seguir, serão descritos e analisados em maior os interesses e posicionamentos de cada um destes grupos, com destaque o Partido Social Democrata (PSD).

#### **4.2.1) Famílias: o anseio por participação e personalização dos serviços públicos**

Desde os anos de 1940 pesquisas já indicavam que a população considerava não ter a possibilidade de influenciar a educação. Ao fim da década de 1980 o estudo "Power and Democracy" demonstrou uma "falta de congruência geral entre os serviços de bem estar e as preferências das pessoas" (KLITGAARD, 2007). De forma geral, após a metade do século XX, quando os direitos sociais mais básicos já estavam garantidos, a população passou demandar maior participação, democratização e personalização dos serviços sociais (SOU 2014:5). Neste contexto, os pais se sentiam impotentes frente às dificuldades que seus filhos enfrentavam na escolas e desejar maior influência sobre o seu funcionamento.

Além disto, neste período cidadãos se organizavam no movimento que foi chamado "Movimento pelo Conhecimento", o qual demandava maior ênfase da escola sobre o conteúdo, e não os métodos e habilidades, como criatividade e cooperação, muito valorizadas pela pedagogia progressista e construtivista da época. Portanto, para os pais, a escola estava desacreditada, criticada por suas escolhas pedagógicas, por sua homogeneidade, considerada excessiva, e pela impossibilidade de ação dos pais sobre esta realidade.

#### **4.2.2) Mídia: o reforço das críticas**

Unindo-se à população em suas críticas, a mídia deu destaque à crise do sistema educacional sueco. Com uma série dramática televisiva, a escola se tornou alvo de piadas e passou a ser chamada "Fuzzy School", nome que fazia referência à indisciplina escolar e ao currículo considerado pouco exigente. Neste contexto, os professores também não foram poupados: seus benefícios, como férias, carga-horária de trabalho semanal e tempo destinado ao preparo de aulas, foram contestados e considerados excessivos. De forma geral: "sem dúvida, estas mudanças ocorreram em

---

<sup>45</sup> "there is no doubt that these changes took place during a period of much critique of public schools in the media" (BJORKLUND et al., 2004, p.15)

meio a um período de muita crítica da mídia sobre as escolas públicas"<sup>4</sup> (BJORKLUND et al., 2004, p.15, tradução nossa).

#### **4.2.3) Sindicatos: influências dos trabalhadores e dos empregadores**

Na década de 1970 os grupos trabalhistas LO (Confederação de Sindicatos de Trabalhadores Manuais) e TCO (União de funcionários não manuais e de escritório) pediam maior conexão da escola com a comunidade e o trabalho local e fizeram um movimento de pressão sobre o governo para que fosse quebrado este isolamento entre eles, assim como a separação entre os trabalhos manuais e intelectuais. Estas mudanças também estavam sendo articuladas em outras esferas da vida social, como no movimento pela democratização dos ambientes de trabalho. Seu papel foi relevante na reavaliação da reforma social democrata que vinha sendo implementada e suas demandas foram consideravelmente atendidas através da Reforma SIA e o Currículo de 1980, que visavam aumentar a conexão entre os arredores da escola e seu trabalho (BALL E LARSSON, 1989).

Ao mesmo tempo, a *Swedish Employers Confederation*, bem como outras organizações industriais e o Partido Conservador, passaram a colocar a educação como prioridade em suas agendas e, aos poucos, tiveram um importante papel na introdução de um novo vocabulário na educação, como alternativas e competição, escolha individual e responsabilidade e competência e excelência (Lundahl, 1990).

Na verdade, o balanço de influência sobre a política educacional foi modificado, já que os sindicatos trabalhistas perderam força enquanto o SAF, dos empregadores, ganhou influência gradualmente sobre o planejamento da educação (BALL E LARSSON, 1989). A perda de força dos LO e TCO pode ser observada ao final da década de 1980, quando foi aprovada a lei da municipalização dos profissionais da educação 1989/90:41, apesar da forte resistência dos professores, em especial do sindicato que representava os professores do ensino secundário.

Esta resistência docente poderia ser justificada por sua falta de confiança na capacidade dos municípios em gerir a educação e pela perda de prioridade da educação que esta medida subentendia (SOU 2014:5). Ainda assim, os professores acabaram por aceitar a municipalização de seus contratos, em parte por um aumento do piso salarial docente, mas, ao mesmo tempo, os professores possivelmente já consideravam como “inevitável” a municipalização, já que tal medida advinha de um longo debate, presente desde a década de 1970, e possuía considerável apoio parlamentar, por parte de diferentes partidos, sob diferentes argumentos (STRATH, 2004).

#### **4.2.4) Comissões Parlamentares: a influência técnica sobre a tomada de decisão**

A entrada da descentralização na agenda governamental aconteceu por meio de uma comissão parlamentar de investigação sobre o funcionamento interno das escolas (SIA Commission). Após estudo das condições de trabalho dos professores e as dificuldades enfrentadas na escola, esta comissão recomendou a descentralização como estratégia para a melhoria do ensino por identificar que o governo central, com sua rígida governança, não estivesse apto a atender as demandas locais, com suas nuances e especificidades. Outras comissões indicaram o mesmo caminho e foram determinantes na tomada de decisão na década de 1970. Estas influentes comissões contavam com especialistas, mas não necessariamente parlamentares, o que foi alvo de disputas e causou desentendimentos no Parlamento.

Apesar de muito importantes nas primeiras medidas descentralizadoras, em especial na Reforma SIA, estas comissões foram reduzidas, até chegarem a ser inexistentes durante a formulação das políticas de liberdade de escolha e vouchers, gerando críticas por parte dos professores e da academia.

#### **4.2.5) Oposição conservadora: descentralização para eficiência**

Os partidos de oposição conservadora consideravam os investimentos em educação demasiadamente altos e, por isso, viam a descentralização como um meio para o aumento da eficiência através da flexibilização das diretrizes orçamentárias, permitindo que as autoridades locais, com o conhecimento de sua realidade, investissem seus recursos nas áreas de maior necessidade: “A direita argumentava que as escolas suecas fossem caras, rígidas, ineficientes e providenciam poucas alternativas aos jovens.”<sup>46</sup> (LUNDAHL, 2012, p.56, tradução nossa). O uso da competição também era defendido por eles como eficaz instrumento de gestão, o que lhes levou a propor e aprovar o uso de vouchers como método de financiamento das escolas.

Além disto, defendiam a quebra do monopólio público e aumento da liberdade individual, fazendo com que defendessem a privatização através do financiamento de escolas independentes: “Os partidos não-socialistas, particularmente o Partido Conservador, defendiam a desregulamentação e soluções de mercado a fim de enfraquecer o poder estatal e a governança política, de forma geral.”<sup>47</sup> (LUNDAHL, 2012, p.57, tradução nossa).

#### **4.2.6) Partido Social Democrata: o inesperado agente de mudanças**

Após grandes esforços investidos na reforma da educação entre os anos 1950 e 1960, com a aprovação da nova escola inclusiva, a *Grundskola*, em 1962, o Partido Social Democrata se deparou com limitações e desafios em sua implementação ao fim da década. Os professores apresentavam insatisfação com a indisciplina dos alunos e metade dos estudantes necessitava de recursos adicionais para alcançar os níveis mínimos de desempenho.

Por isso, investiram em pesquisas para identificar como melhorar o ensino, as quais indicaram a descentralização como medida ideal, pois, até então, a governança

---

<sup>46</sup> “The Right argued that Swedish schools were expensive, rigid, inefficient and provided young people with few alternatives.” (LUNDAHL, 2012, p.56)

<sup>47</sup> The nonsocialist parties, particularly the Conservative Party [Moderaterna], advocated deregulation and market solutions in order to weaken state power and political governance more generally.” (LUNDAHL, 2012, p.57)

centralizada era considerada bem sucedida na garantia da expansão da educação, entretanto, no que tocava a mudança organizacional das escolas, este modelo não estava conseguindo direcionar o ensino como desejado: “Apesar de o sistema de governança escolar utilizado até então ter sido julgado como bem sucedido, quando se tratava da mudança organizacional das escolas, haviam instrumentos governamentais de controle disponíveis, contudo, eles não haviam sido bem utilizados o suficiente para modificar o funcionamento da escola na direção desejada.”<sup>48</sup> (SOU 2014:5, tradução nossa). Portanto, foram tomadas as primeiras medidas em direção a descentralização durante a década de 1970.

Ainda assim, as críticas permaneceram: pais, professores, mídia, sindicatos e oposição estavam insatisfeitos, em uma crise de legitimidade que extrapolava a educação e se estendia ao Estado de Bem Estar Social como um todo (KLITGAARD, 2007). As medidas descentralizadoras foram então profundamente expandidas através da municipalização dos profissionais da educação, desregulamentação do financiamento da educação, mudança da governo por regras para governança por objetivos, garantida a liberdade de escolha aos pais e incentivo às escolas independentes.

Neste sentido, Wilborg (2013) argumenta que seja paradoxal que estes passos, que caminharam em direção aos vouchers e escolas independentes, tenham sido dados pelo partido Social Democrata. Assim, uma pergunta essencial neste cenário seria que motivos que tenham levado o partido a tomar tais decisões. Klitgaard (2007) e Wilborg (2013) apresentam alguns elementos que podem lançar luz a esta questão.

Neste período o Partido Social Democrata se encontrava em uma disputa interna, na qual os membros se dividiam entre sociais democratas tradicionais e progressistas, conhecidos como “*Feldt’s boys*”, ou originalmente “*Kanslihusögern*”. Portanto, no próprio Partido Social Democrata haviam intensos defensores destas políticas, incluindo aquelas que diziam respeito à liberdade de escolha e uso de vouchers (KLITGAARD, 2007; WILBORG, 2013). Este apoio do próprio PSD se torna

---

<sup>48</sup> "Although the system of governance of the school applied hitherto was judged to have been successful, when it came to schools organisational change, there were available government control instruments, however, they have not been used well enough to change the business school in the desired direction." (SOU 2014:5)

ainda mais explícito quando, após o retorno ao governo em 1994, ele não tenha desfeito as políticas da coalizão conservadora: “Haviam fortes defensores destas reformas dentro do Partido Social Democrata. Quanto este partido retornou ao poder após quatro anos de governo conservador (1991–1994), eles estavam mais acomodados a políticas neo-liberais na educação, porque eles já haviam as acatado positivamente.”<sup>49</sup> (WILBORG, 2013, p.23, tradução nossa)

Em conjunto com esta ala do PSD, trabalhava o Partido Central, no momento sua principal aliança política, o que teria levado o PSD a adotar políticas mais centrais, as quais, em outro momento, seriam inconcebíveis: “Uma outra explicação também pode ser encontrada na na aliança principal do governo social democrata durante o período da reforma - o Partido Central. Esta parceria certamente levou o governo social democrata a apoiar o modelo voucher que permitia os pais e crianças a escolherem entre as escolas públicas e privadas financiadas publicamente.”<sup>50</sup> (idem, tradução nossa).

#### **4.2.6.1) O universalismo em questão: a crise de legitimidade e os anseios por individualismo**

O Partido Central, sob a liderança do Primeiro Ministro Social Democrata Ingvar Carsson, elaborou um programa em 1984 (SAP 1984: 10–13, citado em KLITGAARD, 2007) que estabelecia como princípios do governo a cidadania e a liberdade de escolha, sem ameaçar o universalismo como pilar central do Estado de Bem Estar Social sueco (idem). Ao reforçarem o universalismo como centro das políticas sociais, o governo destacava que era necessário que se conservasse a característica de que “grandes segmentos da população tem um interesse substancial na preservação ds

---

<sup>49</sup> "there were strong advocates for such reform within the Social Democratic Party. When the Social Democrats returned to power after four years of Conservative rule (1991–1994), they were more accommodating toward neo-liberal policies on education, because they had already embraced it positively." (WILBORG, 2013, p.23)

<sup>50</sup> "A further explanation may also be found in the Social Democratic government's primary political alliance during the reform period – the Centre Party. This partnership has more than likely led the Social Democratic government to support the voucher model that allowed parents and pupils to choose between public and public-financed private schools." (idem)

instituições do estado de bem-estar social"<sup>51</sup> (idem) e alertavam para os possíveis perigos a serem enfrentados caso tal princípio fosse abandonado.

Assim, a reforma educacional sueca se inseriu em um contexto de desafio ao universalismo, o que impôs ao PSD a necessidade de defesa da legitimidade deste estado de bem estar universal (KLITGAARD, 2007). Como mencionado, o estudo "Power and Democracy", realizado ao fim da década de 1980, demonstrou uma falta de congruência entre os serviços de bem estar e as preferências das pessoas (idem). Em 1982, quando o Partido Social Democrata retornou ao governo, após 6 anos de governo da oposição, ele apresentou um ambicioso plano de reforma do setor público que incluía significativas mudanças na estrutura organizacional do sistema educacional público, pois a derrota eleitoral em 1976, a primeira em 44 anos, foi um choque, causada pela postura mais crítica do eleitorado em relação ao setor público:

"Pesquisas de opinião mostraram que o eleitorado tinha desenvolvido uma attitude muito negativa frente a setor público sob o governo social democrata entre 1973 e 1976 (Petterson 1977: 199–205). A explicação interna social democrata para a perda de poder em 1976 era que o eleitores percebiam o setor público e o estado de bem-estar como uma burocracia rígida, e associava o tapete vermelho burocrático com o partido Social Democrata em particular (Mellbourn 1986: 12–13; Premfors 1991: 91; Antman 1994: 52; Pierre 1993). Após 44 anos no governo era difícil identificar as fronteiras entre o partido e o estado, e a distância entre as atividades estatais e os cidadãos havia aumentado, e as atividades dentro do setor público não refletiam propriamente as preferências dos cidadãos." (KLITGAARD, 2007, p.180)<sup>52</sup>.

Neste sentido, no programa do partido deste ano reconheceram que quando cidadãos são automaticamente alocados a certas escolas, necessidades e pedidos especiais não são suficientemente atendidos, assim como o cidadão não tem possibilidades adequadas de participar nas decisões das instituições que são financiadas por seus impostos (idem). Por isso, na reforma do setor público, sendo a reforma da escola pública o ponto central, reconheceu-se que a fim de manter o

---

<sup>51</sup> "large segments of the population have a substantial interest in preserving the welfare state institutions" (idem)

<sup>52</sup> "Opinion polls showed that the electorate had developed a very negative attitude towards the public sector under social democratic rule between 1973 and 1976 (Petterson 1977: 199–205). The internal social democratic explanation for the loss of power in 1976 was that voters perceived the public sector and the welfare state as a rigid bureaucracy, and associated bureaucratic red tape with the Social Democratic party in particular (Mellbourn 1986: 12–13; Premfors 1991: 91; Antman 1994: 52; Pierre 1993). After 44 years in government it was difficult to identify the borders between the party and the state, and the gap between state activities and citizens had grown, as the activities within the public sector did not properly reflect citizen preferences." (KLITGAARD, 2007, p.180)

suporte ao estado de bem estar, seria necessário oferecer serviços de alta qualidade e que atendesse aos anseios individuais:

“As reformas políticas realizadas concordam com o argumento de que um governo social democrata enderecem o problema de uma escola financiada por impostos públicos incapaz de responder às preferências dos cidadãos. Existem, por se dizer, claros sinais de que um governo focando sua atenção política em direção a problemas institucionais que poderiam subverter a substancial legitimidade do estado de bem-estar social em longo prazo. A descentralização e a reforma da liberdade de escolha ajustam as instituições de forma a acomodar melhor as preferências dos cidadãos, enquanto a lógica da ação coletiva permanece devido ao sistema financeiro.”<sup>53</sup> (Idem, tradução nossa)

Portanto, o argumento teórico seria o de que governos sociais democratas aprovariam reformas com orientação de mercado em estados de bem estar social universais tendo em vista novas estratégias em relação à legitimidade deste tipo de estado de bem estar. Este mesmo argumento é também proposto na análise da expansão dos estados de bem estar universais e, em ambos casos, assume-se que um ator político em particular atue em concordância com a estratégia de estabelecer instituições políticas que estimulem ação coletiva entre diferentes grupos sociais, de forma a criar ou manter a solidariedade entre grupos sociais diferentes. Então, quando a individualização dos valores públicos e o alto nível de desemprego do fim dos anos 1980 estabeleceram um novo contexto político aos sociais democratas, foram necessárias reformas institucionais que fizessem com que o estado de bem estar continuasse sendo visto como uma base legítima para ação coletiva no futuro.

Neste sentido, torna-se compreensível que a reforma tenha sido realizada sem grandes controvérsias, ao contrário da surpresa expressa por Lundahl (2012): “É impressionante e um tanto surpreendente que esta revolução no campo educacional tenha ocorrido em relativo silêncio e, em geral, sem controvérsia política.”<sup>54</sup> (p.26). As políticas de descentralização na verdade vieram como resposta à demandas da população por maior influência e adaptação da escola pública a seus anseios pessoais.

---

<sup>53</sup> "The policy reforms undertaken agree with the argument that a social democratic government addresses the problem of a tax-financed public school unable to meet citizen preferences. There are, so to speak, clear signs of a government focusing its political attention towards institutional problems that could subvert the substantial legitimacy of the universal welfare state in the long run. Decentralisation and reforms in school choice adjust the institutions to accommodate citizen preferences more closely, while the logic of collective action is maintained due to the financial system." (Idem)

<sup>54</sup> "It is striking and somewhat surprising that this revolution in the field of education has taken place in relative silence and, on the whole, without political controversy." (p.26)

O consenso sobre tais políticas podia ser encontrado em meio aos representantes públicos, nacionais e locais, como pode ser verificado nas entrevistas realizadas pela mesma autora: “Entrevistas com lideranças políticas e oficiais revelou um surpreendente consenso que a devolução e desregulamentação eram inevitáveis e necessárias. Uma governança *top-down* detalhada não era mais percebida como possível em uma sociedade em rápida mudança, na qual haviam consideráveis diferenças locais.”<sup>55</sup> (LUNDAHL, 2005, p. 14, tradução nossa)

#### **4.3) O desenvolvimento do discurso da política**

Para recuperar a gênese do debate sobre a descentralização da educação na Suécia é necessário que se compreenda, primeiramente, a situação anterior à centralização. Durante a primeira metade do século XX, havia um consenso em torno da forte centralização da educação por a considerarem a estratégia mais adequada à garantia da oferta igualitária da educação em todo o país (LUNDAHL, 2002; MIRON, 1993, SOU 2014:5). Portanto, a educação se caracterizava como uma peça essencial no projeto Social Democrata de combate a todo tipo de desigualdade no país pois acreditava-se que uma boa educação pudesse compensar as desigualdades provenientes das famílias. Entretanto, em meio a este período, algumas pesquisas realizadas na década de 1940 indicavam o primórdio do desejo da população por maior influência na educação (SOU 2014:5). Estas pesquisas foram coordenadas por Tage Erlander, Ministro da Educação na época e mais tarde Primeiro Ministro e mentor de Ingvar Carlsson.

Desta forma, no período de 1940 a 1970 o discurso educacional era fortemente marcado pela estipulação da igualdade educacional como principal valor, fazendo do centralismo a estratégia escolhida para alcançar este objetivo. A descentralização ainda não se fazia presente na agenda do governo, tampouco se caracteriza como uma grande demanda popular, contudo, o germe do desejo por maior influência local foi identificado em algumas pesquisas.

---

<sup>55</sup> “Interviews with leading politicians and officials revealed a striking consensus that devolution and deregulation were inevitable and necessary. Detailed top-down governance was no longer perceived as possible in a rapidly changing society in which there were considerable local differences (Lindblad, Lundahl, Lindgren, and Zackari 2002; Lundahl 2000b).” (LUNDAHL, 2005, p. 14)

Ao final da década de 1960 o governo identificou que quase metade dos alunos dependiam de aulas e recursos complementares para alcançarem os níveis mínimos de desempenho, indicando que as aulas regulares não estavam suprimindo suas necessidades. Ao mesmo tempo, as reclamações de professores com problemas de indisciplina cresciam (SOU 2014:5). Por isso, em 1970 foi instituída a Comissão SIA, que visava investigar em detalhe o funcionamento interno das escolas, de maneira a identificar problemas e soluções. Em seu relatório, apresentado em 1974, argumentava-se que a gestão centralizada e rigidamente regulamentada não oferecia suporte suficiente para a superação destas dificuldades, principalmente pela limitação de implementação das políticas educacionais, causada pela distância entre o governo central e as escolas em todo o território do país, bem como pela necessidade da adaptação aos contextos locais. Por isso, recomendava-se a descentralização da educação para a melhoria do ensino, em especial para o atendimento mais eficiente de alunos com dificuldades de aprendizagem. Outras comissões foram criadas de forma a fornecer maior suporte aos projetos parlamentares.

Portanto, neste período a descentralização entra na agenda do governo oficialmente através das comissões de investigação. Ao pesquisarem os problemas escolares e as dificuldades de aprendizagem dos alunos que necessitavam de suporte adicional, foi identificada a necessidade de desregulamentar a educação a fim de propiciar maior adaptação às necessidades específicas de alunos e professores. Portanto, neste momento, a justificativa da descentralização se encontrava ainda sobre a igualdade, visando prover suporte mais específico aos alunos. Contraditoriamente, alguns sindicatos de professores demonstraram resistência a esta proposta, apesar de também priorizarem a igualdade, alegando que a desregulamentação promoveria, na verdade, não maior igualdade, mas maior variação na qualidade da educação. Portanto, o discurso da igualdade educacional permanecia como fundamento da educação sueca, mas sob disputa da estratégia a ser adotada.

O relatório da Comissão SIA forneceu embasamento à Reforma SIA, que representou a primeira política do governo em direção à descentralização. Ela advogava pela devolução da tomada de decisão às autoridades locais e, para isto, propunha a redução das diretrizes orçamentárias. Na época, esta reforma foi

considerada pelo Ministro da Educação como a maior descentralização educacional, ou talvez maior descentralização como um todo, até então realizada na Suécia. Certamente, esta reforma pode ser vista como o marco inicial da descentralização da educação, que foi seguida por paulatinas políticas de redução do controle central entre 1975 e início da década de 1980. Pela permanência da igualdade como valor central no discurso educacional, estas medidas poderiam ser interpretadas como modificações pragmáticas da gestão educacional, sem conotações de modificações significativas nos princípios da educação sueca:

“Entretanto, a Suécia não testemunhou a ridicularização minuciosa e de direita da educação progressiva, como testemunhou a Bretanha e os EUA. As tentativas de instaurar um pânico moral sobre o estado da educação pela direita não teve sucesso na Suécia. Isto não significa que não tenha existido mudança no balanço de influência na elaboração da política pública. Parece claro que a recessão enfraqueceu a posição do LO e TCO em termos de influência sobre o planejamento educacional e de certa forma fortalecido o SAF, os empregadores. [...] Certamente não estamos sugerindo uma grande mudança em direção e princípio na política educacional sueca, mais um tipo de desvio ideológico e conjunto de ajustes pragmáticos. Não houve uma tentativa ou pressão para um largo desmonte das conquistas políticas anteriores, o Lgr80 continua vigorando na escola básica. O que talvez seja evidente é uma perda de calor ao invés de uma perda territorial nos debates e planejamento educacional.”<sup>56</sup> (BALL E LARSSON, 1989, p.14, tradução nossa)

Apesar de não considerar as políticas aprovadas até 1988 como um ataque à educação na Suécia, Ball e Larsson (1989) argumentam que elas indicam um questionamento e enfraquecimento dos princípios até então defendidos pelos Sociais Democratas. Portanto, os autores previam, em 1989, que estas mudanças, consideradas por eles ainda principiantes, poderiam evoluir em direção à dois desenvolvimentos: o primeiro seria o retorno aos princípios anteriores, enquanto o segundo seria o aprofundamento das mudanças em direção a políticas neoliberais que já estavam sendo implementadas em outros países, como a Inglaterra. Neste sentido, a

---

<sup>56</sup> “However, Sweden has not witnessed the sort of thorough, right-wing led, debunking of progressive education as have Britain and the US. The attempts to assert a moral-panic about the state of education by the right have not been successful in Sweden. That is not to say that the balance of influence in education policy-making has not shifted. It seems clear that the recession has weakened the position of the LO and TCO in terms of influence over educational planning and somewhat strengthened that of the SAF, the employers. [...] We are certainly not suggesting a major shift in direction and principle in Swedish education policy, more a kind of ideological drift and set of pragmatic adjustments. There has been no attempt at or concerned pressure for a thorough unpacking of previous policy achievements, Lgr80 is still in force in the basic school. What is evident perhaps is a loss of heat rather than a loss of ground in education debates and planning.” (BALL E LARSSON, 1989, p.14)

Reforma SIA e as desregulamentações aprovadas na década de 1970 não representaram, em si mesmas, grandes mudanças no discurso educacional do país, contudo, poderiam abrir precedentes para reformas mais radicais.

Nesta âmbito, ao longo da década de 1980, as críticas a educação cresceram. Uma série dramática televisiva quebrou recordes de audiência retratando uma escola desordeira, os pais demonstravam desconfiança da escola e se sentiam excluídos do processo educacional, enquanto sindicatos alegavam que a educação estava distante das comunidades e do trabalho local. Em 1989, Goran Persson assumiu então o cargo de Ministro Escolar, com a específica tarefa de descentralizar a educação e afastar definitivamente a má fama que a escola pública estava assumindo (HELGØY E HOMME, 2004; MIRON, 1993; SOU 2014:5). Os municípios passaram a ser responsáveis pela educação, inclusive sobre o contrato dos profissionais da educação e a gestão financeira. Por isso, o órgão nacional da educação foi reduzido e as escolas passaram a poder criar perfis diferenciados. Ao mesmo tempo, justificava-se que a descentralização da educação pelo melhor uso dos recursos pelas autoridades locais do que o governo central (LUNDAHL, 2002; SOU 2014:5). Argumentava-se que o governo local poderia priorizar investimentos de acordo com o conhecimento de sua realidade e, assim, utilizar as verbas de forma mais eficiente.

Portanto, no segundo movimento de descentralização da educação, as justificativas por tais modificações mudaram: o foco deixou de ser a igualdade educacional e o atendimento a alunos com dificuldades escolares para a legitimação do sistema educacional frente a população através do atendimento das demandas locais, responsabilização das municipalidades e aumento da eficiência financeira da educação.

Por fim, em 1991, foi garantida aos pais a liberdade de escolha sobre a escola de seus filhos, incluindo escolas municipais e independentes. Em princípio, a primeira proposta, apresentada pelo partido Social Democrata, estabelecia o financiamento das escolas baseado nas necessidades de cada uma delas: cálculo que consideraria não apenas o número de alunos, mas também o perfil atendido, a quantidade de estudantes com necessidades extras e serviços adicionais como atendimento psicológico e transporte escolar. Contudo, após a troca de governo, a coalizão

conservadora modificou a forma de cálculo do financiamento para um valor fixo por alunos, se aproximando do modelo de vouchers, que tem por finalidade promover a competição e eficiência nas escolas. Ao final de seu governo, esta coalizão também reduziu o gasto com a educação ao mudar o repasse do Estado aos municípios para um montante geral, sem discriminação dos valores a serem direcionados às diferentes políticas.

Portanto, o discurso sofre uma nova modificação, desta vez com priorizando a liberdade individual, no primeiro momento, e avançando em direção à competição e eficiência, no segundo. Apesar das diferentes interpretações da reforma educacional sueca, os autores apresentam consenso quanto a um novo discurso, manifestado em um novo vocabulário, antes não presente na política sueca, mas agora introduzido na educação sueca, com os termos “competição”, “privatização”, “consumidor”, “liberdade de escolha” e “efetividade”:

“Existem claras tendências de introdução de forças de mercado na política educacional sueca.[...] Do começo dos anos 1990 houve uma crescente ênfase na competição e escolha através do suporte a provedores privados de educação e através de diferentes formas de ‘voucher’ e financiamento *per capita*. Adicionalmente, escolas foram encorajadas a se especializarem dentro do currículo nacional a fim de introduzirem a competição em meio às escolas municipais também. [...] A longa tradição da unidade, do foco na igualdade entre as escolas e forte tradição do centralismo na sistema sueco foram substituídos pela introdução de retórica instrumentalista e prática na política educacional. [...] Apesar de ainda regulado, ‘competição’, ‘privatização’, ‘consumismo’, ‘livre escolha’, ‘eficiência’ e ‘orientação por objetivos’ são elementos vitais na educação sueca [...] Parece haver um deslocamento de coletivismo para individualismo dentro do sistema escolas sueco, e crescentemente a educação é vista como um bem privado ao invés de público.”<sup>57</sup> (HELGØY e HOMME, 2004, p.18, tradução nossa)

Desta forma, a transição do discurso da política foi paulatinamente modificado ao longo do tempo. Partindo da busca por igualdade educacional, a descentralização

---

<sup>57</sup> "There are clearly tendencies to introduce some market forces in Swedish education policy. [...] From the beginning of the 1990s there has been increased emphasis on competition and choice through supporting private providers of education and through various forms of 'vouchers' and per capita financing. In addition, schools were encouraged to specialize within the national curriculum in order to introduce competition also among the municipality schools. [...] The long-standing tradition of unity, the stress on equality among schools and the strong tradition of centralism the Swedish system have been replaced by the introduction of instrumentalist rhetoric and practice in educational policy. In Sweden policy makers have gone further than their Norwegian counterparts in changing their symbolic tools as the vocabulary from the market spheres has been implemented to a greater extent. Although still regulated, «competition», «privatization», «consumerism», «free choice», «effectiveness» and «goal orientation» are vital elements in the Swedish education. [...] There seems to be a shift from collectivism to individualism within the Swedish schools system, and increasingly education is regarded as a private rather than a public good." (HELGØY e HOMME, 2004, p.18)

se deslocou em um espectro do Novo Gerencialismo, no qual em princípio a devolução foi o foco, mas depois a privatização e competição foram enfatizadas: "Diferentes ideias no contexto do Novo Gerencialismo Público foram enfatizadas em diferentes contextos: eficiência através da descentralização e devolução é em alguns momentos destacada, enquanto em outros contextos a privatização, competição e organização do setor público inspirada no mercado são enfatizadas."<sup>58</sup> (SOU 2014:5, tradução nossa)

Portanto, as políticas educacionais que fazem uso de mecanismos de mercado, aprovadas pela coalizão conservadora, foram possibilitadas pelas políticas anteriores, aprovadas pelo partido Social Democrata. Miron (1993) afirma que a legislação descentralizadora social democrata "conduziram" ou "levaram" a política a lei 1991/92:95, da liberdade de escolha e uso de vouchers. O relatório SOU 2014:5 também considera que a municipalização tenha "preparado o terreno" para a reforma da escolha: "A municipalização significou uma afirmação de uma extensiva descentralização do sistema escolar e, então, preparou o terreno para a reforma seguinte da liberdade de escolha.". Este relatório, na realidade, afirma que efetivamente, as políticas educacionais de mercado tenham sido uma descentralização que foi mais a diante do que inicialmente planejado.

Assim, ao longo do desenvolvimento do discurso da política de descentralização da educação é possível observar a configuração de diferentes versões da política. Iniciada e desenvolvida pelos sociais democratas, em 1991 a descentralização foi cooptada e radicalizada pela coalizão conservadora ao modificar a liberdade de escolha para uma proposta de vouchers, que traziam os princípios da privatização e competição para a educação.

---

<sup>58</sup> "Different ideas in the context of New Public Management have been emphasised in different contexts: efficiency through decentralisation and devolution is in certain moments highlighted, while in other contexts privatization, competition and market withdrawal of the public sector are emphasized instead." (SOU 2014:5)

## À guisa de conclusão

Tendo percorrido o caminho desta pesquisa, à guisa de conclusão podemos apresentar duas considerações: a primeira em resposta à pergunta central desta dissertação a respeito dos motivos que levaram a Suécia a descentralizar sua educação. A segunda, com algumas considerações reflexivas a respeito do próprio caminho percorrido e o modelo metodológico adotado.

Com o propósito de reunir graficamente as três categorias analisadas no capítulo anterior, foi construído o infográfico representativo a seguir.



Em meio a uma tendência internacional de reforma do setor público com motivações políticas e econômicas de legitimação e eficiência, de acordo com os princípios do Novo Gerencialismo Público, e de uma educação democrática e descentralizada, a educação sueca se encontrava sob críticas de diversos grupos. Os pais queriam uma escola mais adaptada às suas necessidades, bem como maior possibilidade de influência, a mídia considerava a escola desorganizada, os sindicatos

pediam uma escola mais conectada ao trabalho regional, a oposição esperava maior eficiência financeira e os sociais democratas haviam se deparado com limitações do centralismo na implementação das políticas e uma crise de legitimidade da educação, frente às críticas.

As comissões foram as primeiras a introduzir a descentralização na agenda governamental, tendo em vista a melhoria do ensino e o atendimento adaptado as diferentes realidades do país e necessidades dos estudantes com dificuldades escolares, seguindo os princípios de igualdade do estado de bem estar universal.

Mesmo após as primeiras medidas descentralizadoras pais, professores, mídia e sindicatos ainda apresentavam críticas e se mostravam insatisfeitos com a educação, tendo como principal demanda o aumento pela influência local. Neste contexto, a oposição se unia aos críticos e pedia menor interferência do governo central na educação através da desregulamentação da educação, através da redução das regras do currículo e financiamento.

Tendo em vista a manutenção da legitimidade da educação como serviço social universal, e sob influência da ala conservadora do PSD, os “Feldt’s Boys”, e o aliado Partido Central, o Partido Social Democrata municipalizou a educação, desregulamentou o financiamento, reduziu a Agência Nacional de Educacional, adotou a governança por objetivos e chegou a aprovar o primeiro projeto de liberdade de escolha. Portanto, a transição entre a justificativa da reforma pela igualdade para a adaptação local dos serviços sociais, a liberdade individual e a maior eficiência dos investimentos ocorreu ainda sob o governo do Partido Social Democrata.

Por fim, após a troca de governo, em 1991, a coalizão conservadora *Alliance* cooptou o último projeto do governo anterior e modificou o financiamento, de forma a torná-lo mais liberal ao inserir o modelo de vouchers, que introduzia a competição e incentivo à privatização na educação sueca. Desta forma, é possível verificar que o responsável pela introdução de mecanismos de mercado tenha sido a Alliance, contudo, tal medida só foi possível dentro de um novo contexto político, no qual o valor do coletivismo já estava em transição para maior individualismo, e o estado de bem estar já estava receptivo a políticas mais liberais.

Em suma, o contexto internacional de reforma do estado de bem estar social como um todo, sob os princípios do Novo Gerencialismo Público, e especificamente a tendência internacional da educação democrática, somado a um descontentamento de diversos grupos sociais, fazem com que o próprio Partido Social Democrata, já deslocado em suas posições políticas, com, inclusive, sua própria ala conservadora, adote políticas descentralizadoras para solucionar de uma escola pública que não estava atendendo às preferências dos cidadãos, o que deixava em risco o suporte ao estado de bem estar universal. Por fim, as políticas descentralizadoras sociais democratas permitem o avanço da descentralização em direção a privatização e políticas de mercado na educação, sob o governo conservador da Alliance.

Refletindo sobre o percurso trilhado, pode-se dizer que o presente estudo possibilitou a realização de um exercício analítico de política pública que buscou quebrar com objetos de estudo e escolhas teóricas tradicionais. Entretanto, as escolhas teórico-metodológicas também impuseram desafios. Primeiramente, este estudo tratou-se de um exercício teórico-metodológico de aproximação de instrumentos de pesquisa para a execução de uma análise de política pública, até então desconhecidos pela autora, com formação inicial em pedagogia. A metodologia escolhida, do ciclo de políticas públicas de Bowe e Ball (1992) tornou possível o desenvolvimento de um foco nos atores e arenas envolvidos ao longo do processo, o qual possibilitou o avanço analítico pelo viés político e o afastamento da economia como "variável explicativa por excelência" (VIANNA, 1997). Além disto, este enfoque também possibilitou a expansão da análise para além da atuação do Estado, visando englobar outras arenas e suas atuações dentro e ao redor do governo.

Neste sentido, ao longo desta pesquisa, a busca pelos atores na literatura guiou o olhar investigativo em direção a fatos históricos claros, que balizassem a compreensão da política pública. Desta forma, tornou-se possível evitar explicações simplistas e largamente disseminadas de mudanças políticas complexas, como a culpabilização do "neoliberalismo", quase etéreo, sobre as reformas realizadas nas décadas de 1980 e 1990. Ao contrário, nesta pesquisa buscou-se encontrar pessoas e grupos concretos, que atuam em seus meios dentro de suas possibilidades de acordo com seus interesses e ideais, como pôde ser visto através da influência do Partido

Central sobre o Partido Social Democrata, e da própria ala conservadora do PSD, os *Feldt's Boys*, que representaram, de uma forma concreta e micropolítica, a influência dos ideais neoliberais sob os princípios do Novo Gerencialismo Público.

O processo de reconstrução do processo completo da política, exercício constituinte da metodologia aqui adotada, possibilitou o questionamento da principal explicação da reforma educacional sueca, a qual alega que a reforma teria sido realizada pela atuação de partidos conservadores em 1991. Foi este exercício que permitiu precisar, primeiramente, uma data de início da reforma muito anterior a troca de governos, e, em segundo lugar, identificar uma gama muito maior de atores, incluindo o próprio Partido Social Democrata. Esta quebra com uma linha influente de pensamento sobre o tema pesquisado foi facilitada pela posição de pesquisadora estrangeira, a qual possuiu amarras teóricas muito mais fracas do que pesquisadores nacionais e olhar fresco sobre o objeto. Enquanto brasileira, também fui beneficiada com a ampliação de minha compreensão das políticas de descentralização educacional e políticas educacionais inspiradas no mercado pois, formada sob o olhar da Teoria da Dependência da América Latina, acreditava que estas políticas se justificassem, apenas, pela imposição de órgãos internacionais.

Entretanto, esta posicionamento de pesquisadora brasileira também impôs desafios. Foi necessário um estudo de contexto muito mais amplo do que para um pesquisador nacional, incluindo sobre informações simples a respeito do funcionamento eleitoral e partidário do país, assim como a sua estrutura educacional. Neste sentido, foi necessário um grande cuidado na elaboração de interpretações e generalizações, por se tratar de um contexto muito novo e desconhecido para a pesquisadora. O idioma também limitou algumas leituras, pois alguns sites virtuais e as leis de 1970 e início de 1980 não estavam disponíveis em inglês, apenas em sueco. Assim, fazia-se necessário o uso de tradutores digitais, os quais não ofereciam uma tradução precisa, o que levou a escolha de utilizar tais leituras para auxílio da compreensão de pano de fundo, mas não como fontes principais do estudo.

Para o avanço desta pesquisa, poderia-se utilizar o recurso de entrevistas com aqueles atores e grupos indetificados ao longo da pesquisa bibliográfica. Este procedimento possibilitaria a confirmação de informações coletadas nas fontes

secundárias utilizadas nesta pesquisa, assim como a inclusão do ponto de vista dos atores, relatado pelos próprios, e não a interpretação destes por parte de outros pesquisadores. Outro recurso possível seria a análise documental de fontes primárias, como jornais, publicações sindicais e partidárias e as próprias leis, a fim de aprofundar a reconstituição e análise do debate da época e a construção dos discursos acerca da educação. Em estudos futuros, também seria interessante verificar que resultados estas políticas tiveram sobre a educação do país, assim como as novas arenas construídas, como o discurso educacional se desenvolveu e como o próprio Estado tem se repensado e reconfigurado. Também seria relevante realizar um estudo que buscasse comparar a formulação e implementação das políticas de descentralização educacional na Suécia com as brasileiras que visasse compreender as relações entre elas.

**Anexo: perguntas norteadoras para análise do contexto de influência, elaboradas por Mainardes (2006)**

“1 - Quais são as influências e tendências presentes na política investigada? Por que a política emergiu agora?

2 - Há influências globais/internacionais? Há influências nacionais e locais? Como elas se relacionam?

3 - Como o discurso da política foi constituído no decorrer do tempo? É possível traçar a genealogia completa do discurso da política?

4 - No desenvolvimento do discurso da política é possível observar a configuração de diferentes versões da política (versões conservadoras, progressistas etc.)?

5 - Qual a origem das influências globais e internacionais? (World Bank, organismos multilaterais, movimentos internacionais de restauração conservadora, de renovação ou resistência)

6 - Quem são as elites políticas e que interesses elas representam?

7 - Que outros grupos têm exercido ou tentado exercer influência?

8 - Quais são os interesses e grupos de interesse mais poderosos?

9 - Existiam influências globais/internacionais, nacionais ou locais operando antes mesmo da emergência da formulação da política.”

## Bibliografia

ARONSSON, T.; LUNDBERG, J.; WIKSTRÖM, M. Regional Income Growth and Net Migration in Sweden, 1970–1995. **Regional Studies**, v. 35, n. 9, p. 823–830, 2001.

ARRETCHE, M. T. **Emergência e desenvolvimento do welfare state**. Teorias explicativas. BIB. Rio de Janeiro, 39, 1995.

BALL, Stephen J. Costing democracy: Schooling, equality and democracy in Sweden. **Education (RLE Edu L Sociology of Education)**: In Search of A Future, p. 75, 2012.

BALL, S.; LARSSON, S. **The Struggle for democratic education: equality and participation in Sweden**. 1988: [s.n.].

BJORKLUND, A. et al. **The Market Comes to Education in Sweden: An Evaluation of Sweden's Surprising School Reforms**. [s.l.] Russell Sage Foundation, 2005.

BUNAR, Nihad. Choosing for quality or inequality: current perspectives on the implementation of school choice policy in Sweden. **Journal of Education Policy**, v. 25, n. 1, p. 1-18, 2010.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

CARNOY, M. **Mundialização e reforma da educação: o que os planejadores devem saber**. Brasília, Unesco, 2002.

DALE, Roger. (2004). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"? **Educação & Sociedade**, 25(87), 423-460.

DRAIBE, Sônia, HENRIQUE, Wilnês. "Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional." **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 3.6 (1988): 53-78.

DUPAS, G. **A Lógica econômica Global e a Revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto**. In Pereira, L.C.B.; Wilhelm J. Sola L. (org) Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo, Brasília, Editora Unesp, ENAP, 2001.

ESPING-ANDERSEN, Gösta. **The three Worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.

\_\_\_\_\_. As três economias políticas do welfare state. In **Lua Nova**, no. 24, set 1991.

Fact Sheets on Education. Sweden.se: Swedish Education.

FONSECA, João Pedro da. COMO ANDA A REFORMA DA EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA?. **Rev. Fac. Educ.**, São Paulo, v. 23, n. 1-2, Jan. 1997

FULLAN, Michael G. (2007). **The new meaning of educational change** (4 ed.). New York: Teachers College Press.

GENTILI, P. **A falsificação do consenso**: Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

Government Bill (1988/89:4) Skolans utveckling och styrning [The development and steering of education], Stockholm, Fritzes.

Government Bill (1991/1992) Om valfrihet och fristående skolor (Freedom of choice and independent schools, 95), Stockholm: The Ministry of Education.

Government Bill (1992/1993) Increased freedom of choice in schools, 230, Stockholm: The Ministry of Education.

HARTMAN, Sven. The Development of the Swedish Educational System. Education in 'Multicultural' Societies – **Turkish and Swedish Perspectives**, eds. Marie Carlson,

HEIDENHEIMER, Arnold J. **Major reforms of the Swedish education system, 1950-1975**. Washington, DC: World Bank, 1978.

HELGØY, I.; HOMME, A. D. **Governance in Primary and Lower Secondary Education. Comparing Norway, Sweden and England**. [s.l.] Stein Rokkan Centre for Social Studies, nov. 2004. Disponível em: <<https://bora.uib.no/handle/1956/1357>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

KING, D. O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-Estar. In **Novos Estudos** CEBRAP, 22, 1988, São Paulo.

KLITGAARD, M. B. Why are They Doing It? Social Democracy and Market Oriented Welfare State Reforms. **West European Politics**, v. 30, n. 1, p. 172–194, 2007.

KORPI, W. **The democratic Class Struggle**, Routledge, Londres, 1983.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica**. Xamã, 2008.

LIDSTROM, A. **Discretion : an art of the possible : education committees in the Swedish system of Government / Anders Lidstrom**. Umea, Sweden: [s.n.].

LINDBLAD, Sverker. Educating for the New Sweden? In: *Scandinavian Journal of Educational Research*, Vol 46, No 3, pp.283-303.

LINDBLAD, S.; JOHANNESSON, I. A.; SIMOLA, H. Education Governance in Transition: An introduction. ***Scandinavian Journal of Educational Research***, v. 46, n. 3, p. 237–245, 2002.

Lgr 80 (1980) Läroplan för grundskolan [Curriculum for compulsory education].

Lpo 94 (1994) Läroplaner för det obligatoriska skolväsendet [Curricula for the compulsory comprehensive school system].

LUNDAHL, L. From centralisation to decentralisation: governance of education in Sweden. ***European Educational Research Journal***, v. 1, n. 4, 2002a.

LUNDAHL, L. Sweden: decentralization, deregulation, quasi-markets - and then what? ***Journal of Education Policy***, v. 17, n. 6, nov. 2002b.

LUNDAHL, L. A matter of self-governance and control: the reconstruction of Swedish education policy 1980-2003. ***European Education***, v. 37, n. 1, abr. 2005.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. ***Educ. Soc.*** [online]. 2006, vol.27, n.94 [cited 2014-07-15], pp. 47-69 . Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302006000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000100003&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 0101-7330. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302006000100003>.

MATTI, T. **Northern Lights on PISA 2006**. [s.l.] Nordic Council of Ministers, 2009.

MIRON, Gary. **Choice and the use of market forces in schooling: Swedish education reforms for the 1990s**. Stockholm: Institute of International Education, Stockholm University, 1993.

NORDHEIM-NIELSEN, Frits. **Models for a Reformist Road to Socialism or Dead End Streets?** The Welfare State Projects of the Scandinavian Labour Movements. p. 1-37, 1988.

NÓVOA, António; YARIV-MASHAL. Comparative Research in Education: a mode of governance or historical journey? ***Comparative Education***, v. 39, n.4, nov. 2003.

OECD. **Educational policy and planning**: Goals for educational policy in Sweden. A status report on compulsory schooling and higher education. Paris: OECD, 1980.

OECD. **Education at a glance**. OECD indicators. Paris: OECD/CERI, 1998.

ROSEMBERG, F. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, N., CAMPOS, M. M., HADDAD, S. (Orgs.). O cenário

educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate. Campinas, SP: **Autores Associados**, 2000. p. 63-93.

SILVA, M. A. **Políticas para a educação pública**: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional. Campinas, SP, 1999. 327p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, UNICAMP.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L., WARDE, M. J., HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. p.15-40.

SOU 1994:44, Demokrati och makt i Sverige (**Democracy and power in Sweden**)

SOU 2014:5. **The State must not abdicate**: the municipalisation of the Swedish school - riksdagen.se. Disponível em: <[http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utdredningar/Statens-offentliga-utredningar/Staten-far-inte-abdikera---om\\_H2B35/?html=true](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utdredningar/Statens-offentliga-utredningar/Staten-far-inte-abdikera---om_H2B35/?html=true)>. Acesso em: 1 abr. 2014.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006 .

STRATH, Annelie. **Teacher policy reforms in Sweden**: the case of individualised pay. International Institute for Educational Planning and UNESCO, 2004.

TEODORO, António. Novos modos de regulação transnacional de políticas educativas: evidências e possibilidades. In: \_\_\_\_\_; SCOCUGLI A, Afonso C. (Org.). **Tempos e andamentos nas políticas de educação**: estudos iberoamericanos. Brasília: Líber Livro Editora, CYTEC, 2008, p. 19-38.

TOMMASI, L., WARDE, M. J., HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

TYACK, David; CUBAN, Larry. **Tinkering toward utopia**: Reflections on a century of public school reform. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

VIANNA, M. L.W. Política versus Economia: notas (menos pessimistas) sobre globalização e Estado de Bem-Estar. In Gerschman, S. e Vainna, M.L.W. (org.) **A miragem da pós-modernidade**. Democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Ed. Fiocruz, 1997.

WIBORG, S. Neo-liberalism and universal state education: the cases of Denmark, Norway and Sweden 1980–2011. **Comparative Education**, v. 49, n. 4, p. 407–423, 2013.