

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CATARINA IANNI SEGATTO

**COMO IDEIAS SE TRANSFORMAM EM REFORMAS:**

Um estudo comparativo das mudanças educacionais orientadas pelo desempenho nos  
estados brasileiros

SÃO PAULO

2011

CATARINA IANNI SEGATTO

**COMO IDEIAS SE TRANSFORMAM EM REFORMAS:**

Um estudo comparativo das mudanças educacionais orientadas pelo desempenho nos estados brasileiros

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio.

SÃO PAULO

2011

SEGATTO, C. I.

Como ideias se transformam em reformas: um estudo comparativo das mudanças educacionais orientadas pelo desempenho nos estados brasileiros / Catarina Ianni Segatto - 2011.

134 f.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Educação e estado -- Brasil. 2. Política e educação -- Brasil. 3. Reforma administrativa. 4. Políticas públicas -- Brasil. I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 34.014.5(81)

CATARINA IANNI SEGATTO

**COMO IDEIAS SE TRANSFORMAM EM REFORMAS:**

Um estudo comparativo das mudanças educacionais orientadas pelo desempenho nos estados brasileiros

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio.

Data de aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Banca examinadora:

---

Prof. Fernando Luiz Abrucio (Orientador)

FGV-EAESP

---

Prof.<sup>a</sup> Ana Claudia Niedhardt Capella

UNESP - FCLAr

---

Prof. Mário Aquino Alves

FGV-EAESP

SÃO PAULO

2011

*Para Octavio Ianni pelo espírito  
acadêmico e crítico (in memoriam)*

## **Agradecimentos**

Ao professor Fernando Luiz Abrucio pela paciente orientação, pelas sugestões, pelas críticas e por ter compartilhado comigo seus conhecimentos durante estes dois anos. Além disso, agradeço pela confiança depositada em mim nos últimos dois anos e nos quatro que estão por vir. Agradeço também a oportunidade de participar de dois projetos de pesquisa que permitiram um aprofundamento maior no tema.

Ao professor Andre Portela pela oportunidade de participar de um projeto de pesquisa sobre planejamento estratégico nas Secretarias Estaduais de Educação. À CAPES e ao Inep pela bolsa e pelo financiamento deste. À GVPesquisa pela bolsa concedida para que eu pudesse cursar o mestrado. E à Ilza Valério Moreira Jorge pela ajuda nos preparativos da pesquisa empírica.

À banca de qualificação, na qual participaram o meu orientador, a professora Ana Claudia Niedhardt Capella e a professora Maria Rita Loureiro. As críticas e as sugestões foram de extrema relevância para o amadurecimento teórico e para a construção desta Dissertação. Além disso, ambas as professoras foram essenciais na minha trajetória acadêmica.

Aos professores do programa de pós-graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Representados pelos professores com quem cursei disciplinas ou conversei e discuti ideias: Ana Cristina Braga Martes, Fernando Luiz Abrucio, Luiz Carlos Bresser Pereira, Marco Antonio Carvalho Teixeira, Maria Rita Loureiro, Mario Aquino Alves, Marta Ferreira Santos Farah, Peter Kevin Spink e Regina Pacheco. Incluo o nome da professora Marta Arretche, com quem cursei a disciplina Análise de Políticas Governamentais na Universidade de São Paulo e que me deu um dos mais valiosos conselhos da minha curta vida acadêmica.

Aos funcionários da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, principalmente, aos funcionários da Biblioteca Karl A. Boedecker, da Secretaria Registros, da Coordenadoria dos Programas de Pós-Graduação e do Departamento de Gestão Pública.

Aos meus professores da graduação em Administração Pública da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho e à minha orientadora de iniciação científica, Maria Teresa Miceli Kerbauy.

Aos entrevistados, sempre solícitos para a concessão das entrevistas, proporcionaram relatos atenciosos sobre os momentos de mudança e sobre as trajetórias das políticas estaduais de Educação e um registro da memória recente das reformas.

À minha família, especialmente, aos meus pais, José Antonio Segatto e Éline Maria Ianni Segatto, que sempre leram, comentaram e criticaram meus trabalhos e esta Dissertação. Além disso, durante toda a minha vida, eles, juntamente com o meu avô, Octavio Ianni, incentivaram a leitura, os estudos e uma postura crítica em relação à realidade. E me apoiaram enormemente a seguir a carreira acadêmica. Sem eles, esta Dissertação não teria sido realizada. Ao meu irmão, Antonio Ianni Segatto, que me auxiliou na revisão desta dissertação.

Aos amigos e aos colegas do mestrado e do doutorado pelos momentos de aprendizagem e de amadurecimento, especialmente, à Ana Claudia Pedrosa, Ana Paula Massonetto, Andreia Pires, Cristina Sydow, Daniel Bruno Garcia, Daniela Weiers, Danielle Fiabane, Eduardo Caldas, Eliane Barbosa, Leandro Damasio, Luciana Coentro, Luís Otavio de Assis, Maria Cecília Pereira, Maurício Brilhante, Natália Navarro dos Santos, Nilson Oliveira, Nina Best, Patrícia Laczynski e William Borges. E aos amigos que me acompanharam durante a minha vida e me apoiaram neste momento.

## Resumo

A Dissertação enfoca o debate sobre o processo de construção de um determinado desenho de reforma, especificamente, o processo por meio do qual ideias semelhantes de orientação pelo desempenho se transformaram em diferentes reformas. Essas ideias estiveram presentes em inúmeras reformas disseminadas recentemente nos estados brasileiros, principalmente, na Educação. A necessidade de melhoria do desempenho governamental, de ajuste fiscal e a baixa *accountability* foram os principais impulsos para a realização das reformas nos estados brasileiros. Na Educação, a adoção das reformas ocorreu pelo baixo desempenho dos alunos nas avaliações internacionais e nacionais e, além disso, sua disseminação foi influenciada por uma série de atores e instituições, como organismos internacionais, Governo Federal, fóruns federativos e organizações da sociedade civil. Apesar da disseminação desse tipo de reforma nas redes estaduais de ensino, seus desenhos são diversos. Para entender quais são as variáveis que influenciam os desenhos das reformas, foi revisada e sistematizada a literatura de Políticas Públicas e de Ciência Política que busca explicar essa problemática e foram realizados questionários e entrevistas qualitativas com os responsáveis pelas reformas nos estados escolhidos e analistas da política educacional. Verificou-se, portanto, que a trajetória da própria política é um elemento fundamental para entender esse processo.

Palavras-chave: *accountability*, burocracias estaduais, Educação e reformas administrativas.



## **Abstract**

The research focuses on the discussion about the construction process of a specific public policy design, namely the process through which similar performance oriented ideas turned in different reforms. These performance oriented ideas were present in numerous reforms recently disseminated in the Brazilian states, mainly in Education. The need to improve government performance, to do the retrenchment policy and the low accountability were the main impetus for the implementation of reforms in the Brazilian states. In Education, the adoption of the reforms was due to the low performance of students in international and national ratings and, moreover, its dissemination was influenced by a number of actors and institutions, international organizations, Federal Government, federative forums and civil society organizations. Despite the dissemination of this type of reform in Education, each reform has a specific design. In order to understand which variables influence the reforms design, we have reviewed and systematized the literature on public policy and political science that seeks to explain this problem and we conducted questionnaires and qualitative interviews with those who were responsible for reforms in selected states as well as the analysts of education policy. The conclusion is that the political trajectory is a key element to understand this process.

**Keywords:** accountability, Education, state bureaucracies and administrative reforms.

## Lista de ilustrações, quadros e tabelas

Ilustração 1 - Forma de propriedade e de administração das atividades públicas.....	46
Ilustração 2 - Etapas do Acordo de Resultados.....	80
Quadro 1 - Custos de mudança.....	32
Quadro 2 - Variáveis que influenciam a construção do desenho de uma política pública.....	33
Quadro 3 - Modelos de reformas administrativas implementadas na Inglaterra.....	37
Quadro 4 - Avaliações Nacionais: Saeb, Prova Brasil e Ideb.....	56
Quadro 5 - Metas do TPE.....	64
Quadro 6 - Metas utilizadas pelas Secretarias Estaduais de Educação.....	65
Quadro 7 - Metas utilizadas pelas Secretarias Estaduais de Educação dos estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo.....	65
Quadro 8 - Governadores e Secretários de Educação nos estados analisados.....	67
Quadro 9 - Sistemas de remuneração por desempenho.....	69
Quadro 10 - Modelo de remuneração por desempenho do Espírito Santo.....	73
Quadro 11 - A organicidade e o incrementalismo nas reformas educacionais.....	98
Tabela 1 - Comparação entre Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo em relação ao número de matrículas das redes estaduais de ensino, à nota Ideb e ao IDH.....	19

## Lista de abreviaturas e siglas

APASE	Sindicato de Supervisores do Magistério no Estado de São Paulo
APEOESP	Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
BDE	Bônus de Desempenho Educacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAED	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CBC	Currículo Base Comum
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CLAD	<i>Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo</i>
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários de Estado e Administração
CONSED	Conselho dos Secretários Estaduais de Educação
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
GAME	Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais
FIA	Fundação Instituto de Administração
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
Fundef	Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
HTPC	Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDE	Indicador de Desenvolvimento da Escola
IDEPE	Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco
IDESP	Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
PAAE	Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação

PAEBES	Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCs	Professores Coordenadores
PCOPs	Professores Coordenadores de Oficinas Pedagógicas
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Gestão Pública
PNE	Plano Nacional de Educação
PREAL	<i>Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe</i>
Proalfa	Programa de Avaliação da Alfabetização
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC - RJ	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEPE	Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco
SARESP	Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SEDU	Secretaria de Estado do Espírito Santo
SEE-SP	Secretaria da Educação do Estado de São Paulo
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
Simave	Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública
SINTEPE	Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco
TPE	Todos Pela Educação
TRI	Teoria de Resposta ao Item
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization</i>
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
USP	Universidade de São Paulo

## Sumário

Introdução.....	15
Desenho da pesquisa.....	18
Objetivos .....	18
Metodologia .....	18
Estrutura da Dissertação.....	21
1. Modelos explicativos no campo das políticas públicas.....	22
1.1. Os atores influenciam as políticas públicas? .....	22
1.2. As coalizões influenciam as políticas públicas? .....	25
1.3. As instituições influenciam as políticas públicas?.....	26
1.3.1. O tempo influencia as políticas públicas? .....	28
2. A trajetória das reformas administrativas.....	36
2.1. Diferentes conceitos e múltiplos resultados.....	36
2.2. As reformas administrativas nos estados brasileiros .....	41
3. A disseminação das reformas educacionais orientadas pelo desempenho.....	50
3.1. As reformas educacionais na Inglaterra e nos EUA .....	52
3.2. O papel das avaliações nacionais e internacionais e do Ministério da Educação (MEC).....	55
3.3. A sociedade civil.....	63
3.4. O espaço de disseminação das informações .....	66
4. A conjuntura crítica nas políticas estaduais de Educação .....	69
4.1. Espírito Santo.....	71
4.2. Minas Gerais .....	77
4.3. Pernambuco .....	84
4.4. São Paulo .....	90
4.5. Semelhanças e diferenças .....	96
5. As variáveis “chave” e os casos .....	100
5.1. Os empreendedores e os atores .....	100
5.2. A comunidade da política educacional e as coalizões .....	102

5.3. O <i>policy feedback</i> e a trajetória.....	103
6. Considerações finais.....	106
7. Referências bibliográficas .....	110
ANEXO I - QUESTIONÁRIOS .....	118
ANEXO II - ENTREVISTADOS E ROTEIROS DAS ENTREVISTAS.....	127
ANEXO III - AGENDA DA IV REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSED/ 2010.....	133

*“Culpar a pobreza é dizer que a escola não pode fazer diferença para uma criança. Como podemos abdicar da responsabilidade que temos em fazer a diferença na vida de uma criança?”*  
*Andrés Alonso, Secretário de Educação de Baltimore (GALL, N. & GUEDES, P. M., 2009, p. 123).*

## Introdução

Inúmeras reformas administrativas ocorreram recentemente nos estados brasileiros. Elas começaram em 1995 e ganharam mais força a partir de 2003. Inicialmente vinculadas, principalmente, à questão fiscal, esse processo cada vez mais visa à melhoria das políticas públicas, especialmente, as de cunho social. A Educação é um dos setores em que o reformismo teve mais influência por meio de uma agenda com ações orientadas pelo desempenho. A presente Dissertação busca compreender melhor o processo de disseminação das reformas educacionais nos governos estaduais, observando mais atentamente a relação entre as propostas e sua implementação. Parte-se do pressuposto de que havia um ideário comum, porém, houve maneiras diferenciadas de implementá-lo. Entender essa variação e suas razões é o objetivo precípuo deste trabalho.

A compreensão desse objeto passa, primeiramente, pelo entendimento das reformas iniciadas na década de 1990. Várias mudanças ocorreram no Estado brasileiro, sejam aquelas vinculadas à implantação dos propósitos da Constituição de 1988 – como a descentralização –, sejam as relacionadas à reforma da gestão pública iniciadas pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, com forte impacto sobre os estados.

Na Educação, esses dois movimentos se encontram com ações em prol da descentralização e medidas para melhorar o desempenho dessa política. Basta lembrar as principais medidas tomadas no período: o Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) passou a se concentrar nas atividades de produção de estatísticas educacionais e de avaliações, houve a criação do Censo Escolar e o fortalecimento do Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica), por fim, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e do Fundef (Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério). Esse processo reformista, com algumas pequenas mudanças de rota, prolongou-se na gestão petista.

Desse processo inicial, surgiu um fenômeno de disseminação de reformas entre os governos estaduais brasileiros. A primeira fase das reformas nos estados concentrava-se, principalmente, no ajuste fiscal. Após isso, as reformas passam a buscar a melhoria do desempenho governamental e a efetividade das políticas públicas. Essas reformas foram disseminadas nas políticas estaduais de Educação devido à baixa qualidade de ensino



verificada por meio das avaliações nacionais e internacionais e ao incentivo e à influência de diversos atores e instituições, como o Governo Federal e organismos internacionais. E por meio de fóruns federativos, as reformas pioneiras foram disseminadas para outros estados.

Essas reformas tinham como central a orientação pelo desempenho. No entanto, as experiências traduziram essa orientação de modos diferentes. A partir disso, busca-se compreender por que desenhos diferentes de reformas foram escolhidos, já que são resultados de ideias semelhantes – a orientação pelo desempenho.

A análise desse objeto é semelhante ao proposto pelo livro *A política das políticas* do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (2006)<sup>1</sup>:

espera-se que o presente estudo seja útil para aqueles que participam de processos de formulação de políticas e desejam compreender as limitações e o potencial das políticas públicas e das tentativas de reforma. No entanto, este relatório não oferece receitas nem poções mágicas. Ao contrário, pretende servir de alerta àqueles que acreditam que as possibilidades de êxito de uma política podem ser julgadas abstratamente, a partir de seus atributos teóricos ou técnicos, sem que se leve em consideração o contexto institucional, político e cultural em que é aplicada (p. 4).

A partir desse debate, as seguintes questões são relevantes: ***como e por que as reformas foram disseminadas? E quais foram os fatores que influenciaram a transformação das ideias de melhoria do desempenho em desenhos diferentes de reformas?***

Para procurar responder a essas perguntas, utilizou-se o debate teórico do campo de Políticas Públicas e de Ciência Política que analisa os processos internos do Estado. Isto possibilita o entendimento dos fatores que influenciam a formação da agenda, a formulação e a implementação e que, conseqüentemente, afetam os resultados das políticas.

De acordo com Dye (2002), a análise de políticas públicas compreende desvendar o que os governos fazem ou deixam de fazer, por que o fazem e que diferença isso faz. O autor aponta que estudar as causas e conseqüências das políticas públicas é analisar o sistema político (instituições, processos e comportamentos), as condições econômicas e sociais e as próprias políticas. Busca-se compreender os efeitos ou a influência do sistema político e das condições sócioeconômicas nos resultados das políticas e dos *feedbacks* das políticas nessas duas variáveis. Para Pierson (2004), os analistas sociais, para entender as instituições e as

---

<sup>1</sup> Diferentemente ao proposto pela presente dissertação, o livro busca analisar os atores e/ ou instituições que facilitam ou não a aprovação, implementação e a manutenção das reformas.

políticas públicas, exploram o modo como distintos mecanismos operam, quando há maior probabilidade de sua ocorrência e quais suas implicações.

Foram revisados os autores que buscam explicar a mudança nas políticas públicas e a construção de seus desenhos. Kingdon (1995) afirma que a convergência entre problemas, soluções e processo político resulta na entrada de um assunto na agenda; esse momento é chamado de janela de oportunidades. A solução escolhida é resultado de um processo de “seleção natural”, descrito pelo autor, como *primeval soup*. As soluções mais viáveis persistem e, na comunidade da política (*policy community*), é criado um consenso em torno de uma única solução. Além disso, para que a solução encontre o problema, Kingdon (1995) destaca a importância dos empreendedores da política (*policy entrepreneurs*).

Para Sabatier & Jenkins-Smith (1993), as coalizões (*advocacy coalitions*) são centrais para as mudanças nas políticas públicas. Essas coalizões são estruturadas em função de um sistema de crenças compartilhadas entre os indivíduos. Nas políticas públicas, as coalizões buscam manejar as regras, o orçamento e as pessoas a fim de atingir suas metas ao longo do tempo.

Os modelos acima enfatizam a importância dos atores e não dão papel central às instituições e ao tempo. Dessa forma, é necessário incluir visões que debatem essas questões. Para os institucionalistas, as instituições afetam as estratégias dos atores e, conseqüentemente, influenciam as políticas públicas. De acordo com Pierson (2004) e Streeck & Thelen (2005), algumas políticas públicas podem ser consideradas instituições por sua estabilidade no tempo<sup>2</sup>. Dessa forma, utilizaremos o corpo teórico do institucionalismo para explicá-las.

Especificamente, para o institucionalismo histórico, a trajetória (*path dependence*) das políticas influencia as próprias políticas, ou seja, as decisões anteriores afetam as decisões subsequentes. Pierson (2004) afirma que as instituições tendem a seguir uma trajetória se há resultados positivos (*positive feedback*).

Analisar essa problemática possibilitou um melhor entendimento sobre o processo de escolha e de mudança de uma política pública, assim como a influência das forças institucionais, políticas e sociais nelas. Além disso, a presente pesquisa buscou um maior

---

<sup>2</sup> Nas palavras dos autores: “policies, that is to say, are institutions in our sense to the extent that they constitute rules for actors other than for the policymakers themselves – rules that can and need to be implemented and that are legitimate in that they will if necessary be enforced by agents acting on behalf of the society as a whole” (STREECK & THELEN, 2005, p. 12).

estreitamento entre os modelos que estudam as fases do ciclo de políticas públicas e as análises institucionais, já que ambos objetivam entender os processos internos do Estado, da administração pública e das políticas públicas.

## **Desenho da pesquisa**

### **Objetivos**

Diante da problemática apresentada, o objetivo geral do estudo é *verificar quais são os fatores que influenciam o processo no qual ideias semelhantes se transformaram em desenhos diferentes de reformas*. Com base nos modelos supracitados, os objetivos específicos são: *verificar se os atores, as coalizões, as instituições e/ ou seus legados são os fatores que explicam a escolha dos desenhos e a importância de cada uma dessas variáveis nesse processo*.

### **Metodologia**

A presente pesquisa tem o objetivo de explicar um fenômeno social, ou seja, fazer um relato de por que este aconteceu e como aconteceu por meio de um evento anterior e de um mecanismo causal suficiente e necessário para provocar o evento posterior (ELSTER, 1994). Segundo Sartori (1981), isso é possível por meio da comparação, já que “[...] a comparação é um método de controle das generalizações, previsões ou leis do tipo “se... então...”” (p. 204). A comparação, para ele, é uma forma de controle de hipótese, a fim de se encontrar a gênese dos processos, ou seja, aprofundar mais o conhecimento sobre determinado objeto ao invés de se construir generalizações sobre ele. Como o objeto em questão – as reformas educacionais – são recentes e há poucos estudos sobre o tema, dificultando generalizações, a análise comparada permite um aprofundamento dos conhecimentos sobre o objeto.

A comparação também permite controlar os casos por meio das semelhanças e das diferenças entre eles e, a partir disso, estabelecer os mecanismos causais dos eventos. John Stuart Mill (1974), ao estudar a análise experimental em 1843, sistematizou o método da

semelhança e o método da diferença. O primeiro consiste em: “se dois ou mais casos do fenômeno objeto da investigação têm apenas uma circunstância em comum, essa circunstância única em que todos os casos concordam é a causa (ou o efeito) do fenômeno” (p. 195) e o segundo refere-se a “se um caso em que o fenômeno sob investigação ocorre e um caso em que não ocorre têm todas as circunstâncias em comum menos uma, ocorrendo esta no primeiro, a circunstância única em que os dois casos diferem é o efeito, ou a causa, ou uma parte indispensável da causa, do fenômeno” (p. 196).

Sartori (1981) aponta que, para uma boa análise comparada, é necessário equilibrar as semelhanças e as diferenças dos casos. “[...] À falta de uma alternativa adequada, nossas comparações se arriscam a oscilar perigosamente entre dois extremos: o excesso de assemelhamento (que torna vão o controle) e o excesso de diferenciação (que torna inútil a comparação)” (p. 209).

A partir disso, a presente Dissertação analisou os casos de forma comparada por meio de suas semelhanças e diferenças. Os estados escolhidos propuseram ideias reformistas, realizaram as reformas educacionais orientadas pelo desempenho e tiveram caráter de liderança nesse processo. No entanto, são diferentes em três sentidos: na sua caracterização institucional, em seu histórico institucional e na forma como implementaram as reformas no período recente.

Os estados selecionados foram Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo, todos reformistas. Só que suas diferenças aparecem, inicialmente, em sua caracterização mais geral. A Tabela abaixo mostra os seguintes dados para compará-los: o número de matrículas da rede de ensino estadual, a nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Tabela 1: Comparação entre Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo em relação ao número de matrículas das redes estaduais de ensino, à nota Ideb e ao IDH

ESTADOS	IDH 2005	NÚMERO DE MATRÍCULAS DA REDE ESTADUAL EM 2010			NOTA DO IDEB 2009		
		ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO	4ª SÉRIE 5º ANO	8ª SÉRIE 9º ANO	3ª SÉRIE
		ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS				

<b>Espírito Santo</b>	0,802	45.107	75.850	105.673	5.0	3.8	3.4
<b>Minas Gerais</b>	0,800	519.422	875.290	712.752	5.8	4.1	3.6
<b>Pernambuco</b>	0,718	60.499	302.504	370.179	3.9	3.0	3.0
<b>São Paulo</b>	0,833	744.353	1.852.674	1.561.070	5.4	4.3	3.6

Fonte: elaboração própria baseada em CEPAL, PNUD & OIT (2008) e Inep (2009, 2010).

Essa caracterização mais geral poderia colocar São Paulo e Minas Gerais num grupo, e Espírito Santo e Pernambuco, noutro. Contudo, como o trabalho mostrará essa diferenciação mais geral não é capaz de explicar os processos de reformas desses estados.

Sem deixar de lado a caracterização social mais geral, a Dissertação buscará construir seu modelo explicativo por meio de variáveis políticas, tanto no campo institucional como na das ações e estratégias dos atores. Lijphart (1971) aconselha que, quando há muitas variáveis, o foco da análise comparativa deve estar centrado em variáveis “chave”, pois parametrizam a comparação. Na Dissertação, elas foram escolhidas a partir da revisão bibliográfica de, principalmente, Kingdon (1995), Sabatier & Jenkins-Smith (1993) e Pierson (1994; 2004). Elas são:

- Coalizões (*advocacy coalitions*);
- Comunidade da política (*policy community*);
- Empreendedores da política (*policy entrepreneurs*) e atores;
- *Policy feedback* e trajetória da política.

A pesquisa foi realizada por meio de uma revisão bibliográfica sobre os modelos teóricos, reformas administrativas e formas de controle e da sistematização dessa literatura. Em seguida, foram coletados dados em pesquisas anteriormente realizadas e em documentos sobre as reformas educacionais, na IV Reunião Ordinária do Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) de 2010, em questionário aplicado nas Secretarias Estaduais de Educação de quatro estados analisados (foi realizada a replicação do questionário de Ribeiro [2010] e a introdução de novas perguntas) e em entrevistas semi-estruturadas diretamente com as Secretarias Estaduais de Educação dos estados escolhidos, além de terem sido entrevistados outros atores ligados ao setor e especialistas da política educacional. As entrevistas objetivaram conhecer melhor as reformas e o histórico de sua formulação e implementação, permitindo, assim, identificar as razões de sua escolha. Por fim,

foram analisados de forma qualitativa os dados coletados nos questionários, nas entrevistas e na reunião.

## **Estrutura da Dissertação**

No primeiro capítulo, há a revisão bibliográfica e a discussão teórica sobre os modelos que explicam as mudanças nas políticas públicas e a construção de seus desenhos. Essa discussão subsidiou teoricamente a análise comparativa dos casos por meio da definição de variáveis “chave”. O segundo capítulo destina-se a contextualizar as reformas ocorridas a partir de 1980 e a centralidade que o desempenho e, conseqüentemente, o controle por resultados assumiu nas próprias experiências de reformas. Além disso, há um breve histórico sobre as reformas no Brasil com a finalidade de construir um panorama da situação das administrações estaduais.

O terceiro capítulo destina-se à reconstrução do processo de disseminação das reformas educacionais orientadas pelo desempenho nos estados brasileiros a partir do mapeamento dos fatores que o influenciaram. Alguns fatores são semelhantes aos verificados na reforma administrativa ocorrida em 1995 nos governos subnacionais, mas outros são específicos à área da Educação. No quarto capítulo, os casos foram descritos a partir, principalmente, dos questionários e das entrevistas realizadas. Isso resultou em um histórico da formulação, da implementação e da disseminação das reformas no Espírito Santo, em Minas Gerais, em Pernambuco e em São Paulo.

Por meio da descrição dos casos, analisou-se comparativamente o processo de construção do desenho de reforma nos estados em relação ao referencial teórico sistematizado no primeiro capítulo e às variáveis retiradas desse referencial. Finalmente, há a conclusão da Dissertação, com uma síntese da análise realizada e desdobramentos para futuras pesquisas.

## 1. Modelos explicativos no campo das políticas públicas

Serão apresentados, a seguir, diversos modelos que buscam explicar o desenho das políticas públicas e as mudanças nestas. Na primeira parte, discorreu-se sobre os modelos de formação da agenda de Kingdon (1995) e de Sabatier & Jenkins-Smith (1993). E na segunda, sobre as análises institucionais, enfatizando a análise institucional histórica.

### 1.1. Os atores influenciam as políticas públicas?

A principal pergunta de Kingdon (1995) é: por que as pessoas dentro e em volta do governo prestam atenção, em um momento específico, a determinados assuntos? A partir disso, o autor busca identificar as circunstâncias que levam um determinado assunto entrar na agenda governamental<sup>3</sup> e que mudam a agenda de tempos em tempos e como, de um grande número de alternativas, são feitas determinadas escolhas. O autor, portanto, não está interessado no processo decisório, mas sim no momento anterior a ele.

O modelo de formação de agenda de Kingdon (1995) é composto por três fluxos independentes: problemas (*problems*), soluções (*policies*) e processo político (*politics*). Kingdon (1995) aponta que um assunto entra na agenda governamental quando esses três fluxos se encontram simultaneamente. Esse momento é chamado pelo autor de janela de oportunidades, no qual o papel do empreendedor da política (*policy entrepreneur*) é fundamental.

Alguns problemas ocupam os governantes mais do que outros. Para entender esse processo, é necessário, em primeiro lugar, compreender a construção de um problema, ou seja, como um fato se transforma em um problema. Isso ocorre a partir de *focusing events* (como desastres naturais e crises), indicadores e *feedbacks* de outras políticas. Em segundo lugar, comparações e classificações tornam evidente um problema para as autoridades. Kingdon (1995) afirma que os participantes visíveis, como o presidente, o alto escalão da burocracia, membros proeminentes do Congresso e atores ligados a determinados partidos são

---

<sup>3</sup> Para Kingdon (1995), agenda “[...] is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time” (p. 3).

centrais para colocar os problemas evidenciados na agenda. A mídia influencia indiretamente esse processo por meio da mudança na opinião pública.

O fluxo das soluções refere-se à especificação de alternativas. De acordo com Kingdon (1995), uma determinada solução é escolhida por meio de um processo incremental, o que ele chama de *primeval soup*. Uma comunidade de uma política (*policy community*) problematiza determinados assuntos e tem inúmeras ideias de como solucioná-los. A partir disso, essas ideias vão sendo apresentadas para outros membros da comunidade e, assim, vão se modificando até que algumas ideias sobrevivem e, de fato, podem ser elencadas como alternativas. Para o autor, a solução escolhida será resultado de um consenso na comunidade.

The process is evolutionary, a selection process in which some of these ideas survive and flourish. With this reasoning, the origins become less important than the process of mutation and recombination that occur as ideas continuously confront one another and are refined until they are ready to enter a serious stage (*ibidem*, p. 124).

Na especificação de alternativas, alguns atores são importantes na medida em que advogam em favor de uma ideia. Eles podem ser eleitos, burocratas do alto escalão, pertencentes a grupos de interesses e pesquisadores. Capella (2007) detalha esse processo no seguinte trecho:

as comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*) são compostas por especialistas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros – que compartilham uma preocupação em relação a uma área (*policy area*). No processo de seleção descrito acima, quando uma proposta é percebida como viável, ela é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada ideia. Isso não significa que todos os especialistas de uma comunidade compartilhem das mesmas crenças: algumas comunidades são extremamente fragmentadas, abrigando pontos de vista bastante diversificados. A difusão das ideias tampouco se dá de forma automática, uma vez que comunidades bem estruturadas apresentam tendência a resistirem às novas ideias. A difusão é descrita pelo autor como um processo no qual indivíduos que defendem uma ideia procuram levá-la a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades de políticas (*policy communities*), mas também o público em geral, vinculando a audiência às propostas e construindo progressivamente sua aceitação (p. 92).

Kingdon (1995), apesar de enfatizar a importância desses atores para que uma solução seja escolhida, esta deve ser viável tecnicamente, ou seja, o custo da proposta é considerado para que sejam evitados constrangimentos orçamentários. Além disso, seus valores (*values*) devem ser aceitáveis e compartilhados.

Para que um assunto entre na agenda governamental, é necessário que haja um solo fértil para a convergência entre solução e problema. Kingdon (1995) aponta que o processo



político favorável para isso, é resultado de uma mudança no humor nacional, da pressão de grupos de interesse, dos resultados de eleições e das mudanças na administração.

De acordo com Kingdon (1995), na janela de oportunidades, há o encontro desses três fluxos. “The separate streams come together at critical times. A problem is recognized, a solution is developed and available in the policy community, a political change makes it the right time for policy change, and potential constraints are not severe” (*ibidem*, p. 165).

Os empreendedores de uma ideia devem estar preparados para esse momento, que pode ser previsível ou imprevisível. Segundo Capella (2010), além da importância do empreendedor na janela de oportunidades, eles são fundamentais na disseminação das ideias:

sejam movidos por interesses pessoais, valores, ou pela própria satisfação em participar do processo, os empreendedores, para Kingdon, promoverem suas idéias em comunidades de políticas (*policy communities*), compostas por especialistas numa área temática. Estes especialistas, que podem pertencer ou não aos quadros governamentais, compartilham uma preocupação com uma área específica de políticas e interação em comunidades, conhecem os demais membros, suas propostas e idéias. Um dos papéis fundamentais desempenhado pelos empreendedores de políticas no modelo de Kingdon é o processo de apresentação das idéias (*soften up*) em tais comunidades, uma vez que é nelas que as propostas sobre o que fazer numa dada área de política são apresentadas e disseminadas por seus participantes. As comunidades, para Kingdon, tendem a ser resistentes às mudanças e a atividade de apresentação e discussão de determinadas idéias é fundamental para ampliar as chances de aceitação de novas propostas. Os empreendedores também levam as idéias para além dos limites das comunidades, buscando apresentá-las para o público em geral, de forma a acostumar as pessoas às propostas (p. 8-9).

A junção entre problemas e soluções (*coupling*), elaborada pelo autor, é baseada no modelo do *garbage can model*, no qual as soluções dentro de uma organização procuram por problemas (COHEN, MARCH & OLSEN, 1972). Na formação da agenda governamental, os fluxos têm vidas e dinâmicas próprias e transitam separadamente, ou seja, soluções transitam dentro e em volta do governo, procurando por problemas.

Os atores presentes nos três fluxos são centrais para Kingdon (1995); a influência das instituições é secundária para ele. Capella (2007) ressalta que o autor também acredita que a papel das ideias é essencial no processo de formação da agenda e, mais acentuadamente, no processo de construção da solução, embora este não seja o foco de seu trabalho.

Apesar disso, Kingdon (1995) aponta que o processo de seleção de alternativas é incremental, na medida em que os atores analisam quais delas são possíveis de se tornarem

soluções a partir de constrangimentos institucionais. Afirma ainda que, em alguns momentos, os atores escolhem não abrir uma janela pelo risco do resultado ser pior do que o *status quo*.

## 1.2. As coalizões influenciam as políticas públicas?

Para Sabatier & Jenkins-Smith (1993), as políticas públicas incorporam teorias implícitas de como alcançar determinados objetivos, como sistemas de crenças. Estes envolvem valores prioritários e percepções de importantes relações causais, de mundo e em relação à eficácia dos instrumentos da política, por exemplo. Para os autores, as ideias e as crenças dos atores são fundamentais para compreender o conteúdo das políticas públicas.

Esse conjunto de crenças básicas é compartilhado por atores de várias instituições públicas e privadas em todos os níveis de governo, constituindo, assim, coalizões advocatórias (*advocacy coalitions*). Essas coalizões buscam manejar as regras, orçamentos e pessoas das instituições governamentais a fim de atingir suas metas ao longo do tempo (*ibidem*).

Para a abordagem do *advocacy coalition*, a mudança na política ocorre em função de três processos. O primeiro refere-se à interação de *advocacy coalitions* concorrentes em um subsistema político<sup>4</sup>. O segundo diz respeito às mudanças externas aos subsistemas, ou seja, a influência de condições socioeconômicas e de todo o sistema que rege as coalizões e os resultados de outros subsistemas que fornecem oportunidades e obstáculos para as coalizões concorrentes. E o terceiro compreende os efeitos dos parâmetros de um sistema estável, como a estrutura social e as regras constitucionais que podem gerar constrangimentos institucionais e orçamentários aos atores (SABATIER, 1991).

As crenças podem mudar de forma a induzir o aprendizado. Esse processo chamado de *policy-oriented learning*, pelos autores, tem como causas: os resultados das políticas (*feedback*), as dinâmicas externas à ela e o conhecimento maior sobre o problema e os fatores que o afetam (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993).

---

<sup>4</sup> Os subsistemas políticos compreendem a interação entre atores de diferentes instituições que seguem e buscam influenciar as decisões de um governo em uma área específica (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993).

A abordagem do *advocacy coalition* enfatiza, portanto, a papel do conteúdo de uma política, mais especificamente, de crenças e valores que orientarão esse conteúdo. Os atores se organizam e se ligam em torno das ideias. E, a partir da entrada de uma coalizão no governo, uma determinada política será adotada. Ainda, os fatores externos aumentam ou diminuem a chance de uma coalizão entrar no governo e o *feedback* pode modificar as crenças dentro de uma coalizão. Os atores são mais constantes nesse modelo. O objetivo dos autores é explicar longos períodos de tempo, o que indica que há maior durabilidade das políticas ao longo do tempo.

Kingdon (1995), apesar de colocar as ideias em seu modelo, dá centralidade à atuação dos atores e os momentos de mudança são mais imprevisíveis e inconstantes. As mudanças nos processos políticos geram um ambiente favorável para a mudança na agenda governamental e isso ocorre em curtos períodos de tempo.

### **1.3. As instituições influenciam as políticas públicas?**

Nos anos 1980, novos modelos explicativos se desenvolveram na Ciência Política em contraposição aos modelos macroteóricos, como o marxismo e o pluralismo. O marxismo e o pluralismo são modelos centrados na sociedade (e analisam os processos macroteóricos do Estado (IMMERGUT, 2006; MARQUES, 1997; SKOCPOL, 1997)

O modelo pluralista assume que há uma transmissão eficiente das preferências dos cidadãos para o Estado (IMMERGUT, 2006). Para eles, o governo é visto como uma arena, na qual o Estado é um simples árbitro neutro na competição entre os grupos de interesses. As decisões são, portanto, alocações de benefícios entre grupos demandantes. As análises pluralistas enfocam os *inputs* da sociedade e os efeitos distributivos dos *outputs* governamentais, ignorando, assim, o governo como um ator independente e dotado de processos internos (MARQUES, 1997; SKOCPOL, 1997). Já os marxistas o veem como um instrumento de dominação de classe, garantidor das relações de produção, de acumulação ou arena para a luta de classes (SKOCPOL, 1997).

O institucionalismo critica ainda o funcionalismo. Para este, a sociedade é um sistema de partes especializadas e interdependentes que tende à ordem e ao equilíbrio (COLLINS, 1968). Nas discussões sobre políticas públicas, os funcionalistas acreditam que um fenômeno

pode ser explicado por suas conseqüências. “The presence of a specific set of political institutions, for instance, might be explained by the contribution it makes to the efficient functioning of social or political system” (HALL, 2003, p. 377). De acordo com Hall (2003), “it is easy to posit functional relationships but difficult to establish their causal forces relative to other factors [...] if several institutions can perform the same function, it is difficult to explain the presence of any one of them by reference to those functions” (p. 379).

A partir dessas insuficiências explicativas, os modelos de explicação institucional se desenvolveram. Na perspectiva institucional, o Estado passa a ser visto como ator e estrutura, ou seja, não se constitui somente como uma arena de grupos de interesse ou de classes (IMMERGUT, 2006). O Estado, como ator e estrutura, é analisado a partir das instituições; para os institucionalistas, estas desempenham um importante papel para o entendimento dos processos sociais (MARQUES, 1997). De acordo com Thelen (2003), “[...] a good deal of comparative institutionalist work centered on comparative statics and was concerned with demonstrating the ways in which different institutional arrangements drove divergent political and policy outcomes” (p. 208).

A influência das instituições sobre o comportamento dos atores, portanto, impacta diretamente o ciclo de políticas públicas. As instituições, por meio de suas regras, delimitam ou modificam as estratégias dos atores e, conseqüentemente, dos resultados de uma determinada política.

A análise institucional compreende três elementos básicos: a sociedade deve ter uma característica estrutural ou forma de governo, deve haver certa estabilidade institucional ao longo do tempo e a instituição deve afetar o comportamento individual (PETERS, 2003). Hall & Taylor (2003) apontam duas questões que devem ser centrais para o estudo institucionalista: a relação entre instituição e comportamento e o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam.

Esses elementos e questões, portanto, perpassam as três principais correntes do institucionalismo – teoria da escolha racional, institucionalismo sociológico e institucionalismo histórico. Não há uma clara divisão entre elas e, além disso, nas três escolas, há grande diversidade interna (THELEN, 2003).

No institucionalismo da escolha racional, os atores são dotados de racionalidade e buscam maximizar suas preferências individuais. Essa corrente utiliza a lógica dedutiva de

análise, ou seja, as instituições são entendidas a partir do comportamento individual. Sen (1977) critica a racionalidade como pressuposto, já que o comportamento dos indivíduos não pode ser explicado somente por sua racionalidade, ainda mais, no âmbito dos bens públicos, que são utilizados por mais de uma pessoa. Para ele, a simpatia e o comprometimento levam os atores a não agirem baseados somente em suas preferências individuais. Quando a noção de bem-estar de uma pessoa é dependente do bem-estar de outra, a preocupação pelos outros afeta diretamente o bem-estar individual (simpatia), e uma ação útil aos outros leva que a escolha resulte em níveis antecipados de bem-estar (comprometimento).

No institucionalismo histórico e sociológico, as escolhas e as preferências individuais são endógenas, de modo que a análise parte da instituição para explicar o comportamento dos indivíduos. Para o institucionalismo sociológico, a instituição engloba regras, procedimentos, normas formais, sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana. Assim, há a interpenetração entre a instituição e a cultura, esta é redefinida por esse enfoque, já que é considerada uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento (PETERS, 2003). O modelo do *garbage can model*, que influenciou Kingdon (1995), integra essa corrente.

Os pressupostos e os alguns autores do institucionalismo histórico serão desenvolvidos a seguir, já que essa corrente introduz uma variável não enfatizada nos modelos já apresentados: o tempo.

### **1.3.1. O tempo influencia as políticas públicas?**

Pollitt (2008) afirma que, na maioria das análises recentes, há o esquecimento da história. O autor elenca dois motivos para isso. No primeiro motivo, ele retoma o argumento de Pierson (2004) que acredita que as análises da escolha racional estão descontextualizadas historicamente e afirma que, nessas análises, as pessoas em Abu Dhabi não são fundamentalmente diferentes daquelas em Albuquerque no processo de tomada de decisão, assim como os indivíduos não diferem no passado, no presente e no futuro. As escolhas individuais são baseadas nos constrangimentos institucionais e não há a inclusão do contexto e da trajetória à análise.

O segundo motivo, conforme Pollitt (2008), refere-se aos modelos gerais da administração, que são universais e transcendem barreiras culturais e históricas, cometendo, portanto, erro semelhante ao das análises da escolha racional.

No institucionalismo histórico, concentram-se as análises que se preocupam em resgatar a importância do tempo e da trajetória. A ideia central dele é de que as decisões políticas, ao formarem uma instituição<sup>5</sup> ou ao iniciarem uma atividade, terão uma influência prolongada e definitiva sobre a política (PETERS, 2003). Essa corrente do institucionalismo, portanto, enfatiza as contingências da história (IMMERGUT, 2006).

As análises enfocam o modo como as capacidades do Estado e as políticas herdadas estruturam as decisões posteriores e a influência das políticas adotadas no passado nas políticas posteriores (HALL & TAYLOR, 2003). As políticas públicas não são somente *outputs*, são importantes *inputs* do processo político, frequentemente, redesenhando as condições econômicas, sociais e políticas (PIERSON, 1993).

Estudam ainda o desenvolvimento institucional, ou seja, os períodos de continuidade e as situações críticas, nas quais há mudanças institucionais a partir de bifurcações para novos trajetos (HALL & TAYLOR, 2003).

Para analisar isso, o conceito de *path dependence* é fundamental. Para Hall & Taylor (2003), *path dependence* compreende uma “[...] causalidade social dependente da trajetória percorrida [...]” (p. 200). Para Pierson (2004), o conceito necessita de mais rigor, afirma que *path dependence* indica a influência de eventos anteriores em uma seqüência nos resultados e nas trajetórias, não necessariamente induzindo movimentos na mesma direção. Pierson (2004) também aponta como adequado o conceito sugerido por Margaret Levi (1997):

*path dependence* has to mean, if it is to mean anything, that once a country or region has started down a track, the costs of reversal are very high. There will be other choice points, but the entrenchments of certain institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice. Perhaps the better metaphor is a tree, rather than a path. From the same trunk, there are any different branches and smaller branches. Although it is possible to turn around or to clamber from one to the other

---

<sup>5</sup> As análises dessa corrente compreendem o termo instituição como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL & TAYLOR, 2003, p. 196). Mahoney & Thelen (2010) afirmam que quase todas as definições de instituição referem-se a características da vida política e social (regras, normas e procedimentos) persistentes ao longo do tempo (*relatively enduring*) que estruturam o comportamento e não podem ser mudadas fácil ou instantaneamente. De maneira geral, instituições são “[...] building-blocks of social order [...]” (STREECK & THELEN, 2005, p. 9).

– and essential if chosen branch dies – the branch on which a climber begins is the one she tends to follow (LEVI, 1997, p. 28<sup>6</sup> *apud* PIERSON, 2000, p. 20).

Pierson (1994), ao estudar as políticas de diminuição do Estado (*retrenchment*) adotadas no governo de Thatcher e de Reagan, observa que o resultado dessas políticas foram diferentes nas diversas políticas e entre os países. O autor observou que as variáveis que poderiam explicar essa diferença eram: as instituições, a capacidade de formulação das autoridades governamentais e o *policy feedback*.

Na primeira variável, as instituições influenciariam os processos políticos. O autor afirma que esse fator não é suficientemente explicativo: os arranjos institucionais serviram somente para dirigir os formuladores em direções particulares, fazendo com que algumas estratégias aparecessem mais atrativas do que outras.

Na segunda, a capacidade de formulação das autoridades governamentais – a burocracia e os recursos – influenciariam os resultados. Para o autor,

bureaucratic capacities also matter because bureaucrats themselves are politically relevant. Those occupying key positions within government agencies have expertise and command significant institutional resources. They are often given responsibility for devising solutions to pressing problems. Frequently, bureaucrats have the strategic advantage of possessing both a longer time horizon and more focused policy goals than other political actors. Administrators are sometimes energetic policy entrepreneurs, devoting careers to the construction of political coalitions that can further their policy ambitions (*ibidem*, p. 36).

Apesar disso, o autor aponta que os recursos influenciaram mais fortemente os resultados; já a burocracia não foi considerada um fator suficientemente explicativo.

A última variável indica que “[...] new policies create a new politics [...]” (*ibidem*, p. 39). De acordo com o autor, tradicionalmente, os pesquisadores tratam a política (*policy*) como resultado de forças políticas, como variável dependente, mas raramente como causa dessas forças, como variável independente. Segundo ele, as políticas públicas não são só resultados de contribuições importantes do processo político, mas também redesenham condições políticas, econômicas e sociais.

If interest groups shape policies, policies also shape interest groups. The organizational structure and political goals of groups may change in response to the nature of programs that they confront and hope to sustain or modify. Policies

---

<sup>6</sup>LEVI, M. A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis. In: LICHBACH, M. I. & ZUCKARMAN, A. S. (eds.). Comparative Politics: rationality, culture and structure. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

provide both incentives and resources that may facilitate or inhibit the formation or expansion of particular groups (*ibidem*, p. 40).

Pierson (1994) afirma, portanto, que o *policy feedback* foi determinante nos dois países. As políticas anteriores geraram recursos e incentivos que estruturaram o desenvolvimento de relevantes grupos de interesse. Quando a política social gerava extensas redes de compromissos, os defensores da política de redução do Estado encontraram dificuldades para revertê-las.

Para compreender a influência das instituições sobre o comportamento dos atores ao longo do tempo, Pierson (2004) introduz alguns conceitos na análise institucionalista histórica: *increasing returns*, *self-reinforcing* ou *positive feedback process*. De acordo com o autor, a dinâmica do *increasing returns* captura dois elementos centrais para analistas de *path dependence*. Primeiro, aponta que os custos na mudança de uma alternativa para outra, em certos contextos sociais, aumenta ao longo do tempo e, segundo, chama atenção para o tempo e a seqüência, distinguindo momentos formativos de períodos que reforçam trajetórias diferentes.

Segundo o autor, cada decisão de uma trajetória produz conseqüências que deixarão determinadas decisões futuras mais atrativas. Quando se têm *increasing returns*, ou seja, ganhos crescentes, os atores têm fortes incentivos a escolher uma única alternativa e a continuarem uma trajetória específica, uma vez que os passos iniciais são tomados nessa direção (*ibidem*).

Além disso, Pierson (1993) enfatiza a influência do *policy feedback* de políticas anteriores nas políticas seguintes. As políticas anteriores afetarão o processo político, reestruturando grupos de interesse, recursos e incentivos, o que influenciará as políticas posteriores.

Policies may encourage individuals to develop particular skills, make certain kinds of investments, purchase certain kinds of goods, or devote time and money to certain kinds of organizations. All these decisions generate sunk costs. That is to say, they create commitments. In many contexts, policies may push individual behavior onto paths that are hard to reverse (*ibidem*, p. 609).

De acordo com Thelen (2003), *path dependence* envolve alguns elementos de mudanças. No entanto, quando um caminho é escolhido, as alternativas se tornam, cada vez mais, remotas. Os atores relevantes ajustam suas estratégias a fim de se acomodarem ao padrão predominante. A autora acredita que “[...] increasing returns arguments tell only part



of the story; they are better at articulating the mechanisms of reproduction behind particular institutions than they are at capturing the logic of institutional evolution and change (*ibidem*, p. 211). Para ela, essa explicação enfoca mais os ganhadores e os efeitos de adaptação que reforçam uma trajetória particular do que os processos de mudanças. A mudança fica restrita a choques exógenos (THELEN, 1999; 2003).

Os três institucionalismos dão respostas sobre o que sustenta as instituições ao longo do tempo e sobre os choques e as mudanças exógenas que produzem mudanças institucionais. Isso ocorre devido ao próprio conceito de instituição que supõe certa estabilidade e previsibilidade ao longo do tempo (MAHONEY & THELEN, 2010).

Pierson (2004) afirma que a mudança e a estabilidade são dois lados da mesma moeda. Uma teoria adequada de desenvolvimento institucional deve prestar atenção à questão da resistência institucional. Além disso, mostra, através do quadro, os custos relacionados aos tipos de mudança:

Quadro 1: Custos de mudança

		Conversion costs (barriers to internal change)	
		<b>Hight</b>	<b>Low</b>
Replacement costs (status-quo bias of political environment)	<b>Hight</b>	Stability Layering (create a new institution without eliminating old)	Conversion (internal adaptation of existing institution)
	<b>Low</b>	Elimination/ Replacement Isomorphism (diffusion)	Indeterminate

Fonte: Pierson, 2004, p. 156.

A perspectiva de Pierson (2004) se assemelha ao modelo tradicionalmente conhecido na literatura sobre políticas públicas: o ciclo de políticas (*policy cycle*). Neste, a análise de políticas públicas é separada em quatro fases: formação da agenda, formulação, implementação e avaliação. O ciclo é um processo contínuo que se retroalimenta, entre a avaliação e a formação da agenda, há geração de um *feedback*, que é incorporado a uma nova política ou a uma reestruturação da política implementada.

Pierson (1994) observou que o *feedback* das políticas de bem-estar social foram determinantes para o resultados das políticas de redução, pois as redes de atores organizadas pelas políticas dificultou a sua própria redução. Posteriormente, Pierson (2004) introduz o conceito de resultados crescentes (*increasing returns*) e aponta que se o *feedback* for positivo, a trajetória seguirá o mesmo caminho da política anterior, reproduzindo, assim, o mecanismo de dependência da trajetória (*path dependence*). O *feedback*, para Kingdon (1995) e Sabatier & Jekins-Smith (1993) não é central, mas faz parte do processo de construção da política, pois, para o primeiro, permite que um fato seja transformado em um problema e, para o segundo, resulta em uma aprendizagem dentro da própria coalizão.

Outras são as divergências entre os autores. Por meio da sistematização do debate teórico sobre o tema, verifica-se que os autores se concentram nas seguintes variáveis para explicar a construção do desenho de uma política: atores, coalizões, trajetória e *positive feedback*. Além dessas variáveis, a viabilidade técnica e orçamentária é considerada, mas de forma secundária. Para melhor comparação entre os autores, essas variáveis foram apresentadas no Quadro:

Quadro 2: Variáveis que influenciam a construção do desenho de uma política pública

FASE DO POLICY CYCLE	VARIÁVEIS	AUTORES	MECANISMO CAUSAL
DESENHO	ATORES	Kingdon (1995)	<i>Primeval soup</i> : formação de consenso na comunidade da política ( <i>policy community</i> ). No momento em que soluções encontram problemas, o papel dos empreendedores da política ( <i>policy entrepreneurs</i> ) é central.
	COALIZÕES	Sabatier & Jekins-Smith (1993)	Coalizões ( <i>advocacy coalitions</i> ) (baseadas no compartilhamento de crenças, valores e recursos) são centrais para entender as mudanças nas políticas. As mudanças podem ocorrer devido à concorrência entre coalizões, mudanças externas, condições socioeconômicas e estrutura social e regras constitucionais. Além disso, podem mudar em função de <i>feedback</i> e maior conhecimento sobre o problema.
	VIABILIDADE TÉCNICA E ORÇAMENTÁRIA	Kingdon (1995)	Na comunidade da política ( <i>policy community</i> ), os desenhos que não têm viabilidade são eliminados.

	Pierson (1994)	O orçamento pode influenciar o resultado.
FEEDBACK	Pierson (1994)	Determinado tipo de política ( <i>politics</i> ) gera um tipo diferente de processo político ( <i>politics</i> ), pois arranja diferentemente sindicatos, clientelas e grupos advocatários. Isso influencia mudanças posteriores nas políticas.
PATH DEPENDENCE E POSITIVE FEEDBACK	Pierson (2004)	A trajetória influencia e o mecanismo de <i>path dependence</i> é colocado em prática se há resultados positivos.

Fonte: elaboração própria.

É importante ressaltar que, na base dessas variáveis, há outras três importantes: o tempo, as ideias e os atores. As ideias, para Kingdon (1995), são importantes na construção da solução. Mas quem as constrói e as dissemina são os atores. Nesse processo, o autor destaca o papel deles, principalmente, por meio da comunidade da política e dos empreendedores da política. Conforme Sabatier & Jenkins-Smith (1993), as ideias são combinações de interesses e crenças (valores) e as coalizões são arranjos de atores em torno dessas ideias. E, assim, as coalizões explicam a orientação da política. Pierson (1994) vê que a articulação dos atores, promovida por políticas anteriores, influencia o resultado. O autor acredita que o tempo e a trajetória são variáveis que explicam essa articulação dos atores, ou seja, as políticas anteriores influenciam as seguintes.

Pollitt (2008) divide em três os tipos de análises em que o tempo é um fator relevante: 1) os processos que simplesmente levam um longo tempo, como a construção de novas coalizões políticas; 2) contextos nos quais a seqüência temporal é crucial para o resultado, pois “voltar atrás” é possível, mas é tão custoso que se torna raro; 3) e os contextos nos quais ciclos são típicos, nestes as mudanças ocorrem de tempos em tempos.

Para Kingdon (1995), o tempo influencia de forma cíclica as políticas públicas a partir das mudanças dentro do fluxo dos processos políticos, como as eleições e as mudanças administrativas. No entanto, o tempo ocupa papel secundário, pois os atores, especialmente, os empreendedores são fundamentais. São eles que promovem as mudanças. O tempo ganha mais importância com Sabatier & Jenkins-Smith (1993). As coalizões são construídas gradualmente e, como afirma Pollitt (2008), esse processo leva um longo tempo. Isso resulta em uma maior estabilidade nas políticas públicas. O tempo aparece de forma mais acentuada

em Pierson (1994; 2004). Para ele, a seqüência e a trajetória das políticas têm influência decisiva nos processos de mudança ou de continuidade. Se há resultados positivos, os custos para a política mudar são muito grandes.

## 2. A trajetória das reformas administrativas

O objetivo desse capítulo é realizar um panorama das reformas internacionais e nacionais. Por meio das experiências internacionais, foi possível mostrar os diferentes conceitos que guiaram as reformas, o que elas têm em comum e suas limitações. No plano nacional, a sistematização da literatura permitiu a verificação da situação das administrações estaduais.

### 2.1. Diferentes conceitos e múltiplos resultados

A preocupação com o desempenho esteve sempre presente nas organizações e nas pesquisas acadêmicas internacionais. No entanto, é a partir da década de 1980 que o desempenho se torna central nas análises e nas experiências, impulsionado pelas reformas do Estado ocorridas a partir dos anos 1980 (HEINRICH, 2007). A onda de reformas do Estado teve início na Inglaterra durante o governo de Margaret Thatcher e em alguns governos locais dos EUA (OSBORNE & GAEBLER, 1995). Em seguida, outros países anglo-saxões se juntaram a esse movimento, como a Nova Zelândia e a Austrália (GRUENING, 2001).

As reformas tiveram diferentes orientações, o que explica a dificuldade de um conceito comum. De acordo com Pollitt & Bouckaert (2000), o conceito de *new public management* pode ter vários significados. Um primeiro significado indica que esse novo tipo de gestão consiste em mudanças deliberativas de estruturas e processos das organizações do setor público com o objetivo de melhorar o desempenho<sup>7</sup>. Para eles, as reformas não se basearam em mesmos preceitos e, assim, não tiveram resultados iguais. “Public management reform is usually thought of as a means to an end, not an end in itself. To be more precise we should perhaps say that is potentially a means to multiple ends” (*ibidem*, p. 6).

Abrucio (2006), ao apresentar as fases da reforma na Inglaterra, exemplifica as diversas facetas do *new public management*. Os três modelos implementados, na Inglaterra, foram: o gerencialismo puro, o *consumerism* e o *public service orientation*. Esses modelos se refletiram, portanto, nas reformas realizadas em diversos países; além disso, para o autor, os modelos não são excludentes, mas cada um tem algumas características singulares.

---

<sup>7</sup> Nas palavras dos autores, “[...] to run better” (POLLITT & BOUCKAERT, 2000, p. 8).

Quadro 3: Modelos de reformas administrativas implementados na Inglaterra

	Gerencialismo puro	<i>Consumerism</i>	<i>Public service orientation</i>
Características	<p>Redução de custos do setor público e aumento da produtividade;</p> <p>Foco está na economia e no aumento da eficiência;</p> <p>Cidadãos são vistos como contribuintes (<i>tax payers</i>);</p> <p>Instrumento mais utilizado: privatizações.</p>	<p>Foco está na qualidade e na efetividade;</p> <p>Cidadão é visto como cliente;</p> <p>Instrumentos mais utilizados: contratualização de resultados e descentralização de serviços e de políticas.</p>	<p>Preocupação com <i>accountability</i>, transparência, participação, equidade e justiça.</p>
Críticas	<p>Dilema efetividade x eficiência: na preponderância da busca pela eficiência, há a subestimação do conteúdo político da administração pública.</p>	<p>O conceito de cidadão é mais amplo do que o de cliente, cidadania indica direitos e deveres e não somente a liberdade de escolher serviços públicos.</p>	

Fonte: elaboração própria baseada em Abucio (2006).

Abrucio & Pó (2002) observam que o ajuste fiscal, a eficiência gerencial, a capacidade de gestão e a *accountability*<sup>8</sup> são temas comuns nas reformas, mas não foram implementados completamente em todos os países, pois cada um foi muito influenciado por variáveis contextuais. Para estes autores, as reformas iniciadas nos países desenvolvidos na década de 1980 inspiraram os países em desenvolvimento, que as implementaram nos anos 1990. Novos tópicos foram acrescentados, menos vinculados à lógica neoliberal do Estado mínimo, e dois temas se tornaram principais: a busca de melhor desempenho e a democratização do poder público. A seguir, os autores comparam as primeiras reformas e as reformas posteriores:

no primeiro caso, destaque fica para a constituição de uma administração pública voltada mais para o controle *a posteriori* dos resultados do que no controle estrito

<sup>8</sup> Segundo Abrucio & Loureiro (2004), *accountability* refere-se à “construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constringidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados” (p. 75). O'Donnell (1998) aponta que as formas de controle tradicionais estão inseridas na *accountability* vertical e horizontal. Na *accountability* vertical, há o controle ascendente entre cidadãos e governantes, os eleitores por meio do voto avaliam o desempenho dos eleitos. A *accountability* horizontal compreende o mecanismo de *checks and balances* presente no modelo de separação de poderes e a presença de agências independentes que monitoram o governo. Atuando diretamente sobre a burocracia, há os controles procedimentais (legais) e hierárquicos, ou seja, as ações da burocracia devem estar dentro da lei e ela deve se reportar aos governantes, que serão controlados pelos mecanismos acima descritos. Weber (1993), porém, já apontava a fragilidade desse modelo. O autor, em 1917, ao analisar a Alemanha, aponta que deveria haver um controle político maior sobre a burocracia na medida em que esta tende a se expandir e a aumentar seu poder. Para o autor, esse controle deveria ser exercido pelo Parlamento.

das normas e procedimentos. Os instrumentos deste modelo são a horizontalização de estruturas, a flexibilização da gestão de pessoal, a criação de mecanismos contratual de relacionamento entre o órgão central e as unidades descentralizadas, o fortalecimento dos mecanismos de avaliação de desempenho, ao que se somaram, como resultado do aprendizado organizacional resultante das críticas recebidas e da própria análise da efetividade das políticas, questões vinculadas à coordenação governamental, à ética no serviço público e à igualdade de gênero, raça e credo entre os funcionários, entre as principais tendências. O leque de ações chamadas de gerenciais ou pós-burocráticas é mais diverso entre os países do que supõe a literatura mais globalista. Entretanto, a preocupação com a melhoria do desempenho, mais do que com o formalismo burocrático, além de uma visão mais ou menos crítica em relação à administração weberiana e sua incapacidade de responder às demandas da sociedade contemporânea, estiveram presentes em quase todas as experiências.

A democratização do poder público foi o outro tema candente dessa segunda geração de reformas. Neste quesito incluem-se a prestação dos serviços públicos está sendo cada vez mais orientada ao cidadão-cliente, o aumento da participação dos usuários e da comunidade na avaliação e mesmo na co-gestão dos serviços públicos, além do crescimento das parcerias entre o público e o privado (*ibidem*, p. 11).

As reformas administrativas tiveram inúmeros formatos e cada uma adotou certos instrumentos. Mas todas elas orientaram-se para o desempenho (ou resultados). Essa orientação é contrária a forma pré-existente de preocupação com o processo, característico da administração burocrática.

El objetivo es pasar de un modelo en el que impera el control burocrático paso a paso de normas y procedimientos, sin la participación de los ciudadanos, a otro en el que impera el control a *posteriori* de los resultados de la acción gubernamental, y en el que la sociedad participa en la definición de las metas y de los índices de desempeño, así como en la evaluación directa de los bienes y servicios públicos (CLAD, 2000, p. 16).

Para Abrucio & Loureiro (2004),

a utilização de controles dos resultados da administração pública é uma das maiores novidades em termos de *accountability* democrática. Trata-se de responsabilizar o poder público pelo desempenho dos programas governamentais. Isso pode ser feito por órgãos do próprio governo – contanto que tenham autonomia para fazê-lo –, por agências independentes organizadas e financiadas pela sociedade civil e, ainda, pelas instituições que tradicionalmente têm realizado o controle administrativo-financeiro. O novo aqui nem tanto são os atores que fiscalizam, e sim o que se procura fiscalizar. Nessa nova modalidade, os governantes eleitos e os burocratas serão avaliados substantivamente pelo cumprimento das metas propostas. Além das possíveis penalidades que os cidadãos possam vir a impor aos ocupantes de cargos públicos, o mais importante é que esse instrumento de *accountability* democrática orienta-se por diretrizes mais claras que melhoram o debate e, desse modo, servem não só como forma de controle, mas igualmente como aprendizado cívico (p. 84-85).

O controle por resultados é um meio de melhorar a efetividade da administração pública e, logo, aumentar o controle dos políticos sobre os burocratas. A participação de usuários e clientes/cidadãos na definição dos padrões de serviços também favorece esse

controle, o que tem contribuído para a ruptura de padrões tecnocráticos de definição de políticas públicas (LEVY, 1999).

Esse tipo de controle, portanto, estabelece o controle a *posteriori* dos resultados. E a adoção do controle por resultados supõe autonomia para as organizações que executam a política (PETERS, 2008). Para isso, é necessário a flexibilização da administração pública, a adoção de metas transparentes, claras e contratualizadas com os implementadores da política, o estabelecimento de mecanismos eficazes de avaliação de desempenho e a aplicação de sanções a quem não atingir os resultados esperados (CLAD, 2000).

Jann & Reichard (2002) apontam que a contratualização foi um dos instrumentos mais eficazes que apareceram nas reformas. De acordo com eles, o contrato de resultados contém informações e acordos específicos sobre metas e resultados a serem alcançados. Por exemplo, sobre a qualidade dos serviços, tempo e recursos necessários para a obtenção de determinados produtos, o desenvolvimento e a mensuração da produtividade, a avaliação da “satisfação” do cliente e até mesmo a avaliação dos produtos (*outputs*) e resultados (*outcomes*) das agências. Os contratos também podem incluir acordos sobre prioridades e “posterioridades”, um compromisso acerca das condições sob as quais os resultados devem ser alcançados (o arcabouço legal, por exemplo) e especialmente a respeito dos recursos – financeiros, humanos e outros – disponíveis. Finalmente, os contratos explicitam responsabilidades mútuas e condições para seu término ou modificações.

Esses diversos formatos do controle por resultados são traduzidos por Pacheco (2009) por meio das diferenças entre duas principais orientações teóricas:

Kettl (1997) organiza essas duas correntes em torno de dois lemas distintos: por um lado, “*make managers manage*”, reunindo países que, inspirados pela teoria da escolha racional, criaram incentivos visando influenciar comportamentos; por outro, “*let managers manage*”, praticado em países que apostam na cultura cívica, expressando a visão de que há inúmeras barreiras a serem removidas – regras, procedimentos e estruturas rígidas – que impedem o administrador público de administrar. No primeiro caso, a contratualização de resultados representa uma nova forma de controle, e vem acompanhada do estabelecimento de sanções positivas e negativas; o país que levou mais longe tal perspectiva é a Nova Zelândia, com a primeira geração de reformadores. No segundo caso, o acordo de resultados é visto como instrumento de coordenação, ajuste e aprendizado organizacional; a experimentação, e não o controle, é a aposta para a melhoria do desempenho; esta tem sido a marca das reformas na Austrália e Suécia (p. 200).

Além das divergências sobre o conceito e o formato do controle por resultados, as experiências de reformas e o debate teórico sobre o tema apontam dificuldades na sua



implementação. Essas dificuldades advêm, principalmente, da separação entre a formulação e a implementação da política.

Com a contratualização, as reformas “tendem a tirar do centro do governo o processo de governar e envolvem diversas mudanças nos padrões do ato de governar” (PETERS, 2008, p. 290). O autor aponta que pode haver impasses acarretados por esse tipo de mudança, tais como: há a redução da capacidade de autoridades eleitas de exercerem controle sobre as políticas; a autonomia dificulta a coordenação e também o controle político; o maior número de organizações participantes de uma política aumenta a complexidade de governar e o maior número de atores reduz a chance de sucesso, de transparência e de responsabilidade; há a tendência das organizações serem mais vulneráveis e serem capturadas por outros interesses; e, com um número grande de prestadores de serviços agindo de forma autônoma, torna-se difícil identificar a responsabilidade pelas ações (*ibidem*).

A partir das experiências de reformas administrativas, Levy (1999), Jann & Reichard (2002) e Kettl (2006) apontam os problemas encontrados a partir da adoção do controle por resultados. Abaixo, alguns desses problemas são: a existência de contratos muito simples, com objetivos pouco ambiciosos ou a subestimação dos resultados; nem todos os objetivos declarados são atingidos (e com frequência isso sequer é percebido pelos ministérios responsáveis); os objetivos são, muitas vezes, pouco específicos, são formulados de forma muito vaga, o que dificulta a verificação de seu cumprimento, ou são excessivamente detalhados, o que leva a um deslocamento da meta a outras respostas tradicionalmente burocráticas; muitas vezes não há sanções para metas e promessas não cumpridas; os contratos são mais influenciados pelas agências do que pelos ministérios ou Secretarias e políticos são raramente envolvidos nas negociações dos contratos; há dificuldade em lidar com efeitos não antecipados e com a incapacidade de controlar fatores externos; encontra-se resistência ao acompanhamento de resultados; e há alcance limitado de indicadores e confiança desmedida nos números.

Além dos problemas citados, quatro questões principais são feitas a partir das experiências de controle por resultados:

1. Quem define as metas almejadas? Os técnicos, os políticos ou a sociedade definem as metas? Para Kettl (2006) e Spink (2001), as metas a serem avaliadas devem ser políticas, ou seja, estabelecidas pela sociedade;

2. O que é avaliado? Os resultados (*outputs*) ou os impactos (*outcomes*)? Para alguns autores, a mensuração tanto dos *outputs* quanto dos *outcomes* são essenciais (KETTLE, 1997, 2006; TROSA, 2001);
3. Qual o nível da administração deve ser avaliado? De acordo com Kettle (2006), quatro níveis devem ser avaliados: a agência, o programa, o grupo de trabalho e o indivíduo;
4. E quem deve ser responsabilizado pelos resultados não atingidos? Kettle (2006) ressalta a dificuldade de avaliar as causas dos resultados obtidos e os responsáveis por elas e aponta a dificuldade de criar e gerir planos de avaliação de desempenho individual e os planos de pagamento por desempenho.

Pelo exposto, conclui-se que o controle por resultados supõe o estabelecimento de metas e seu acompanhamento. No entanto, assume diversos formatos, dependendo dos atores envolvidos no estabelecimento das metas, da objetividade e do conteúdo dessas (por exemplo: metas que resultam em aferição de resultado ou de impacto), da situação prévia da administração pública (características do sistema político-administrativo e impactos das reformas anteriores), do grau de acompanhamento delas, da transparência das informações (metas e resultados) e, principalmente, da existência ou não de mecanismos de sanção ou incentivo para o seu alcance. Ou seja, há diversas maneiras de implementar a mesma ideia, a orientação pelo desempenho, ou, mais especificamente, o mesmo instrumento, o controle por resultados.

## **2.2. As reformas administrativas nos estados brasileiros**

No Brasil, a administração pública começa a se desenvolver com a reforma pombalina que buscou formar líderes para o então Império português (ABRUCIO, PEDROTI & PÓ, 2009). Mas uma administração pública genuinamente nacional foi montada no período imperial brasileiro. Nele, coexistiam dois grupos: um mais vinculado ao mérito e outro, à patronagem.

O fato é que a burocracia imperial tinha estas duas características. Ela foi essencial para construir a nação brasileira, evitando o fracionamento que marcou o restante da América Latina e mitigando o localismo oligárquico presente no país. Mas o fez também reduzindo a esfera pública ao comando patrimonial dos agentes estatais. Em outras palavras, havia uma alta burocracia selecionada pelo mérito, mas que não era pública e tampouco controlada publicamente, nem no sentido liberal nem em termos democráticos. A alta burocracia respondia, basicamente, ao Imperador, o mesmo que

concentrava em si todos os quatro Poderes definidos pela Constituição de 1824 (p. 32).

Além disso, o Império se caracterizou pela baixa capacidade administrativa e institucional nos governos locais. O que pode ser visualizado pela concentração de funcionários no governo central: em 1877, o governo central tinha 69,27% dos funcionários públicos, os governos provinciais, 24,79% e os governos municipais, 5,94% (ANDREWS & BARIANI, 2010).

Na República Velha, apesar da autonomia dos estados, somente algumas polícias e a rede estadual de ensino de São Paulo e Rio Grande do Sul foram modernizadas. Esse período foi marcado por práticas clientelistas e oligárquicas, como a política dos governadores e o coronelismo. Apesar disso, as Forças Armadas e o Itamaraty nasceram neste período como as primeiras burocracias institucionalmente baseadas no mérito.

Com o governo de Getúlio Vargas, a modernização administrativa foi realizada a fim de criar uma burocracia que levasse ao aumento do papel e da intervenção do Estado na economia. “Para levar adiante este projeto de *state building*, seria fundamental constituir uma administração pública competente, capaz de implementar e conduzir as diretrizes de modernização econômica e desenvolvimento almejados” (ABRUCIO, PEDROTI & PÓ, 2009, p. 35).

Assim, Vargas realiza a primeira grande reforma administrativa no Brasil com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938. O órgão objetivava a racionalização e eficiência do serviço público, baseado nos preceitos e estudos de Taylor, Fayol e Willoughby. Além disso, seus princípios se baseariam na especialização, impessoalidade e normatização de suas ações do modelo burocrático de Weber. O DASP também introduzia, no Estado, o planejamento e o controle. O órgão tinha como funções principais: a seleção e o treinamento dos servidores públicos e o auxílio na preparação anual do orçamento e no seu controle (WAHRLICH, 1983).

Esses princípios se contrapunham fortemente às práticas personalistas comuns no Brasil. A reforma, portanto, foi realizada de forma centralizada e autoritária e a modernização administrativa ficou restrita aos órgãos federais. Os espaços decisório e político foram ocupados pelas agências burocráticas, esvaziando, assim, o papel dos partidos políticos.

No federalismo brasileiro, as reformas não foram centrais nos governos subnacionais desde o modelo daspiiano. “Em 1937, os estados achavam-se relegados a pouco mais que divisões administrativas subordinadas aos interventores federais e a uma hierarquia de agências burocráticas” (SOUZA, 1976: 97). Vedados os canais tradicionais de representação e influência, as antigas e novas oligarquias foram absorvidas ou encurraladas nas interventorias, em órgãos subordinados ao DASP (CODATO, 2008; SOUZA, 1976). Para Souza (1976), a reforma significou uma modernização conservadora, já que não houve mudança da estrutura socioeconômica existente, novos grupos e interesses encaixaram-se no sistema político, cooptados e burocratizados.

Além de procurar controlar as oligarquias locais, o DASP também controlava o processo político a partir da falsa legitimidade técnica instalada. “[...] Ao criar um rígido setor técnico estatal, o DASP escolhia as arenas e os momentos mais adequados para travar as disputas políticas e ganhava barganha, ao endurecer no trato administrativo das questões, dissociando, na superfície, o administrativo do político” (BARIANI, 2010, p. 45).

Bariani (2010), no seguinte trecho, sintetiza o debate sobre a dicotomia instalada com o DASP entre clientelismo e personalismo, de um lado, e impessoalidade e mérito, de outro:

o DASP representa uma síntese do embate entre o tradicionalismo e modernidade. Sua trajetória reflete as contradições da sociedade brasileira em busca da modernização e seu ocaso ilustra o fracasso das tentativas de adequar a realidade social aos imperativos da evolução do capitalismo. Entre o DASP real e o DASP formal, não há apenas contradição, mas síntese também. É certo que a iniciativa do DASP de introduzir a administração pública moderna não poderia fazer tábua rasa da realidade brasileira, do clientelismo arraigado e da cultura política que desafiavam a impessoalidade e o profissionalismo. O que se observa é que a administração burocrática não resistiu aos assédios particularistas, pois ela própria se imbricava com o contexto social e político pautado pelo clientelismo (p. 59).

Dessa forma, Vargas inaugurou uma nova gramática política<sup>9</sup> que foi reproduzida por Juscelino Kubitschek: o insulamento burocrático. Para ampliar a atuação do Estado, no governo Vargas, e para implementar o Plano de Metas, no governo de Juscelino Kubitschek, as burocracias foram isoladas das pressões políticas (NUNES, 1997).

<sup>9</sup> Segundo Nunes (1997), as gramáticas referem-se a padrões institucionalizados que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil. Em sua análise, ele verifica que, no país, há quatro gramáticas: o clientelismo, o insulamento burocrático, o universalismo de procedimentos e o corporativismo. Segundo o autor, elas podem coexistir. “A integração é conseguida através de uma combinação sincrética de traços aparentemente contraditórios, pertencentes às gramáticas do clientelismo, do insulamento burocrático, do corporativismo e do universalismo de procedimentos. Estes elementos permeiam a sociedade de alto a baixo, e estão simultaneamente presentes nas instituições formais. Representam gramáticas possíveis que podem ser colocadas em uso até pelo mesmo ator em diferentes contextos” (p. 120-121). Nunes (1997) ainda aponta que Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek conseguiram fazer uma combinação hábil das gramáticas.

A segunda grande reforma administrativa foi realizada no governo militar. Em 1967, foi promulgado o Decreto-lei 200 que teve como princípios a eficiência e a flexibilidade, levando à descentralização administrativa através do aumento da administração indireta (SILVA, 2010). Novamente, a reforma foi realizada para aumentar o papel e as funções do Estado e ocorreu de forma centralizada e autoritária, já que as decisões e ações continuavam concentradas no Governo Federal.

O Brasil fez duas grandes reformas burocráticas no século XX, em contexto autoritário e fortemente centralizador, os modelos do Dasp e do Decreto-lei nº 200. Em nenhuma delas houve a preocupação de criar e/ou melhorar as administrações públicas estaduais, até porque não havia um projeto de repasse de funções aos estados e municípios. Muito menos houve um impulso democratizador de tais instâncias, já que as elites regionais, mesmo com a centralização de poder, continuaram, em maior ou menor medida nas diferentes unidades estaduais, a manter o domínio patrimonial e oligárquico do poder, inclusive no período militar (ABRUCIO, 2005, p. 405).

No fim do regime militar, os estados se fortaleceram, o que foi refletido na Constituição Federal de 1988 (SAMUELS & ABRUCIO, 2000).

[...] Os governadores foram atores fundamentais na transição democrática e, em meio a esta trajetória, conseguiram ter mais poderes políticos e financeiros no plano estadual, inclusive repassando seus custos e dívidas para o Governo Federal. Enquanto eles conseguiram empurrar este modelo à frente no cabo de guerra junto à União, pouco foi feito para modernizar a gestão pública e as políticas públicas estaduais (ABRUCIO, 2010a, p. 152).

Além disso, a Constituição de 1988 representou uma terceira fase de modernização da administração pública a partir de três modificações principais: a democratização através do controle externo, da transparência e da participação, a descentralização, a fim de aproximar o cidadão do governo, e a profissionalização meritocrática por meio do concurso público universalizado, dos planos de carreira e do direito de greve (ABRUCIO, PEDROTI & PÓ, 2009). “A redemocratização foi responsável pela primeira leva mais espaiada de transformações nas estruturas arcaicas dos governos estaduais. Isso se deu principalmente nos planos da descentralização e da profissionalização da burocracia” (ABRUCIO, 2010a, p. 141).

Farah (2010) aponta que a descentralização ocorreu a partir da Constituição Federal de 1988 e da crise fiscal do Governo Federal, pois ela passou a ser entendida como instrumento de redução do Estado e de ajuste fiscal. A partir disso, a autora mostra que a descentralização foi defendida por duas correntes distintas, senão antagônicas: aqueles que acreditam que a descentralização propicia democratização das políticas públicas e da administração pública e

aqueles que apontam que a descentralização levaria a maior eficiência do uso dos recursos com o controle e a equalização entre demandas e recursos disponíveis.

A descentralização foi vista como sinônimo de democratização e, devido à proximidade maior entre prestadores de serviços e usuários, viabilizaria maior *accountability* e maior *responsiveness* (ARRETCHE, 1996). No entanto, para Arretche (1996), “é a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu caráter, e não a escala ou âmbito das decisões” (p. 5). Para ela, a descentralização pode levar à democratização, mas a descentralização não é suficiente para isso. São precisas instituições locais dotadas de poder efetivo, ou seja, “é necessário que se construam instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir” (*ibidem*, p. 5).

Samuels & Abrucio (2000), ao estudarem a reordenação do federalismo após o regime militar, apontam o forte papel nos estados na federação brasileira e a falta de *accountability* nestes. Assim,

moreover, even in the long term, the resurgence of gubernatorial power may not improve democratic accountability and should serve as a warning for researchers interested in the links between democratization and political decentralization. State legislatures remain largely powerless to oversee the state government, and voters appear relatively unaware of the state government's policy responsibility. In fact, democratic accountability, already a recognized problem in Brazil, appears to be even lower for state government than for either municipal or national governments (p. 11).

Ainda, “Brazil's recent experience also teaches us that while federalism may allow for innovation, when accountability is low at the subnational level, political decentralization and political democracy may not necessarily go hand in hand” (*ibidem*, p. 11).

A quarta grande reforma do Estado modificou o quadro descrito acima. Ela teve início em 1995 com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), presidido por Luiz Carlos Bresser Pereira. A reforma pretendia superar a administração burocrática criada com o DASP. E previa a formulação de políticas pelo núcleo estratégico, a prestação de serviços e a implementação de políticas por agências executivas, organizações privadas de direito público (publicização) e por empresas privadas (privatização). O que pode ser observado na Ilustração abaixo:

Ilustração 1: Forma de propriedade e de administração das atividades públicas

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	ESTATAL	PÚBLICA não-ESTATAL	PRIVADA	BUROCRÁTICA	GERENCIAL
<b>NÚCLEO ESTRATÉGICO</b> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Forças Armadas	●				●
<b>ATIVIDADES EXCLUSIVAS</b> Controle, Fiscalização, Subsídios, Seguridade	●				●
<b>ATIVID. NÃO EXCLUSIVAS</b> Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	●			●
<b>PRODUÇÃO PARA O MERCADO</b> Empresas Estatais	→	Privatização	●		●

Fonte: MARE, 1995.

Além dessas mudanças, outras foram propostas, tais como: a diminuição da diferença entre os salários do setor público e os do setor privado, a revisão da estabilidade dos servidores públicos, a criação das organizações sociais, o aumento no uso de tecnologias de informação e a recriação da carreira de especialidade em políticas públicas e gestão governamental (MARE, 1995).

Esses objetivos não foram atingidos em sua totalidade. Na esfera federal, houve e ainda há forte resistência a sua implementação. Para Rezende (2002), um dos principais problemas para o fracasso na implementação da reforma administrativa foi o dilema do controle. O aspecto fiscal prevaleceu na reforma e este exigia maior controle, o que era contrário ao objetivado pela reforma administrativa, isto é, maior flexibilidade e autonomia.

Ainda, segundo Pacheco (2009), alguns instrumentos estão sendo implementados de forma equivocada.

Na administração federal, a remuneração variável por desempenho foi generalizada no segundo governo FHC, sem que tenham avançado as outras medidas propostas de contratualização de resultados; no governo Lula, os valores variáveis foram aumentados significativamente, passando a representar mais de 50% da remuneração total em muitos casos, tendo o governo em seguida revertido tudo em aumento salarial incorporando 100% da parcela variável aos salários (na

linguagem técnica de RH, toda a remuneração foi transformada em “subsídio”) (p. 210).

Abrucio (2010a) afirma que a reforma ocorrida a partir de 1995, de modo geral, resultou no fortalecimento das seguintes orientações: a administração pública voltada aos cidadãos, a gestão por resultados, esta levou a uma maior avaliação das políticas públicas, e a descentralização/desconcentração da estrutura governamental. O autor resume esse processo de reforma da seguinte forma:

cabe frisar que não se trata de um conjunto único de propostas. Mais correto é dizer que houve uma evolução que incorporou pelo menos três modelos típico-ideais de reformismo, os quais se sucederam ao longo do tempo, mas que a cada fase, incorporava avanços da outra ou das demais (*ibidem*, p. 142).

As ideias reformistas foram disseminadas principalmente nos governos estaduais, após a grande crise financeira por que passaram em 1995. De acordo com Abrucio & Gaetani (2006), “o ciclo de reformas nas políticas de gestão pública, iniciado no Governo Federal em 1995, desdobrou-se de forma escalonada pelas administrações públicas estaduais nos últimos doze anos” (p. 21).

Segundo Abrucio (2010a), o ponto de inflexão para o início das reformas nos estados ocorreu com a mistura da crise fiscal e das novas ideias sobre gestão pública. Com a crise, “os mecanismos mais predatórios de financiamento esgotaram-se e a União ganhou força, em particular para enquadrar financeiramente os estados, mas também, embora ainda em menor medida, para ampliar sua atuação intergovernamental no campo das políticas públicas” (p. 152). Outras medidas do Governo Federal para conter a crise fiscal levaram os estados à reforma:

com a promulgação do Plano Real e a vitória de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, o Governo Federal se fortaleceu no front federativo e ganhou poder suficiente para atacar os mecanismos financeiros predatórios que os estados detiveram ao longo da redemocratização. O fim da inflação, a falência e posterior privatização da grande maioria dos Bancos estaduais, a renegociação das dívidas em termos mais restritivos (em 1997), a aprovação da Lei Kandir e, por fim, as legislações que visaram enquadrar as finanças subnacionais, particularmente no que se refere aos gastos com pessoal, foram fatores que obrigaram os estados a reduzir gastos e a buscar maior eficiência. (ABRUCIO & GAETANI, 2006, p. 28-29).

Além da criação de leis de controle fiscal, o Plano Real possibilitou a formação de uma coalizão em torno da questão do ajuste fiscal. Em decorrência disso, a opinião pública se tornou favorável a medidas nesse sentido.



Os empreendedores de políticas, influenciados pelas ideias de Bresser, migraram do Governo Federal para os governos estaduais ou se tornaram consultores para esses governos, principalmente, a partir de 2003, sendo assim importantes atores que impulsionaram as reformas. De acordo com os autores,

[...] há lugares em que os “policies entrepreneurs” são fortes o suficiente para manter o processo reformista independentemente da mudança de governo; noutros eles são capazes de, no mínimo, evitar retrocessos; e num conjunto substancial de estados, em razão das reformas terem andado muito pouco, é possível dizer que não há policy-makers suficientes com capacidade para pressionar e se articular com os políticos e a sociedade em prol da modernização da gestão pública. Para evitar a postura voluntarista, cabe frisar que os “policies entrepreneurs” não podem sozinhos liderar o processo reformista. Eles dependem de condições políticas para exercer seu papel. Entre estas, destacam-se três: o padrão de atuação da União, a situação política de cada estado e a ação do Consad como fórum capaz de fortalecer os laços interestaduais (*ibidem*, p. 49).

Uma das primeiras experiências de reformas estaduais, o Choque de Gestão realizado em Minas Gerais, deu visibilidade às ações reformistas. E os resultados positivos dessa iniciativa incentivaram a disseminação da reformas em outros estados.

Os autores citam que a Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) e bancos de experiências, como o da Fundação Getúlio Vargas (São Paulo)/ Fundação Ford, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foram espaços e meios de disseminação das informações sobre as reformas.

Nas reformas estaduais mais recentes, a questão fiscal não tem mais a mesma centralidade. Agora, os impulsionadores dessas reformas são: a disseminação interestadual de inovações administrativas, a necessidade de ampliação das políticas e formas de intervenção governamental e o papel do Governo Federal de impulsionar reformas nos estados por meio dos recursos do Programa Nacional de Apoio à Gestão Pública (PNAGE), criado no governo Lula, como também por outras políticas públicas federais (ABRUCIO, 2010a).

Nas duas fases de reformas ocorridas nos estados – as pioneiras e as mais recentes – o Conselho Nacional de Secretários de Estado e Administração (CONSAD) realizou um importante papel de disseminador (ABRUCIO, 2010a; ABRUCIO & GAETANI, 2006; GAETANI, 2010). A primeira fase contou com a influência do Governo Federal para adoção das reformas nos estados pela necessidade de ajuste fiscal e dos empreendedores vindos da

experiência de reforma federal. A partir das reformas pioneiras, como a de Minas Gerais, elas foram disseminados para outros estados, principalmente por meio do CONSAD e do PNAGE.

No entanto, a ampliação dos casos reformistas não significa a consolidação das reformas nos estados, pois “[...] ainda há obstáculos a uma institucionalização maior de uma agenda reformista nos governos estaduais brasileiros” (ABRUCIO, 2010a, p. 140).

### 3. A disseminação das reformas educacionais orientadas pelo desempenho

Para entender a construção do desenho das reformas educacionais nos estados brasileiros, é necessário realizar uma reconstrução do processo por meio do qual as reformas foram disseminadas. O motivo que levou os estados a adotarem as reformas e as instituições e atores que influenciaram esse processo são fundamentais para compreensão das mudanças recentes na política educacional no Brasil.

Segundo Farah (2008), a disseminação de políticas públicas compreende um processo de “repetição” em diversos locais de uma política inovadora<sup>10</sup>. A autora destaca que, na disseminação, o processo tem sujeito e intencionalidade e é resultado da produção local, diferenciando-o dos conceitos de transferência e de difusão<sup>11</sup>. A disseminação difere de melhores práticas e de replicação por dar papel ativo à localidade, ou seja, no processo de “repetição” de uma política, há sua “recriação”.

A inovação e a disseminação aumentaram no Brasil a partir da década de 1990, principalmente, devido a quatro fatores: econômicos, agências multilaterais, redemocratização/descentralização e prêmios/bancos de dados. Os fatores econômicos, como a abertura econômica, o ajuste fiscal e as privatizações, intensificaram a disseminação, pois transcendem as barreiras nacionais. Assim como, a influência dos organismos internacionais por meio da atuação das agências multilaterais e transacionais hegemônicas. Apesar de não integrar a análise da autora, a redemocratização permitiu a disseminação de políticas a partir da entrada de novas forças políticas não tradicionais no jogo político, trazendo outras ideias e interesses, representando outros estratos sociais e aumentando a competição política nos governos subnacionais. A descentralização impactou o processo de disseminação pela transferência de atribuições e responsabilidades para outras esferas de governo. E, por fim, a existência dos prêmios e banco de dados permite a disseminação das informações.

---

<sup>10</sup> Para Farah (2010), as inovações referem-se não apenas à ampliação do campo de ação dos governos locais, mas também à alteração das características da gestão pública e das políticas públicas. Essas inovações promovem rupturas ou mudanças incrementais em relação à prática da administração pública e das políticas públicas. Dessa forma, novos processos de decisão e de implementação de políticas públicas e de programas governamentais são colocados em prática.

<sup>11</sup> O conceito de difusão supõe que há um centro do qual é difundida a política pública, ao contrário, da disseminação.

Esses fatores influenciaram a disseminação das reformas no Brasil recentemente. No entanto, outros fatores são determinantes nesse processo. A política pública precisa dar respostas a problemas, a natureza do problema deve ser comum e o problema deve ser similar em mais de uma localidade. Isso torna a política um potencial para a disseminação. Mas os atores das diferentes localidades devem compreender o problema da mesma forma e deve haver a convergência entre o problema tratado pela política e a agenda da própria política nessas localidades (FARAH, 2008).

Além disso, as informações devem ser disseminadas para que outras localidades tomem conhecimento da política. Farah (2008) aponta que muitas das inovações são disseminadas por meio do efeito vizinhança, ou seja, localidades vizinhas disseminam políticas entre elas. A disseminação também resulta da troca de informações em redes e em premiações e a publicização ocorre através de boletins e banco de dados.

No local, os atores sociais e políticos precisam incorporar a decisão de implementar a inovação. Essa atuação ativa dos atores está condicionada, segundo Farah (2008), ao contexto e a constrangimentos institucionais e estruturais. Assim, devem existir incentivos políticos, ou seja, benefícios políticos que a inovação trará, e financeiros vindos do Governo Federal, de agências multilaterais e de organizações do terceiro setor. E a disseminação é facilitada ou não pelo quadro institucional da localidade, depende da existência de características estruturais da localidade receptora, ou seja, deve haver um quadro administrativo e recursos suficientes para a implementação da política e a sua adaptação, e é afetada pelo legado de políticas prévias<sup>12</sup> e pela seleção ideológica de alternativas favoráveis à política.

Os argumentos da autora explicam parte da disseminação das reformas no plano subnacional. As reformas foram disseminadas nos governos estaduais pelo ajuste fiscal. Como apontado no capítulo anterior, outros fatores, citados por Farah (2008), influenciaram esse processo, tais como: os atores sociais e políticos representados pelos empreendedores da política e o espaço para a disseminação de informações, como os fóruns federativos.

Na Educação, as mudanças recentes foram influenciadas pelo binômio redemocratização/descentralização. O foco das políticas sociais estava na sua universalização

---

<sup>12</sup> Sobre a importância do legado, Farah (2008) afirma: “a decisão sobre a seleção e adoção de determinada política, de um repertório de alternativas disponíveis, é também afetada por padrões prévios consolidados em cada campo de política pública, em um país, em um estado e nos municípios. Assim, a probabilidade de uma política inovadora se disseminar e o ritmo da disseminação tendem a ser afetados por este legado de cada campo. Não há, ainda, no entanto, estudos empíricos que levem em consideração esse fator” (p. 121).

e, na Educação, estava na ampliação das vagas, como determinado pela Constituição Federal de 1988<sup>13</sup>. No entanto, com o baixo desempenho dos alunos verificado por meio das avaliações nacionais e internacionais, a preocupação com a qualidade do ensino público e com a efetividade da política se tornou o grande objetivo e o problema comum das mudanças empreendidas a partir da segunda metade da década de 1990.

A disseminação dessas reformas também foi influenciada pelas agências multilaterais, em especial, pelo Banco Mundial, e por espaços de disseminação das informações, como citado por Farah (2008). A reprodução e a disseminação das políticas são reforçadas, pois a Educação assume uma importância maior a partir da Constituição de 1988. Com ela, propõe-se que a Educação seja universalizada no país. As reformas internacionais, as avaliações nacionais e internacionais, os mecanismos de indução do Governo Federal e a atuação da sociedade civil são também fundamentais para entender esse processo. A seguir, esses fatores serão examinados.

### **3.1. As reformas educacionais na Inglaterra e nos EUA**

Os países pioneiros nas reformas do Estado – Inglaterra e Estados Unidos da América (EUA) – foram também os primeiros a reformarem seus sistemas educacionais. As reformas nos EUA e na Inglaterra fizeram com que outros países a adotassem. A Suécia, os Países Baixos e a Nova Zelândia também realizaram a reforma. Na América Latina, há algumas experiências na Argentina, no Chile, em El Salvador, no México, na Nicarágua e no Brasil (PREAL, 2003).

Na Inglaterra, a reforma foi implementada pelo governo de Margaret Thatcher e houve a adoção de um currículo comum e de um sistema de avaliação de desempenho dos alunos ao final de cada etapa curricular. Segundo Brooke (2006), “[...] foi possível, pela primeira vez, fazer comparações entre as escolas em termos de aprendizagem demonstrada por todos os alunos” (p. 378). No entanto,

[...] os exageros dos primeiros “ranqueamentos” das escolas, que não levaram em consideração as diferenças socioeconômicas e de aprendizagem prévia entre os

---

<sup>13</sup> No âmbito da Educação, a Constituição Federal de 1988 foi fortemente influenciada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) por meio da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita que defendia a escola pública, gratuita e laica. O FNDEP também participou da formulação da LDB (PL nº 1.258/88) e do Plano Nacional de Educação (PNE) (UNDIME).

alunos, provocaram reações negativas e perda de entusiasmo pela política de responsabilização por parte da comunidade acadêmica e das autoridades educacionais locais (*ibidem*, p. 378).

Nos EUA, os estados adotaram medidas de responsabilização que foram tornadas obrigatórias pelo Governo Federal em 2001. “[...] Todos os estados norte-americanos têm leis que estipulam novos padrões curriculares, estabelecem novos testes alinhados com esses padrões, novas regras para a promoção e graduação de estudantes e novas metodologias para a publicação dos resultados dos testes e a comparação de escolas” (*ibidem*, p. 379).

De acordo com Hanushek & Raymond (2005), os modelos adotados pelos estados norte-americanos variam bastante: “[...] states have employed very heterogeneous consequences ranging from monetary rewards to individual schools and school personnel to potential state takeover of schools and to providing students in failed schools the opportunity to go to different schools” (p. 306). Para os autores, a adoção de instrumentos de responsabilização tem resultados positivos se aplicadas sanções. Segundo Brooke (2008), essas reformas também tiveram impactos negativos,

essas políticas não encontraram amplo apoio entre os professores por uma série de razões. Dentre as quais se destacam os riscos educacionais reais associados a currículos orientados por testes, a aparente ameaça à autonomia dos professores e dúvidas quanto à validade das conclusões a respeito do desempenho das escolas, conclusões estas provenientes de sistemas de mensuração de larga escala que são poucos sensíveis às características específicas das escolas ou distritos escolares (p. 94).

Conforme Pacheco (2009), o presidente Barack Obama aprofundou a política acima descrita do governo de Bush. “O presidente Obama, em seu primeiro pronunciamento sobre a política educacional nos EUA, afirmou que o mau desempenho de estudantes em avaliações externas de aprendizagem poderá levar à demissão de seus professores [...]” (p. 209-210).

A experiência que teve maior impacto nas reformas educacionais nas redes estaduais de ensino foi a reforma realizada em Nova York. Gall & Guedes (2009) mostram que foi concedida autonomia à escola e houve a descentralização escolar com contrapartida de responsabilidade e responsabilização. O diretor passou a ter autonomia orçamentária e curricular e de contratação de professores, vice-diretores e de tipos de assessoria técnica necessários para a equipe escolar. No entanto, os diretores podem ser demitidos pelo Secretário se não cumprirem as metas de progresso no desempenho de seus alunos.

O fortalecimento do papel do diretor foi acompanhado de uma mudança no processo de seleção e de formação dos diretores ocorrido, principalmente, por meio da criação da Academia de Liderança.

Com a autonomia, os níveis hierárquicos foram reduzidos, mas foi criada uma equipe de supervisores que dão suporte aos diretores e tutores. Estes auxiliam a equipe escolar a analisar os dados sobre o aprendizado, a planejar e implementar as estratégias de melhoria. Há ainda um coordenador de pais que estabelece a relação entre escola e comunidade.

A autonomia é concedida à escola, mas há responsabilização dos gestores e professores. Como supracitado, há a possibilidade de demissão de diretores e professores se não houver o alcance das metas, mas há a premiação por meio de bônus e promoções se as metas forem atingidas. Em uma ação piloto, os alunos que melhoram seu desempenho recebem incentivos monetários.

Para isso, os alunos são avaliados a cada dois meses, o progresso dos alunos é acompanhado em três níveis: individual, da classe e da escola e é medido em comparação com o desempenho passado e com o desenvolvimento em escolas semelhantes na mesma comunidade. Segundo Gall & Guedes (2009), há múltiplos sistemas de dados e arquivos que possibilitam que diretores e professores identifiquem problemas e avanços de cada aluno, cada turma, cada série e por disciplina.

Por fim, uma das ações que merece destaque na reforma é a criação das escolas *charter*, onde há uma gestão compartilhada entre o setor público e o privado. Essas escolas

recebem financiamento público, baseado no número de estudantes, mas são gerenciadas por uma instituição do setor privado, geralmente sem fins lucrativos. Possuem muito mais autonomia, pois podem contratar professores não sindicalizados, desenhar seus próprios currículos e oferecer uma carga horária maior. A admissão para as escolas *charter* é feita geralmente por meio de um sorteio, e a licença de funcionamento só é mantida enquanto a escola cumprir com suas metas acadêmicas (GALL & GUEDES, 2009, p. 99).

No Brasil, as principais ações disseminadas nas experiências estaduais foram, em primeiro lugar, as avaliações e, em segundo lugar em ordem de importância, os mecanismos de responsabilização, como a bonificação. Esta ainda tem um impacto menos relevante do que as avaliações. De forma marginal, as escolas *charter* inspiraram um projeto-piloto entre Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, Instituto Fernand Braudel de Economia

Mundial e Fundação Itaú Social e um programa de escolas integral entre Secretaria de Educação de Pernambuco e Instituto Co-Responsabilidade Pela Educação.

### **3.2. O papel das avaliações nacionais e internacionais e do Ministério da Educação (MEC)**

A maioria dos países latino-americanos tem seus sistemas nacionais de avaliação e participa de avaliações internacionais (BROOKE, 2008). A participação do Brasil em provas internacionais, como o *International Assessment of Education Progress*<sup>14</sup> e o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA)<sup>15</sup>, influenciou o acompanhamento e a comparação do desempenho dos alunos pelo governo. O que é muito semelhante ao postulado por Kingdon (1995): o fato – baixa qualidade de ensino<sup>16</sup> – se transformou em um problema a partir das avaliações e da comparação entre os países.

Além das avaliações internacionais, as avaliações nacionais e o Governo Federal exerceram um importante papel de indutor no acompanhamento dos resultados e no estabelecimento de metas nos governos subnacionais. Segundo Faria & Filgueiras (2007),

o estabelecimento e a institucionalização de sistemas de avaliação da Educação, principalmente da Educação Básica, são elementos centrais dessa “onda reformista”, que parece estar associada tanto à reconfiguração mais ampla dos sistemas de proteção social dos países latino-americanos quanto à própria questão da reforma do Estado na região (p. 327).

<sup>14</sup> Em 1988, o *International Assessment of Education Progress* teve como objetivo coletar e divulgar dados sobre o que os alunos sabem e podem fazer, sobre os fatores educacionais e culturais relacionadas com a aprendizagem e sobre as atitudes dos alunos. As provas foram realizadas por estudantes de 13 anos dos EUA e de outros cinco países e tiveram como conteúdo Matemática e Ciências. Em 1991, o objetivo foi o mesmo. No entanto, a prova avaliou, em Matemática e Ciências, amostras dos alunos de 9 e 13 anos dos EUA e de outros 19 países (COMMISSION ON BEHAVIORAL AND SOCIAL SCIENCES AND EDUCATION, 1995).

<sup>15</sup> O PISA é um programa coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, no Brasil, a coordenação nacional é realizada pelo Inep. Tem como objetivo produzir indicadores sobre a efetividade dos sistemas educacionais, avaliando se os alunos próximos do término da Educação obrigatória adquiriram os conhecimentos e as habilidades essenciais para a participação efetiva na sociedade. As avaliações são realizadas pelos alunos na faixa dos 15 anos das zonas urbana e rural e das redes pública e privada e são escolhidos por amostragem. As avaliações são realizadas a cada três anos e compreendem os cadernos de prova e os questionários, cada avaliação tem ênfase em uma dessas três áreas: Leitura, Matemática e Ciências. O PISA pretende ir além do conhecimento escolar, examinando a capacidade dos alunos de analisar, raciocinar e refletir sobre seus conhecimentos e experiências, enfocando competências que serão relevantes para suas vidas futuras. As avaliações ocorreram em 2000, 2003, 2006 e 2009 (INEP).

<sup>16</sup> Nos resultados do PISA (2010) de 65 países participantes, o Brasil ficou em 53º lugar (OCDE).



No Brasil, houve a institucionalização da avaliação por meio da criação do Saeb, da Prova Brasil e do Ideb. O Quadro sintetiza as informações sobre essas provas nacionais e esse índice:

Quadro 4: Avaliações Nacionais: Saeb, Prova Brasil e Ideb

<b>Avaliações Nacionais</b>		
	<b>Saeb</b>	<b>Prova Brasil</b>
	<b>Sistema de Avaliação da Educação Básica</b>	
<b>Objetivos</b>	A avaliação fornece dados sobre a qualidade dos sistemas educacionais do Brasil como um todo, das regiões geográficas e das unidades federadas (estados e Distrito Federal)	A avaliação oferece dados não apenas para o Brasil e unidades da Federação, mas também para cada município e escola participante
<b>Criação</b>	1990	2005
<b>Periodicidade da aplicação</b>	Aplicada de dois em dois anos	Aplicada de dois em dois anos
<b>Disciplinas avaliadas</b>	Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (resolução de problemas) com base na matriz de referência	Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (resolução de problemas) com base na matriz de referência
<b>Composição da prova</b>	Testes e questionário sócio-econômico	Testes e questionário sócio-econômico
<b>Comparabilidade dos resultados ao longo do tempo</b>	Resultados comparáveis	Resultados comparáveis
<b>Escolas avaliadas</b>	Escolas públicas e privadas e da zona rural e urbana	Escolas públicas da zona urbana
<b>Séries avaliadas</b>	4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio com mais de 20 alunos nas turmas avaliadas	4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental com mais de 20 alunos nas turmas avaliadas
<b>Abrangência</b>	Amostrал e participação é voluntária	Universal e participação é voluntária
<b>Órgão responsável</b>	Inep	Inep
<b>Ideb</b>	<p>O Ideb foi criado pelo Inep em 2007.</p> <p>Reúne o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações, permitindo traçar metas de qualidade educacional para os sistemas.</p> <p>O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, de médias de desempenho nas avaliações do Inep, que inclui o Saeb – para as unidades da</p>	

Fonte: elaboração própria a partir de Inep.

Faria & Filgueiras (2007) apontam os organismos internacionais, agências de fomento e de ajuda de desenvolvimento, especialmente o Banco Mundial, como organizações fundamentais na disseminação das avaliações nacionais.

A indução da avaliação por essas organizações tem se dado da seguinte maneira: por meio do financiamento direto para a montagem dos sistemas de avaliação; da oferta de cooperação técnica para tanto, bem como de treinamento de técnicos governamentais; do incentivo a iniciativas domésticas na área e da exigência de avaliação para que programas sociais possam ser financiados e apoiados (p. 340).

Os autores também destacam a relevância do “[...] papel das *policy networks* transnacionais na vinculação entre estudiosos e *policy makers*, na difusão de ideias e metodologias e na criação de consensos” (p. 341). Assim,

o impacto dos fatores e agentes exógenos pode ser percebido não apenas na garantia de financiamento e capacitação técnica e na exigência de contrapartidas financeiras domésticas, mas também na conformação da agenda governamental, pela via da sensibilização de formadores de opinião e da geração de consensos, num processo concertado que certamente ajuda a explicar a quase universalização dos sistemas de avaliação educacional na região [América Latina] (FARIA & FILGUEIRAS, 2007, p. 341).

Nas entrevistas realizadas, foi destacada a influência do Banco Mundial na adoção dos sistemas de avaliação e das reformas. Apesar de apontarem a influência do Banco Mundial, não acreditam que isso tenha sido suficiente para a adoção da reforma. Mais importante do que as agências internacionais, foram os atores nacionais e federais que colocaram o tema da avaliação na ordem do dia. Segundo Nigel Brooke, professor convidado da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e consultor do Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (GAME) da Faculdade da Educação da mesma Universidade<sup>17</sup>,

a avaliação entrou na pauta das instituições internacionais a partir da década de 1980, mas foi sentida nitidamente aqui no Brasil e no resto dos países da região a partir da década de 1990, eu estou falando do Banco Mundial, mas estou também falando de todas as outras instituições que tem alguma agenda na área de Educação, seja a UNESCO [United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization], seja as agências multilaterais, sejam as agências das Nações Unidas, todas elas tinham essa ideia de que a avaliação educacional poderia contribuir para a melhoria da Educação. Em todos os empréstimos que começaram a ferver a partir da década de 1990 para os estados tinham esse componente. Sempre se fala que isso é uma imposição, eu acho que a discussão de políticas de gestão educacional não

<sup>17</sup> Entrevista realizada no dia 29 de novembro de 2010.

chegou aos estados brasileiros expressivamente pela voz do Banco Mundial, há um mercado internacional de idéias e um fluxo geral de idéias e de propostas e de políticas, há um empréstimo constante de ideias e de políticas, *policy borrowing*, que você vê os países usando as políticas dos outros. [...] Se nós já estávamos ligados a esse mercado internacional de ideias e conscientes das necessidades de avaliações internacionais, o banco veio e perguntou “você quer?” e resposta foi “sim, queremos, estamos já discutindo essa possibilidade”. O banco facilita, ajuda, empresta, informa, mas não acredito que o banco seja o responsável para abrir os olhos e de alguma maneira conduzir a discussão. Simplesmente, porque fez parte da sua própria agenda, os estados que tomaram os empréstimos não são tão inocentes que ele não saiba o que eles estão fazendo ou que estão fazendo alguma coisa contra sua vontade, isso é absolutamente falso. Então a resposta é sim, havia organizações internacionais.

Observa-se, na fala de Nigel Brooke, que o consenso gerado entre as instituições ligadas à Educação é de fundamental importância para a adoção das reformas. Faria & Filgueiras (2007) apontam a UNESCO e a PREAL (*Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe*) como disseminadoras dos sistemas de avaliação. As organizações que atuam na Educação foram mais importantes do que o Banco Mundial na disseminação das avaliações e, especialmente, dos sistemas de responsabilização, contrariando certa visão corrente.

Os entrevistados apontam que o MEC e o Inep foram os principais indutores dos sistemas de avaliações estaduais e das reformas. A partir, principalmente, da gestão de Paulo Renato Souza no MEC e da presidência de Maria Helena Guimarães de Castro no Inep, este se tornou o órgão responsável pelas avaliações nacionais e disseminador dessa prática. Ressalta-se o papel de empreendedor da política de Paulo Renato Souza e de Maria Helena Guimarães de Castro ao enfatizar a função avaliadora desse órgão.

Segundo Maria Helena Guimarães de Castro<sup>18</sup>, no regime militar, as atividades do Inep estavam concentradas na pesquisa, que ocorria de forma pulverizada e sem organicidade. No governo Collor, o órgão foi desmontado, já que esse governo extinguiu todos os órgãos especiais de assessoramento à Presidência. Com a entrada de Paulo Renato Souza e Maria Helena Guimarães de Castro, o Inep foi fortalecido e passou a concentrar suas atividades na produção de informação, estatísticas educacionais e avaliações.

Um exemplo do papel do Banco Mundial e do Governo Federal no fortalecimento da avaliação no país é o Saeb. Esse sistema de avaliação foi a primeira experiência de avaliação

---

<sup>18</sup> Maria Helena Guimarães de Castro foi Secretária-executiva do MEC em 2002, presidente do INEP entre 1995 e 2002 e Secretária da Educação do Estado de São Paulo entre 2007-2008. Entrevista realizada no dia 28 de janeiro de 2011.

no Brasil. Teve início em 1990 a partir de um empréstimo do Banco Mundial ao MEC que exigia a contrapartida da existência de um sistema de avaliação e de estatística educacional. No entanto, as primeiras edições (1990, 1991 e 1993) não foram relevantes, pois somente alguns estados participavam da aplicação da prova, o sistema se baseava em informações desatualizadas sobre as redes de ensino no país, dado que o último Censo Escolar havia ocorrido em 1989 e só ocorreu novamente em 1994, e os resultados não eram divulgados e comparáveis ao longo do tempo.

Maria Helena Guimarães de Castro afirma que havia uma preocupação do então Ministro Paulo Renato Souza em relação às avaliações. Naquele momento, ele havia voltado dos EUA, onde trabalhou no Banco Mundial, e, por meio das experiências norte-americanas de avaliação, reconhecia que elas eram imprescindíveis. Para isso, o Inep foi fortalecido e o Saeb foi aprimorado e passou a ser feito pela Teoria de Resposta ao Item (TRI) a partir de 1996.

Maria Helena Guimarães de Castro também relata que, em 1998, o Inep conseguiu um financiamento do Banco Mundial para apoiar a criação de centros de avaliação. Por meio de um edital, o Inep selecionou e enviou vários especialistas ao exterior das seguintes universidades: UFMG, Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), Universidade Estadual de Londrina (UEL) e Universidade Federal da Bahia (UFBA). Atualmente, o GAME da UFMG e o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) são os grupos mais atuantes e que inclusive prestaram consultorias para os estados reformistas.

Conforme Sumiya (2005), no período do governo de Fernando Henrique Cardoso, o MEC mudou seu padrão de interação com os governos subnacionais. O órgão passou a adotar uma posição de coordenação e indução em relação aos estados e municípios, apesar de sua restrita capacidade de indução devido aos seus problemas de financiamento.

A disponibilidade de recursos é um dos fatores que limita a capacidade de intervenção do governo federal na redução de desigualdades ou na indução de políticas da Educação Básica, pois grande parte dos recursos para este nível de ensino é transferida automaticamente, segundo as normas constitucionais, para os governos subnacionais. Esta constatação é confirmada por Arretche (2004), que afirma que o governo federal (MEC) conta com recursos institucionais bem mais limitados do que as demais políticas sociais para coordenar a consecução de objetivos nacionais e isto inclui recursos financeiros (SUMIYA, 2005, p. 64).

A atuação indutora do MEC em relação aos governos subnacionais resultou de algumas mudanças promovidas pelo próprio Ministério nesse período: a criação do Fundef, no qual foi delimitado que no mínimo 60% dos recursos devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício; a implantação do Saeb; a realização da reforma curricular; o aprimoramento das informações do Censo Educacional, o que permitiu ter um diagnóstico real da Educação no país; e a aprovação da LDB, que preencheu algumas lacunas da Constituição Federal de 1988 em relação às competências de cada ente.

Além disso, segundo João Cardoso Palma Filho, professor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) e atual Secretário Adjunto da Secretária da Educação do Estado de São Paulo<sup>19</sup>, e Nigel Brooke, essa orientação não foi modificada no governo de Luiz Inácio Lula da Silva; ao contrário, foi aprofundada, por exemplo, com a criação do Ideb.

[...] O governo do PT [Partido dos Trabalhadores] deu continuidade a essa política, até aprofundou em determinados casos e deu continuidade. E nós estamos agora num ponto fundamental em comparação com muitos dos nossos vizinhos. Temos sistemas sólidos, bem consolidados, não são muitos países que têm o sistema de avaliação que nós temos. Temos o Saeb, temos a Prova Brasil, temos o sistema de Ensino Médio, até avaliação de Ensino Superior. Ninguém tem isso em lugar nenhum. Nós somos os únicos com avaliação de sistema de Ensino Superior. Em termos de avaliação nos avançamos enormemente (Nigel Brooke).

Os mecanismos de indução, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, citados anteriormente influenciaram a criação dos sistemas de avaliações recentes que existem em 13 estados brasileiros. No governo Lula, esses mecanismos foram reforçados por meio, principalmente, do Plano de Ações Articuladas (PAR), influenciando a criação dos índices estaduais.

Segundo Faria & Filgueiras (2007),

visando a concretizar o seu objetivo de formar uma “cultura de avaliação” no país, o Inep vem proporcionando capacitação técnica para os estados brasileiros “avançarem autonomamente na questão da avaliação”, possibilitando a formação de uma “rede de sistemas de avaliação” no país. Como resultado dessa parceria, vários estados brasileiros já implantaram seus próprios sistemas de avaliação [...]. Parece claro que tais iniciativas contribuem para: (a) contornar, no que diz respeito ao controle global do sistema educacional, as limitações inerentes à própria descentralização da Educação no país, que deu a estados e municípios autonomia para a provisão da Educação Básica; (b) mitigar as implicações advindas do fato de o Saeb ser um sistema amostral implantado em um país federativo de dimensões continentais, onde a Educação Básica é altamente descentralizada [...] (p. 358).

---

<sup>19</sup> Entrevista realizada no dia nove de novembro de 2010.

O controle das redes estaduais e municipais de ensino é realizado por meio de exigências para a concessão de financiamento pelo Governo Federal aos governos subnacionais. Esse controle processual é feito por meio da adesão ao Termo de Compromisso Todos Pela Educação dos estados e municípios e da elaboração do PAR por eles. A adesão ao Compromisso significa o acompanhamento das metas do Ideb e a sua melhoria.

“O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007, p. 1). Na resolução/CD/FNDE nº 047 de 20 de setembro de 2007, o MEC indica como eixos temáticos, linhas de ação e itens passíveis de assistência técnica e financeira aos estados e ao Distrito Federal a elaboração de instrumentos de Planejamento Estratégico das Secretarias e elaboração, implantação e acompanhamento dos sistemas de avaliação, utilizando seus resultados como base para o planejamento de ações direcionadas para a melhoria da qualidade da Educação Básica dos estados e do Distrito Federal.

A partir da análise dos indicadores do Ideb, o MEC ofereceu apoio técnico ou financeiro aos municípios com índices insuficientes de qualidade de ensino. O aporte de recursos se deu a partir da adesão ao Compromisso Todos pela Educação e da elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Em 2008, todos os 5.563 municípios brasileiros aderiram ao compromisso. O ministro da Educação, Fernando Haddad, telefonou pessoalmente para os 15 últimos prefeitos que ainda não haviam assinado o termo de adesão. No dia 30 de julho deste ano, foi completada a inscrição de 100% dos municípios brasileiros. Assim, todos os municípios e estados do Brasil se comprometeram a atingir metas como a alfabetização de todas as crianças até, no máximo, oito anos de idade.

O MEC dispõe de recursos adicionais aos do Fundo da Educação Básica (Fundeb) para investir nas ações de melhoria do Ideb. O Compromisso Todos pela Educação propõe diretrizes e estabelece metas para o Ideb das escolas e das redes municipais e estaduais de ensino.

A partir do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos municípios, estados e Distrito Federal estão vinculadas à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) — instrumentos fundamentais para a melhoria do Ideb.

Atualmente todos os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.563 municípios assinaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas do PDE [Plano de Desenvolvimento da Educação] (MEC).

Se por um lado o Governo Lula estabeleceu uma relação de indução e de cooperação com os outros entes federativos, já que atrelou a concessão de apoio técnico e financeiro ao acompanhamento e melhoria do Ideb e financiou as ações relacionadas ao planejamento estratégico e à avaliação, por outro, há uma diferença em relação ao Governo de Fernando Henrique Cardoso. Neste a União agiu de forma mais hierárquica, enquanto que naquele o

Governo Federal atuou de forma mais horizontal e cooperativa. Essa diferença foi ocasionada pela mudança da postura do Governo Federal, mas também pelo aprendizado dos estados e municípios no que se refere às relações intergovernamentais. Isso pode ser exemplificado pela diferença na formulação do Fundef e do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação):

os bons resultados do Fundef ficaram evidentes uma vez que o Governo Lula manteve boa parte de suas diretrizes na criação do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), cujo objetivo é levar a mesma universalização ao Ensino Médio e à Educação Infantil. Porém, a maneira como feita a mudança já expressou uma crítica federativa ao modelo decisório da Era FHC. Muitos estados e municípios sentiram que não participaram da formulação do Fundef e quiseram ter uma participação maior. Neste sentido, prefeitos, governadores e, com destaque especial, os fóruns federativos existentes na Educação, o Consed (Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação) e a Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), foram fortemente envolvidos em todo o processo. O fato é que a ação coordenadora da União pela via do Fundef, mesmo que vista como uma ação centralizadora que ouviu pouco os governos subnacionais, gerou maior consciência intergovernamental (ABRUCIO, 2010c, p. 63-64).

Esses mecanismos de indução do Governo Federal influenciaram, portanto, a disseminação dos sistemas de avaliação e de indicadores nas Secretarias Estaduais de Educação. O que resultou em um acúmulo de “[...] domínio técnico considerável ao longo de duas décadas de experiências em avaliações educacionais de larga escala, e está entre os líderes nesse campo na América Latina” (BROOKE, 2008, p. 95).

A partir do momento em que passou a ser possível monitorar e analisar indicadores que elucidam o grau e tipo de conhecimento auferido pelos alunos – a exemplo das notas médias obtidas em avaliações como a Prova Brasil e o Saeb –, possibilitou-se, também, o estabelecimento de metas de aprendizagem. Ao gerarem resultados desagregados para o Brasil, as regiões geográficas, as Unidades da Federação, os municípios e as escolas, as avaliações nacionais permitiram aproximar as informações relevantes, concernentes ao aprendizado, da realidade das redes de ensino, dos pais de alunos e da sociedade como um todo, facilitando a identificação de situações problemáticas bem como o estabelecimento e o acompanhamento de metas (RIBEIRO, 2010 p. 80).

A maioria dos entrevistados acredita que as avaliações e o acompanhamento dos resultados passaram a ser novas práticas da política educacional no Brasil, o que facilitou a disseminação das reformas. Apesar disso, o desempenho dos alunos tem chegado pouco às escolas e famílias.

O Instituto Paulo Montenegro (2010a) realizou uma pesquisa em 2007 e apontou que os sistemas de avaliação do rendimento escolar são desconhecidos por 14% dos professores entrevistados nos grandes centros urbanos. “Os dados mostram, também, que há um intervalo

entre o lançamento de iniciativas públicas nesse campo e a resposta das escolas, para o qual certamente contribuem deficiências de comunicação com uma rede muito vasta e dispersa” (p. 35). Nesse mesmo ano, o Governo Federal lançou o Ideb, no entanto, o indicador permanecia desconhecido para 55% dos professores e a Prova Brasil foi lembrada espontaneamente por apenas 28% dos professores que lecionam no Ensino Fundamental.

Em 2008, Oliveira & Guedes (2010) constataram que, dentre as famílias entrevistadas, “pouco mais da metade dos entrevistados apontaram ter algum conhecimento da existência de exames de avaliação” (p. 74). E em 2009, o Instituto Paulo Montenegro (2010b) observou que um terço dos gestores escolares desconhece o Ideb das próprias escolas onde atuam.

Nigel Brooke afirma que há ainda um desconhecimento por parte dos supervisores de ensino, no caso de São Paulo, de como interpretar os dados, e assim seu papel de acompanhamento e orientação das escolas fica prejudicado. E critica o uso dessas avaliações pelos sistemas de responsabilização: “[...] por mais que a gente tente usar os resultados para efeitos de melhoria da escola, não é esse o impacto desses sistemas, porque eles são feitos para monitoramento, não são feitos para identificar dificuldades de aprendizagem no nível do indivíduo, da turma, da escola, não é esse o propósito desses sistemas” (Nigel Brooke).

Como observado, a disseminação dos sistemas de avaliações e de responsabilização esbarram em certos limites. Sem a devida divulgação dos resultados das avaliações e de seu entendimento pelos atores envolvidos, não haverá a mudança das práticas escolares e da relação entre comunidade e escola. Além disso, os desenhos dos sistemas devem ser adequados para a efetiva melhoria da Educação. Eles devem, portanto, ser meios e não fins.

### **3.3. A sociedade civil**

O movimento Todos Pela Educação (TPE)<sup>20</sup> surgiu em 2006 a partir de uma articulação entre o Instituto Faça Parte e o Programa Amigos da Escola (SIMIELLI, 2008). O

---

<sup>20</sup>Simielli (2008) analisou a atuação das duas principais coalizões no Brasil: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o movimento Todos Pela Educação. A primeira “[...] representa diversas entidades e organizações não-governamentais do Brasil e está ligada à Campanha Global pela Educação e à Campanha Latino-Americana e do Caribe pelo Direito à Educação. Financia-se principalmente com recursos de organizações não-governamentais internacionais e atua com o objetivo de efetivar os direitos educacionais garantidos por lei para que todos tenham acesso a uma Educação” (p. 118). Segundo a autora, ambas as organizações tem como objetivo final a melhoria da qualidade da Educação no Brasil. No entanto, elas divergem em relação aos seus objetivos, a Campanha visa a derrubada dos vetos ao PNE e o aumento do financiamento público para a



movimento é financiado pela iniciativa privada e congrega sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos. E tem a missão de contribuir para a efetivação do direito de todas as crianças e jovens à Educação Básica de qualidade até 2022 por meio de cinco metas<sup>21</sup>.

#### Quadro 5: Metas do TPE

Meta 1	Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola.
Meta 2	Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos.
Meta 3	Todo aluno com aprendizado adequado à sua série.
Meta 4	Todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos.
Meta 5	Investimento em Educação ampliado e bem gerido.

Fonte: TPE.

Em 1º de dezembro de 2010, o TPE lançou cinco bandeiras de atuação pela Educação brasileira. A primeira e a quarta são centrais nas reformas educacionais orientadas pelo desempenho adotadas nos estados brasileiros:

- 1- Currículo:** o País precisa ter um currículo nacional, com as expectativas de aprendizagem dos alunos por série/ciclo.
- 2- Valorização dos professores:** o magistério deve ter uma formação adequada, com foco na aprendizagem dos alunos, além de contar com uma carreira mais atraente.
- 3- Fortalecimento do papel das avaliações:** as provas aplicadas para medir a qualidade da Educação devem orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas. Por isso, é necessário que elas forneçam informações aos professores e aos gestores sobre o que os alunos aprenderam e deixaram de aprender.
- 4- Responsabilização dos gestores:** os gestores brasileiros devem ser apoiados, mas também responsabilizados pelo desempenho dos alunos.
- 5- Melhora das condições para a aprendizagem:** o País deve ampliar a exposição dos alunos à aprendizagem por meio do cumprimento das quatro horas diárias obrigatórias e da ampliação do turno de ensino, com utilização do contraturno para reforço escolar e recuperação (TPE).

---

Educação e o TPE elaborou as cinco metas. De acordo com ela, “[...] evidenciou-se uma divisão entre o “foco no processo”, relacionado à Campanha, e o “foco no resultado”, relacionado ao TPE” (p. 160).

<sup>21</sup> As cinco metas foram elaboradas por um comitê técnico a partir de entrevistas com 70 pessoas ligadas à área e *workshops* com a participação da maioria dos entrevistados, nos quais oito metas foram elaboradas. E a data de alcance das metas (2022) foi sugerida por Gilberto Dimenstein. O comitê técnico era composto por: Ricardo Paes de Barros, Maria Helena Guimarães de Castro, Claudia Costin, Ruben Klein, Creso Franco, Gustavo Ioschpe e Reynaldo Fernandes. Simielli (2008) aponta que, segundo Viviane Senna, “[...] as metas são “simples”, “fáceis de serem atingidas” e “utilizam os sistemas de avaliação já existentes no país”, além disso, “quatro tratam de performance e uma de financiamento”, esta última “uma solicitação de UNDIME, CONSED e MEC”” (p. 158).

Ribeiro (2010), ao aplicar seu questionário em nove Secretarias Estaduais de Educação, mostra que todas elas conhecem o Ideb e as cinco metas do TPE; apenas duas não conheciam a meta três para a sua unidade da federação. As Secretarias têm ainda metas próprias. Abaixo, observa-se um alto grau de adesão das Secretarias entrevistadas a essas metas:

Quadro 6: Metas utilizadas pela Secretarias Estaduais de Educação

Quais metas são levadas em consideração nas políticas adotadas pela Secretaria?	MG	PB	PE	RJ	RS	AC	CE	DF	MA
Metas da própria Secretaria	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Ideb	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>
Metas do TPE	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>

Fonte: elaboração própria baseada em Ribeiro (2010).

Na replicação do questionário nos casos estudados, feita para esta Dissertação, verifica-se que as Secretarias Estaduais de Educação do Espírito Santo, de Minas Gerais, de Pernambuco e de São Paulo conhecem as metas do Ideb, as metas do Ideb para o seu estado, as metas do TPE e as metas do TPE para o seu estado e tem metas próprias que são divulgadas anualmente. Além disso, os estados utilizam suas metas próprias ou todas elas para a formulação de suas políticas, como mostra o Quadro abaixo.

Quadro 7: Metas utilizadas pelas Secretarias Estaduais de Educação do Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo

Quais metas são levadas em consideração nas políticas adotadas pela Secretaria?	ES	MG	PE	SP
Metas da própria Secretaria	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Ideb	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Metas do TPE	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>

Fonte: elaboração própria.

O TPE criou um clima político favorável ao estabelecimento e ao acompanhamento das metas. O clima político favorável influencia o momento da janela de oportunidades (KINGDON, 1995). Mais do que isso, o Movimento criou uma verdadeira coalizão em torno desses objetivos. No entanto, o TPE só alcançou esses resultados porque fez parcerias com os governos, sobretudo com o Governo Federal. O clima político favorável é insuficiente se não há apoio junto aos governos.

### 3.4. O espaço de disseminação das informações

O CONSED influenciou a disseminação das ideias reformistas, já que tem sido um espaço de disseminação destas. O Conselho foi fundado em 1986 e congrega as Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal. Sano (2009) divide sua atuação em três partes: no início, sua atuação era fraca, da redemocratização até 1992, a sua relação com o MEC era conflituosa, e após 1993, passou a ter uma relação de cooperação com o Governo Federal.

No último período, participou da aprovação do Fundef e, posteriormente, do Fundeb. Após 1995, o CONSED estabeleceu como metas a melhoria da qualidade do ensino, com foco na Educação Básica e com base no Plano Decenal de Educação para Todos. Firmou ainda um acordo com o então Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, consolidando “[...] um inédito *Manifesto pela Educação*, firmado em encontro do Presidente da República com todos os Governadores, em dois de setembro de 1995, criando as condições políticas necessárias para a aprovação das reformas que visam reorganizar o Sistema Nacional de Educação.” (CONSED, 1996, p. 46 *apud* SANO, 2009, 24). Sano (2008) afirma que “embora o MEC tenha tido o cuidado de submeter seus programas e projetos ao crivo do CONSED, o que aponta para um possível diálogo entre as partes, fica claro que ainda não havia uma postura de construção conjunta dos rumos da Educação” (p. 205).

Como supracitado, no governo de Lula, a relação entre Governo Federal e governos subnacionais foi mais cooperativa, propiciada pelo próprio aprendizado do CONSED.

O principal evento que marcou esse período foi a conjuntura crítica trazida pelo Plano Real e a mudança na posição relativa dos atores. O Governo Federal se fortaleceu e adotou medidas de coordenação federativa, levando, no caso da Educação, à promulgação da Emenda Constitucional do FUNDEF. Paradoxalmente, o FUNDEF fortaleceu o CONSED e o preparou para discussões do FUNDEB. A chegada de um governo mais propenso ao diálogo e a pressão de CONSED e Undime reforçaram o canal de interlocução com o MEC (SANO, 2008, p. 201).



	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014
<b>Governador</b>	Paulo Hartung (PMDB <sup>22</sup> )	Renato Casagrande (PSB <sup>23</sup> )	Aécio Neves (PSDB <sup>24</sup> )	Antonio Anastasia (PSDB)	Eduardo Henrique Accioly Campos (PSB)	Eduardo Henrique Accioly Campos (PSB)	José Serra (PSDB)	Geraldo Alckmin (PSDB)
<b>Secretário</b>	Haroldo Côrrea Rocha	Kingler Barbosa Alves	Vanessa Guimarães Pinto	Ana Lúcia Gazzola	Niltom Mota	Anderson Gomes	Paulo Renato Souza	Herman Voorwald

Fonte: elaboração própria.

Observa-se que, mesmo com a reeleição do governador em Pernambuco e com a manutenção dos partidos no poder dos governos estaduais de São Paulo e de Minas Gerais, os Secretários não foram mantidos. Além disso, durante o mandato de 2007-2010, também houve alterações de Secretários, como em Pernambuco, onde antes de Niltom Mota, o Secretário era Danilo Jorge de Barros Cabral.

Sano (2008) afirma ainda que “[...] a principal dificuldade do Conselho reside no fato de não ter um espaço definitivo na elaboração das políticas [...]” (p. 220). Ou seja, apesar de ser um ator legítimo na política educacional, sua atuação não foi ainda institucionalizada e, conforme o autor, sua inserção na política nacional está sendo construída e depende da orientação do Executivo federal.

<sup>22</sup> Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

<sup>23</sup> Partido Socialista Brasileiro.

<sup>24</sup> Partido da Social Democracia Brasileira.

#### 4. A conjuntura crítica nas políticas estaduais de Educação

Como supracitado, as reformas educacionais orientadas pelo desempenho se disseminaram em diversos estados brasileiros. A seguir, apresentaremos de forma geral a diversidade dos sistemas de controle por resultados existentes nestes. E, adiante, os casos analisados serão descritos e aprofundados.

Quadro 9: Sistemas de remuneração por desempenho

Estado	Sistema
<b>Acre</b>	É pago o 14º salário para professores em função da regência, assiduidade e participação nas formações e o 14º salário para gestores pelo alcance de metas.
<b>Ceará</b>	É concedido prêmios às escolas, professores e alunos que apresentam os melhores resultados.
<b>Distrito Federal</b>	De acordo com a Secretaria, a partir 2010, passaria a funcionar um sistema de incentivos e punições.
<b>Maranhão</b>	Por meio do Plano de Metas da Secretaria, o cumprimento das metas é acompanhado.
<b>Minas Gerais</b>	É concedido o Prêmio por Produtividade aos servidores do Estado de Minas Gerais pelo cumprimento das metas estabelecidas através do fluxo escolar e do desempenho dos alunos ao final do ciclo de aprendizagem.
<b>Paraíba</b>	Não há.
<b>Paraná</b>	Não há. Havia um sistema de controle baseado em um boletim, no qual o desempenho da escola, os dados do censo escolar e as opiniões de diretores, alunos e pais eram comparados.
<b>Pernambuco</b>	Os profissionais que alcançam, pelo menos, 50% das metas estabelecidas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco recebem um bônus por Desempenho Educacional.
<b>Rio de Janeiro</b>	Não há. Houve uma política de controle por resultados, de 2000 a 2009, na qual os indicadores para a concessão da gratificação eram o fluxo escolar, o desempenho dos alunos e a qualidade da gestão.
<b>Rio Grande do Sul</b>	Não há.
<b>São Paulo</b>	Há a bonificação aos professores e à gestão da escola em função do fluxo escolar e do desempenho dos alunos.

Fonte: elaboração própria baseada em Ribeiro (2010, p. 84-85), em Formoso (2009, p. 30) e em Brooke (2006; 2008).

Verifica-se que os sistemas de responsabilização ainda são muito precários no Brasil. A maior parte deles se resume à concessão ou não de um bônus ou do 14º salário aos professores em função da assiduidade e do alcance de metas. Em reportagem recente do Valor Econômico (2011), outros estados se mostraram simpatizantes de tais reformas ou interessados em aprimorá-las.

A intenção de adotar a meritocracia na Educação foi confirmada por Acre, Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia e Santa Catarina. O governo paranaense ainda não fala em pagamento de bônus por desempenho, mas pretende adotar um regime de metas para o magistério. São Paulo e Pernambuco, que já aplicam o mecanismo, estudam revisar e aprofundar o modelo, respectivamente. Amazonas e Minas Gerais, primeiros Estados a adotar a meritocracia, a partir de 2007, manterão a prática (VALOR ECONÔMICO, 2011, Caderno A, p. 12)

No trecho seguinte, Nigel Brooke relata o histórico das experiências de reforma nos estados e de como ocorreu uma melhoria gradual dos sistemas ao longo do tempo:

hoje você tem um panorama de vários anos de experiência. Você tem em Ceará, a primeira premiação começou em 2002 com base nos resultados do Paese de 2001, você já tem dez anos. Nova escola começou em 2002 e durou até a chegada do atual Governador do Rio. Nós temos uma década de experimentação que permite você avaliar tanto a parte técnica quanto a parte de impacto. Na parte técnica você vê que realmente andamos muito, no princípio da década, Paese e Nova Escola, você vê o uso de instrumentos extremamente primitivos, simplesmente a média de desempenho dos alunos como se isso fosse um indicador de alguma coisa. Incurrendo em todo o tipo de erro, em não levar em consideração o nível socioeconômico dos alunos, de usar uma única medida, de comparar a escola de um ano com a mesma escola do ano depois. Talvez fosse entendido como uma melhoria na qualidade da informação, mas incorre em outros tipos de erros, as escolas mudam, a composição dos alunos mudam, quando você faz esse tipo de comparação e dá prêmio para quem consegue melhorar mais nesse intervalo, você sempre estará prejudicando as escolas que estão melhores, pois o percentual de melhoria seria menor, a escola que está começando do zero poderá apresentar sinais de melhoria mais significativos. Uma série de erros cometidos, mas, ao mesmo tempo, uma progressão em termos técnicos ao longo desse período, até hoje, você vê uma sofisticação considerável, São Paulo, Espírito Santo. A criação de indicadores estaduais e uma série de formulações para melhor medir efetivamente a contribuição das escolas para a melhoria de resultados dos alunos. Não só o indicador, mas você pega todas as avaliações de uma escola e você cria um indicador composto que na medida do possível tenta indicar o grau de contribuição da escola, mas continuam muito problemáticos esses indicadores.

Em seguida, serão realizadas a descrição e a análise das reformas educacionais implementadas nos casos escolhidos – Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo – a partir de dados coletados nos questionários, nas entrevistas, em material das Secretarias sobre as reformas e em pesquisas sobre o tema.

#### 4.1. Espírito Santo

O governo estadual do Espírito Santo sofreu profundas mudanças nos últimos anos. Com uma história recente marcada por escândalos e corrupção, formou-se uma coalizão com o objetivo de modernizar a gestão pública e melhorar a qualidade e a efetividade das políticas. Na Educação, havia dívidas com fornecedores e prestadores de serviços, os salários do magistério estavam atrasados, havia obras paralisadas e o calendário escolar estava atrasado.

Com a posse de Paulo Hartung (PMDB), as mudanças começaram a ocorrer: “[...] os anos iniciais de trabalho foram marcados pela consolidação da recuperação do equilíbrio financeiro da SEDU [Secretaria de Estado do Espírito Santo], com retomada do pagamento de fornecedores, convênios e profissionais em dia” (ESPÍRITO SANTO, 2010, p. 59). E houve mudanças mais profundas, como a alteração do processo de seleção e treinamento da burocracia educacional (com ênfase nos diretores), adoção do planejamento estratégico e a proposição da remuneração por desempenho como última etapa, ainda em fase embrionária.

Segundo Andressa Buss Rocha, assessora de Planejamento e Gestão Estratégica da SEDU<sup>25</sup>, algumas experiências internacionais e as reformas do Ceará, de Minas Gerais, de Pernambuco e de São Paulo serviram como subsídio para as mudanças. A Secretaria se inspirou mais fortemente na reforma da rede estadual de São Paulo, contanto com o mesmo consultor: Francisco Soares da UFMG. Além deste, também contrataram a Fundação Instituto de Administração (FIA), que os auxiliou no âmbito da gestão. Andressa Rocha acredita que a disseminação do modelo entre os estados foi favorecida pelos seminários e reuniões ordinárias do CONSED. Após a IV Reunião Ordinária do CONSED (2010), na qual o Secretário de Educação do Espírito Santo apresentou a reforma implementada no Estado, a Secretaria recebeu visitas de outros estados interessados em realizar as mudanças.

A reforma também se inspirou no Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo 2025 e no Compromisso Todos Pela Educação. Segundo ela, no Plano Estratégico da Secretaria, Nova Escola, não houve a elaboração de novas metas, elas foram retiradas dos documentos supracitados. Em relação à influência do TPE, ela afirma: “tanto é que o primeiro seminário de planejamento estratégico, lá em 2007, no início do ano, o Mozart<sup>26</sup> participou com a gente,

---

<sup>25</sup> Entrevista realizada no dia 1º de dezembro de 2010.

<sup>26</sup> Mozart Neves Ramos é o atual presidente do movimento Todos Pela Educação e é professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).



esteve aqui, explicou as metas, a gente conversou sobre o TPE, é um parceiro importante” (Andressa Rocha).

A reforma realizada na Educação fez parte de uma orientação do governo estadual. Andressa Rocha conta que como, na década de 1990, o Estado passou por um período político marcado por escândalos de desvios de recursos, todas as Secretarias necessitavam realizar mudanças.

Então a situação que o governo encontrou em 2003, analisando até a fala dos próprios Secretários, os primeiros anos do governo foram voltados para colocar os salários dos professores em dia, estavam com três folhas sem receber, o calendário letivo começava praticamente na metade do ano, porque as greves do magistério fizeram o calendário ficar completamente bagunçado e o fornecedor estava sem receber, então não era meio que garantir o básico. E eu acho que essa questão da cultura por resultados, ela vem como reflexo de organização e de uma estabilidade no tempo, se não, você não consegue falar em implantar isso. Em 2005, era impossível, porque, primeiro, você não tinha caixa, porque isso gera despesas, pagar um prêmio desse gera despesa, e você não tinha as precondições, como que você fala em programa de avaliação de aprendizagem, com professor com três meses sem receber, sem merenda na escola, escola suja, quebrada, porque tinham mais de 200 obras paralisadas, então não tinha ambiente (Andressa Rocha).

Andressa Rocha ressalta a importância da trajetória para a adoção da reforma, assim como a importância de dois atores: Paulo Hartung, Governador do Estado do Espírito Santo (2003 a 2010), e Haroldo Côrrea Rocha, Secretário de Educação do mesmo Estado. Segundo ela, o Governador do Estado almejava realizar a reforma em todo o governo. Esse empreendimento não obteve sucesso, mas ela afirma que a cultura do governo é uma “cultura voltada para resultados” e que “a cultura de resultados está muito internalizada em todas as Secretarias”. Apesar disso, considera que houve uma lacuna entre a orientação por resultados e a criação de uma meritocracia.

Apesar de ser uma orientação de todo o governo, a Secretaria de Educação foi a pioneira na reforma,

talvez nas outras Secretarias não foi possível implantar isso, pois vivem momentos diferentes, mas o Governador é extremamente técnico, e acho que a vinda do Haroldo pra cá, que é professor, mas é professor da área de economia, é uma pessoa que tem a questão da gestão muito mais forte no discurso e na prática, talvez se ele não tivesse vindo pra cá, a gente não teria chegado nesse modelo. [...] Acho que o perfil dele contribuiu e muito, uma clareza, o que é resultado da Educação, resultado da Educação é aprendizagem. [...] Então a clareza do que precisava e esse perfil extremamente gerencial dele trouxe isso para a Educação. Eu me lembro de um momento quando ele chegou e eu cheguei praticamente junto, quando a gente foi discutir o plano estratégico, a gente começou falando que a gente tinha que definir a visão de futuro e a missão, porque os projetos surgem a partir de onde você quer chegar, a fala geral das pessoas que são da área da Educação é isso aqui não é uma empresa, isso são ferramentas utilizadas pelas empresas para gerar lucro, então

houve um resistência grande. [...] Tinha realmente uma resistência, naquele momento o Secretário bancou a resistência, mas não de uma maneira autoritária, esse plano levou mais de um ano para ficar pronto, justamente por isso. [...] Então não sei o que aconteceu em outras Secretarias, mas posso te dizer que o Governador também foi completamente favorável a ideia, essa coisa da cultura de resultados é uma coisa que está muito presente na fala dele (Andressa Rocha).

O pioneirismo reformista propiciou a criação da assessoria de Planejamento e Gestão Estratégica da SEDU em 2007 e o fortalecimento e a expansão do Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES), criado em 2000<sup>27</sup>. De 78 municípios, 75 redes municipais de ensino e 26 escolas privadas aderiram ao sistema. O sistema permite que as escolas tenham resultados anuais mais rapidamente do que as avaliações nacionais. Segundo ela, “a existência da avaliação foi fundamental para a introdução do bônus. Se a gente não tivesse o PAEBES não tinha como, porque resultado em Educação é aprendizagem” (Andressa Rocha).

Além dessas ações, a Secretaria elaborou o modelo de remuneração por desempenho. Esse processo durou dois anos. De acordo com o Secretário na IV Reunião Ordinária do CONSED (2010), no primeiro ano, o modelo foi construído com o sindicato, mas, como não houve consenso, no segundo ano, a Secretaria terminou o projeto e o enviou à Assembleia Legislativa. A lei foi aprovada (Lei Complementar nº 504 de 23 de novembro de 2009), no entanto, sua regulamentação ainda não.

O modelo de remuneração por desempenho necessitava solucionar importantes problemas da rede estadual do Espírito Santo: o alto índice de absenteísmo dos professores, problemas do Ideb, pois o indicador não considera os alunos que não fazem a prova, e a falta de um currículo unificado. Dessa forma, o modelo avalia todos os alunos e, quando o aluno não faz a prova, sua nota é zero, controla a presença dos professores na escola por meio de sua frequência, já que um valor mínimo do bônus é concedido se o professor não tiver mais do que dez faltas, e da presença do professor em 2/3 do ano letivo. Além disso, implantaram o currículo comum. A proposta de remuneração por desempenho é descrita abaixo:

#### Quadro 10: Modelo de remuneração por desempenho do Espírito Santo

---

<sup>27</sup> Em 2000, o PAEBES avaliou a 2ª série do Ensino Fundamental, em 2004, passou a avaliar a 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 1ª série do Ensino Médio nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, Física, Química e Biologia. Em 2008, houve a Avaliação Diagnóstica da Alfabetização em turmas de 1º e 2º séries/anos do Ensino Fundamental e a avaliação da 1ª série do Ensino Médio nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. Antes de 2004, as provas eram feitas pela própria Secretária, devido à expansão da avaliação, a Secretaria contrata empresas para implementar as provas.

Critérios	DETALHAMENTO
<b>EQUIPE</b> Aprendizagem + Esforço	<b>Aprendizado dos Alunos: Avaliação de Sistema – IRE</b>
	1) % de Alunos nos Níveis de Desempenho <i>Insuficiente (2), básico (6), adequado (8) e avançado (10).</i> 2) Alunos Ausentes da Avaliação do Sistema (0).
	<b>Esforço: Níveis Sócio-Econômico e de Ensino – IEE</b>
	1) Nível Sócio-econômico <i>Renda familiar, escolaridade da mãe e ocupação do responsável pelo domicílio.</i> 2) Nível de Ensino <i>Esforço é considerado maior para o Ensino Médio.</i>
<b>Classificação em 11 faixas de Merecimento (50 a 100%) – IMU</b>	
<b>Individual</b>	<b>Contribuição para o Resultado = Presença</b>
	1) <b>Contribuição ao Desempenho (critério de “corte”) – ICD</b> <i>2/3 do período de avaliação na mesma unidade (122 dias – entre 01/05 e 31/10).</i> 2) <b>Valorização da Assiduidade (reduzidor por ausência, exceto férias) – FVA</b> <i>7% de desconto do valor do bônus para cada dia de registro de ausência.</i> OBS: acima de 09 ausências, profissionais ainda recebem o piso (30% do valor a que teria direito).

Fonte: SEDU.

Como mostra o Quadro, o desempenho dos alunos é dividido por faixas de competências e segundo seu nível sócioeconômico e não por média da escola. Andressa Rocha explica o processo de construção do modelo:

não dá para comparar uma nota A de uma escola que fica aqui na Praia do Canto, que é uma população com o padrão sócio-econômico A-B, com a população lá de Cariacica que é D-E. Então a gente precisava criar esse equilíbrio. O professor Chico tem um *know-how* nessa área, então ele trabalhou nessa linha do efeito-escola, nós definimos um indicador, que é o IDE, no nosso caso, Indicador de Desenvolvimento da Escola, que leva em consideração: o nível sócio-econômico, o resultado da avaliação do PAEBES e a questão da ausência do aluno na prova, que é essa questão: ele leva zero se não for fazer a prova, o indicador da escola é basicamente composto por esses três itens. O fator presença do professor conta como um fator de redução, então a escola recebeu, vamos supor, nota 8 no IDE, no meu salário, essa nota corresponderia a R\$ 1000, mas eu faltei cinco dias, esses 1000 vão ser a base de cálculo e vai ser extraído um valor para chegar no valor que eu efetivamente vou receber. E tem que ter 2/3 do período de avaliação de trabalho na escola, justamente, porque a gente acredita que isso é um dos fatores que prejudica a qualidade da Educação, é essa movimentação de profissionais ao longo do ano. Então para estimular a permanência na mesma unidade, a gente colocou esse critério dos 2/3 que é o primeiro corte. Se você não cumpriu os 2/3, você nem entra para ganhar o bônus, se você cumpriu os 2/3, você vai receber pelo menos o piso de 30%. Aí o quanto a mais você vai receber vai depender do desempenho da sua escola e da sua presença.

Ainda,

essa questão dos alunos não participam da avaliação é uma questão que a gente não tinha pensado. Quem trouxe isso foi o Chico com a experiência de São Paulo, eles observaram que algumas escolas faziam isso, ela consegue uma boa média mandando só os melhores fazerem a prova. Isso é uma coisa que eles trouxeram. Basicamente foi isso, a gente tornou o modelo mais leve. O modelo era mais rígido quando a gente começou a pensar nele (Andressa Rocha).

A trajetória da política, ou seja, a presença e o fortalecimento do sistema de avaliação influenciaram a reforma. Além disso, as próprias trajetórias de outros estados, como São Paulo – como seus problemas de concepção e implementação –, proporcionaram uma aprendizagem para a construção do modelo de responsabilização do Espírito Santo.

Como apontado, houve alguma resistência, principalmente, do sindicato, mas isso não inviabilizou e nem provocou mudanças no projeto. Ao longo da elaboração, a Secretaria noticiava sobre o assunto, o que gerou um maior entendimento e apoio. Quando o decreto foi aprovado e publicado, a Secretaria pretende realizar um debate com o sindicato, reuniões regionais com professores e diretores, disponibilizar informações no site da Secretaria, em folder, em cartaz e em vídeo e já capacitaram os professores de matemática para explicarem o modelo nas escolas.

Mais importante do que a introdução da remuneração por desempenho, outras mudanças fazem parte da reforma e a alicerçaram. Houve a ampliação do salário de ingresso na carreira. Hoje o salário de ingresso é de R\$ 1.655,00<sup>28</sup>. E foi realizada uma seleção mais rigorosa dos professores por meio de prova objetiva e discursiva, avaliação de titulação, curso de formação e avaliação de competência didática. A Secretaria promove formação continuada aos servidores e a consultora Guiomar Namó de Mello foi contratada para elaborar o Plano de Formação Continuada da rede estadual. Apesar dessas mudanças, a progressão da carreira é por tempo.

A Secretaria elaborou também um diagnóstico da formação inicial do professor, em seguida, uma síntese com os pontos fortes e fracos e, por fim, a Fundação Carlos Chagas organiza uma proposta comum entre Secretaria e Universidades visando maior aderência entre o que é ensinado nos cursos (faculdades) e o que é efetivamente exigido em sala de aula.

---

<sup>28</sup> Em 2003, o salário base de entrada na carreira de professor era de R\$ 421,00, ao longo dos anos de atividade docente, o salário ficava carregado de gratificações.

Para a seleção dos diretores, foi realizado um novo processo seletivo através das seguintes etapas: indicações do Conselho de Escola, análise de currículo (aspectos legais), testes psicológicos (competências e habilidades) e entrevista. Depois desse processo, o diretor é nomeado pela Secretaria e passa por um curso de desenvolvimento de competências gerenciais<sup>29</sup>.

No âmbito da avaliação, outra mudança foi realizada: os alunos em fase de alfabetização são monitorados constantemente. Eles são avaliados duas vezes ao ano, no começo e no final do ano. Na primeira avaliação, os pais assinam um termo de compromisso da Educação. A Secretaria entrega aos professores um prontuário do aluno com o resultado da avaliação, as deficiências do aluno e as recomendações com a orientação de uma equipe das unidades regionais. Quando os alunos estão muito atrasados, eles são encaminhados às ações do Instituto Airton Senna, contratado pela Secretaria.

A reforma introduziu na Secretaria e na rede estadual capixaba o planejamento estratégico, ou seja, a definição de missão, de objetivos e de metas e o monitoramento dos projetos. Além disso, introduziu mecanismos de reforço da meritocracia. Isso só foi possível devido à existência do sistema de avaliação.

E aí a gente foi devagar chegando nisso e o bônus tem tudo a ver com isso, tem a meritocracia, a coisa de você organizar o processo para chegar num resultado. As escolas com o decreto, chegando essa questão do bônus, elas vão passar a olhar diferente para o resultado do PAEBES, porque hoje é meio contemplativo. Eu olho, mas não me organizo para melhorar (Andressa Rocha).

No mesmo sentido, ela acredita que

[...] o principal ganho do bônus não é o pagamento em dinheiro, é levar essa discussão sobre o que é o resultado da Educação para dentro da escola de uma maneira mais enfática, porque você leva efetivamente, ou seja, quando as pessoas receberem o seu contra-cheque fatalmente dirão “mas, por que a gente recebeu isso?” (Andressa Rocha).

A preocupação com o desempenho, de fato, esteve presente nos últimos anos na política educacional do Espírito Santo. Não só pela remuneração por desempenho, mas também pelo monitoramento da política, especialmente, na alfabetização, e pela mudança do processo de seleção dos diretores de escola. Além disso, em todos os projetos e programas da Secretaria, há um controle por meio de metas e resultados. O que só foi possível pela

---

<sup>29</sup> Os tópicos do curso são: visão sistêmica, orientação para resultados, liderança e desenvolvimento de equipes, compartilhamento de informações, empreendedorismo e inovação (ESPÍRITO SANTO, 2010).

orientação da política educacional do estado, na qual já havia o sistema de avaliação. Provavelmente, sem esse sistema, não teria sido possível realizar essas mudanças em dois mandatos, até pela própria situação da Secretaria no início do primeiro mandato.

## 4.2. Minas Gerais

No Estado de Minas Gerais, há uma continuidade de governos do PMDB e, posteriormente, do PSDB.

O PMDB era uma organização frouxa, composta de uma federação de forças políticas das mais variadas, indo da esquerda comunista e católica a ex-arenistas, e nenhum líder ou facção política se mostrou capaz de impor uma visão coerente ao partido. Essas divisões internas levaram à fragmentação e ao enfraquecimento do partido e, no início dos anos 90, uma boa parte da ala mais progressista do PMDB já havia deixado a agremiação para se filiar aos recém-legalizados partidos de esquerda e aos social-democratas do PSDB. Em um espaço de poucos anos, o PSDB, cuja liderança era composta de ex-militantes da esquerda católica e “emedebistas históricas”, tornou-se o principal rival do PMDB na política mineira, elegendo o prefeito de Belo Horizonte em 1988, a segunda maior delegação na Câmara dos Deputados em 1990 e o Governador do estado em 1994. Desde meados dos anos 1990, o PSDB e o PMDB vêm-se alternando no poder estadual e liderando as principais coalizões políticas, consolidando um padrão de competição “centrípeto” e não ideológica (BORGES, 2006, p. 146-147).

O Estado de Minas Gerais foi precoce nas reformas educacionais. No governo de Hélio Garcia (PMDB) em 1994, houve o financiamento pelo Banco Mundial de uma reforma na rede estadual de ensino. A formulação dessa reforma contou com a contribuição de consultores ligados ao Banco, como Cláudio de Moura Castro, Guiomar Namó de Mello, Alcyone Vasconcelos Saliba e Nigel Brooke. A reforma aliou o conhecimento da reforma da Educação na Inglaterra e o movimento de redemocratização do final da década de 1980 (PRADO, 2007).

Resultado disso foi o projeto “Qualidade na Educação Básica de Minas Gerais” implementado em 1994, que objetivava a concessão de autonomia financeira, administrativa e pedagógica às escolas. Para Prado (2007),

a situação encontrada pela Secretaria Estadual de Educação (SEE), no início de 1991, era (NETO, 1991): a) de completa ausência de um quadro informativo sobre a situação da rede física instalada em termos de ocupação, ociosidade e necessidades de ampliação; b) uma estrutura fortemente centralizada e burocratizada, o que resultava em um processo decisório moroso, inclusive na compra de materiais de consumo para as escolas; c) a ausência de participação da comunidade local na administração das escolas e; d) a inexistência de um sistema de avaliação de desempenho dos profissionais da Educação e do rendimento escolar (p. 173).

Para isso, o então Secretário da Educação, Walfrido Silvino dos Mares Guia Neto, introduziu como instrumentos para melhorar a qualidade do ensino: a autonomia escolar, a participação da comunidade na gestão da escola, a capacitação dos diretores escolares e a avaliação externa do rendimento dos alunos (*ibidem*, 2007).

Segundo Nigel Brooke,

[...] foi uma conjunção de vários fatores, uma liderança importante, a figura do Walfrido dos Mares Guia, um momento político importante que estávamos consolidando, a redemocratização, uma facilidade maior de conseguir recursos externos por empréstimo do Banco Mundial. Eu acho que esses três fatores foram fundamentais e uma ideia de que tinha que ter uma política educacional coerente, estruturada, bem pensada, bem fundamentada, que não podia continuar a ser um aglomerado de ações e reações na medida em que as coisas aconteciam, que tinha que ter uma plataforma estabelecida que poderia ser chamada de política educacional do Estado, isso muito em reação àquela coisa amorfa, sem muita estrutura dos primeiros anos depois da ditadura. O PMDB não tinha realmente colocado muita coisa em termos de estrutura, tinha respondido aos anseios de uma nova era da Educação, mas sem uma clareza de como organizar o setor.

Nigel Brooke afirma que o Walfrido foi um ator fundamental para a adoção da reforma.

Ajudou o fato do Walfrido ter vindo do setor privado. Ele trouxe uma compreensão da área de Educação, que ele é empresário da área de Educação, e os interesses do setor privado e entende bastante de Educação. Tinha um tino de administrador que facilitou e percebendo a necessidade de explicitar os objetivos, o que se esperava de cada política, qual a missão.

A segunda grande reforma na política educacional, segundo os entrevistados, ocorreu em 2006, no governo de Aécio Neves. O Choque de Gestão e, posteriormente, o Acordo de Resultados foi implementado a partir de 2003 em todas as Secretarias do Governo Estadual. As mudanças anteriores, como a introdução da eleição para os diretores de escola, a descentralização financeira e administrativa de funções para a escola e, principalmente, o sistema de avaliação influenciaram fortemente essa reforma.

João Antonio Filocre Saraiva, Secretário Adjunto de Educação de Minas Gerais na gestão 2007-2010<sup>30</sup>, aponta que, na adoção da reforma no governo de Aécio Neves, o sistema de avaliação já estava incorporado e, com isso, o diálogo com o sindicato não foi difícil.

Na década passada, deu muito problema, mas já entrou na cultura, vira e mexe alguém vai à Assembleia e pede para acabar, mas é algo puramente doutrinário, ninguém sai na rua fazendo campanha para isso, ao contrário, as pessoas querem saber que dia sai o resultado. [...] É alguma coisa que as pessoas já esperam, que já entrou na cultura, que aprenderam a apreciar, ficam felizes quando os resultados

<sup>30</sup> Entrevista realizada no dia 29 de novembro de 2010.

melhoram e normalmente estão melhorando. Então existe um certo grau de felicidade bastante disseminado (João Filocre).

Em relação às outras mudanças e à importância da trajetória, ele afirma que

a reforma de 1994 foi feita criando os colegiados da escola, o fortalecimento do diretor como liderança principal da escola, isso tudo criou em Minas, como foi feito há mais tempo, no caso do diretor, uma medida de fortalecimento da direção foi a eleição do diretor, o diretor é eleito e só pode ser eleito se passar no exame de certificação, tudo isso vem lá de trás, a eleição de diretor enfrentou enormes obstáculos, mas tudo foi enfrentado lá trás, hoje isso é cultura. [...] Todo o processo de avaliação que a gente faz vem dessa época. Toda a parte de gestão de escola, de diretor, colegiado vem de lá, aquilo deu uma feição de tudo o que a escola é hoje vem dessa época, exceto a discussão de qualidade total, isso desapareceu (João Filocre).

O Acordo de Resultados foi elaborado, principalmente, pelo então Vice-governador, Antonio Anastasia, e pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG). E estabeleceu metas de curto e longo prazo que se basearam em um documento denominado “Tornar Minas o melhor Estado para se viver”, elaborado com participação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e aprovado pelo Colegiado de Gestão Governamental e pelo Governador Aécio Neves (GOMES, 2009).

A reforma pode ser dividida em duas fases. A primeira objetivava, principalmente, o ajuste fiscal. Segundo João Filocre, o Estado estava com uma situação fiscal complicada, tinha um déficit grande e, assim, não havia recursos para novos investimentos. E a segunda, a melhoria da qualidade e a efetividade das políticas públicas. Esta influenciou mais fortemente a reforma educacional.

De forma geral, nas mudanças na gestão, a reforma tem três eixos principais: a contratualização, o gerenciamento de projetos e o acompanhamento dos resultados pela cúpula do governo. Na Educação, as principais mudanças foram: o monitoramento da política, principalmente, da alfabetização, a contratualização e a certificação dos diretores. Os dois primeiros vinculados ao sistema de avaliação.

Minas é um dos poucos estados a manter um sistema próprio de avaliação educacional e foi o primeiro a realizar avaliação externa das suas escolas. Em 1992, antes mesmo que o MEC implantasse o seu sistema de avaliação, já estavam sendo realizados os primeiros testes por meio do Programa de Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais. Desde então, sucessivas mudanças metodológicas e estruturais foram introduzidas. Esses aperfeiçoamentos conduziram à criação do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave), em 2000, para atender à necessidade crescente por informações mais precisas e seguras que orientassem a gestão do sistema educacional e o trabalho pedagógico nas escolas. Hoje o Simave mantém o Programa de Avaliação da Alfabetização (Proalfa) e o Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar (PAAE) (PINTO & SARAIVA, 2010, P. 123).



No âmbito da contratualização, o acordo é estabelecido entre os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta e seus superiores hierárquicos (VILHENA & ATHAYDE, 2005). Posteriormente, com o amadurecimento dessas mudanças de gestão, foram realizadas alterações, o que pode ser visualizado na Ilustração:

### Ilustração 2: Etapas do Acordo de Resultados

#### 1ª ETAPA

##### **Pactuação Estratégica: Grandes resultados a serem perseguidos**

- **Função: Ser elemento orientador das ações do sistema, estabelecendo indicadores finalísticos e outros resultados estratégicos a serem alcançados (Projetos Estruturadores e Agenda Setorial), de maneira a alinhar as prioridades dos órgãos e entidades com a estratégia de governo.**
- **Pré-condição para a pactuação de 2ª etapa**

#### 2ª ETAPA

- **Desdobramento das ações e indicadores de desempenho por equipes de trabalho em cada órgão e entidade.**
- **Função: Identificar a contribuição de cada equipe de trabalho, alinhando as ações das pessoas à estratégia organizacional**
- **Incentivos: Pagamento de prêmio por produtividade em valores diferenciados a serem recebidos por cada equipe, além da negociação de prerrogativas para ampliação das autonomias gerenciais.**

Fonte: SEPLAG.

Segundo João Filocre, o projeto da remuneração por desempenho foi elaborado pela SEPLAG em 2003 e aprovado pela Assembleia Legislativa em 2004. A Secretaria de Educação o adotou a partir de 2006 e foi basicamente um cumprimento de lei. No caso da Educação,

[...] na 1ª geração do Acordo foi pactuado o cumprimento de metas entre o Governador e o Secretário de Educação. As metas foram definidas em âmbito macro, caracterizando *outcomes*, e representavam compromisso de todos na Secretaria de Educação. Já a 2ª geração do Acordo de Resultados revela um novo desdobramento da pactuação de metas: entre o Secretário de Educação e os

responsáveis pelas regionais, chegando até o nível das escolas (FORMOSO, 2009, p. 73).

João Filocre aponta que a Secretaria faz os contratos com suas superintendências e escolas. E atua de uma maneira mais flexível com elas. Estuda a situação das 4.000 escolas e sugere uma proposta online. Em seguida, o diretor da escola discute a proposta com seus professores, com a comunidade e com o colegiado da escola e propõe as mudanças. A Secretaria examina e negocia com as escolas o que é razoável para elas. Por fim, é feita a pactuação ou a contratualização de metas.

Para a contratualização, outras duas mudanças foram necessárias: a elaboração de um currículo base comum (CBC) e de metas. No CBC, há a definição dos conteúdos obrigatórios em todas as escolas da rede. Ou seja, a reforma curricular é anterior à contratualização, sendo um de seus alicerces.

[...] Tornou-se a matriz de referência para os programas de avaliação do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave) e base para o estabelecimento de parâmetros para avaliação institucional das unidades escolares, avaliação de desempenho individual dos professores e para a proposição de metas visando à melhoria do desempenho dos estudantes (PINTO & SARAIVA, 2010, p. 119).

A meta de cada escola é projetada a partir dos indicadores finalísticos da escola que são baseados em um valor referência (valor apurado do indicador do ano anterior). Esses indicadores levam em conta o resultado dos alunos nas provas de Língua Portuguesa e Matemática, a distorção idade-série (o fluxo escolar) e o percentual de conclusão dos alunos nos Ensino Médio e Fundamental. A partir do valor observado, mede-se a alcance ou não da meta e, conseqüentemente, o valor do prêmio. Para o cálculo do valor do prêmio também são considerados os dias de efetivo exercício do servidor público, a nota da Secretaria regional e a nota da Secretaria de Educação na primeira fase do Acordo.

O Acordo de Resultados é uma das formas de avaliação do servidor público, a outra é avaliação individual. Há uma comissão<sup>31</sup> em cada escola que avalia os servidores da mesma. Quando a avaliação é positiva por duas vezes, há a progressão na carreira. Além disso, introduziram a progressão por meio da certificação, o professor progride se passar no exame de certificação realizado pela Secretaria.

---

<sup>31</sup> A comissão é composta por duas pessoas eleitas pelos próprios servidores, duas indicadas pela comunidade através do colegiado e pelo diretor da escola, que é presidente da comissão.

A certificação dos diretores representa uma expressiva mudança na maneira de sua seleção. Os diretores devem atingir uma nota mínima na prova de certificação para estarem aptos a serem elegíveis. Depois de eleitos pela Assembleia Geral da escola e de apresentarem um programa pedagógico para três anos, o governo pode destituí-los se as escolas não alcançarem as metas contratualizadas.

Nas ações mais diretas de melhoria da política, a Secretaria realiza o acompanhamento das metas – no caso da alfabetização, por meio de um sistema de monitoramento online. Uma equipe da Secretaria visita toda semana a escola e faz um relatório online. Na visita, ela leva o relatório anterior e conversa com o diretor sobre as providências para melhorar o desempenho dos alunos. Além disso, é feita a avaliação da aprendizagem de todos os alunos por meio de uma escala de proficiência e de um banco de itens. O professor monta uma prova com os itens do banco, aplica-a e corrige segundo seu próprio gabarito. A Secretaria então consegue saber o desempenho dos alunos e do próprio professor. Com base nessa informação, a Secretaria monta os cursos de capacitação. Em outras palavras, o monitoramento preciso das escolas é uma condição para a construção da contratualização e, sobretudo, das metas vinculadas ao pagamento de bônus.

Segundo João Filocre, as medidas para motivar os professores, as mudanças no plano de carreira e a nova tabela de vencimentos mudam o ânimo e a disposição deles. No entanto, as práticas escolares são mais difíceis de serem mudadas. Os professores, mesmo com suas deficiências, se sentem mais estimulados a avançar. Mas há um limite para isso e ele acredita que a rede mineira está chegando nesse limite, “[...] eu acho que nós estamos extraindo dos nossos professores o máximo que eles conseguem dar em função da formação deles [...]” (João Filocre). O limite dessas medidas tem que ser transposto pela melhoria da qualidade dos professores. Na próxima gestão, portanto, a Secretaria incentivará a formação de professores. Os cursos ocorrerão onde a Secretaria estava instalada (Gamelera), funcionando como uma universidade. Aqui se vê como a capacitação é uma das condições fundamentais ao sucesso da contratualização por resultados – ou, dito de outro modo, como a profissionalização é uma condição para viabilizar estas reformas.

Em Minas Gerais, Anastasia e a SEPLAG foram os grandes empreendedores do Choque de Gestão, mas observa-se que foi uma iniciativa mais articulada e sistêmica de todo o governo, já que a reforma conseguiu ser implementada em todas as Secretarias. E, na

Educação, a então Secretária, Vanessa Guimarães Pinto, também teve papel fundamental para a implementação da reforma.

Em um ambiente de escassez, o que foi feito para melhorar a gestão dos recursos foi aumentar a eficiência. Dessa maneira, atender mais gente com menos recurso era a opção que a gente tinha. [...] Essas coisas tinham que ser feitas, mas não significa que qualquer um faria, há muito tempo precisa ser feita e não se fazia. Nessa gestão, foram feitas decisões acertadas, foram definidas certas prioridades e traçadas estratégias. A primeira decisão importante foi investir nos anos iniciais, você começa a resolver o problema não pelo Ensino Médio, mas olhar para baixo, fechar a torneira, pois enquanto você estiver formando meninos que não sabem ler no início, você não vai resolver os problemas da política. Então começou a ser feito esse trabalho na alfabetização por causa disso. Os meninos vão subindo muito bem formados, boa maior parte dos problemas já desaparece, por causa disso, porque os meninos já são bons e você só tem que ir mantendo as condições favoráveis para que esses meninos não andem para trás, eles precisam andar para frente e, para isso, você precisa de paciência, todo mundo fica preocupado porque quer ver o sistema inteiro mudar de uma hora para outra, não muda, o Ensino Médio não tem solução em si, o Ensino Médio só tem solução se você resolver os outros problemas, porque para ele deságua todos os problemas que você tem pra trás, chega o menino sem ler no Ensino Médio, como você vai resolver isso em três anos? [...] Então nem todo mundo tem paciência para esperar isso, aqui nós tivemos essa sorte de ter oito anos e agora vai ter mais quatro anos com Anastasia. 12 anos são suficientes para você corrigir de ponta a ponta. [...] A ideia é ir caminhando gradativamente junto com os meninos (João Filocre).

Para Pinto & Saraiva (2010), “o relativo sucesso obtido, até o momento, em Minas, deve-se a um cuidado especial em reduzir naturais resistências e tensões e criar um ambiente de confiança favorável às mudanças em todo o sistema” (p. 115), pois “a implantação de uma nova cultura institucional não é uma tarefa simples nem imediata. Ações precipitadas, não precedidas de devida preparação e cuidados, podem resultar, no limite, na rejeição imediata e acrítica das inovações precedidas, ou numa acomodação apenas parcial da velha cultura” (p. 115). Para eles, a questão do tempo na adoção das reformas é fundamental.

Ainda, afirmam que

em Minas, não se tentou mudar a Educação por meio de um “pacote” de medidas. A participação, o ritmo, a sucessividade e a progressividade são conceitos que orientaram, desde 2003, os processos de elaboração e implementação do plano de mudanças. A visão anterior do sistema educacional, simplista e homogênea, foi substituída por uma visão mais sofisticada, com maior capacidade de reconhecer os problemas comuns a toda a rede de ensino e os aspectos distintivos de grupos de escola e de regiões (PINTO & SARAIVA, 2010, p. 116).

Minas Gerais foi mais cedo para a contratualização, pois já tinha realizado reformas em prol do maior controle do sistema e da meritocracia no passado. Apesar disso, os próprios gestores mostram que as mudanças devem ocorrer aos poucos, ou seja, a trajetória da reforma deve ser de melhorias sucessivas e contínuas. Além disso, a reforma da Educação recente foi

uma mudança sistêmica. A preocupação com o desempenho foi realizada de forma integral na política e se concretizou por meio de três mecanismos principais: a contratualização atrelada à remuneração por desempenho, a certificação dos diretores e o monitoramento contínuo da política. O que propicia, de fato, a melhoria da qualidade do ensino.

### 4.3. Pernambuco

Em Pernambuco, a primeira experiência de reforma administrativa expressiva foi idealizada pelo Governador e adotada por diversas Secretarias, num processo semelhante ao ocorrido em Minas Gerais. No entanto, na Educação, seu processo de implementação foi bem distinto. Os primeiros passos da reforma foram dados em 2003 pelo governo de Jarbas Vasconcelos (PMDB), que ficou no poder de 1999 a 2006. Mas seu desenho foi aprofundado e implementado no governo seguinte de Eduardo Henrique Accioly Campos (PSB), que governou de 2007 a 2010<sup>32</sup> e foi reeleito em 2011. Constata-se aqui a importância da continuidade das políticas públicas.

O projeto de remuneração por desempenho foi elaborado durante a gestão de Mozart Neves Ramos (2003-2006) na Secretaria de Educação de Pernambuco. Segundo ele<sup>33</sup>, o sistema de avaliação criou um ambiente propício para a introdução desse instrumento.

Esse novo ambiente tratado a partir de metas e de indicadores promoveu, no âmbito dos governos que já tinham essa cultura de avaliação de resultados, o estímulo por mecanismos que pudessem acelerar o alcance dessas metas. E alguns estados entenderam que um dos caminhos possíveis para acelerar o alcance dessas metas seria a partir de bônus ou gratificação [...] (Mozart Neves Ramos).

Segundo Maria Epifânia Valença, Gerente de Avaliação e Monitoramento das Políticas Públicas da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco<sup>34</sup>, o sistema de avaliação – SAEPE (Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco) – foi introduzido em 2000. A primeira etapa foi realizada em 2000 e 2002 e foi aplicado novamente em 2005. Para Mozart Neves Ramos,

antes mesmo da avaliação por escola, a Prova Brasil, Pernambuco, em 2002, já tinha um mecanismo de avaliação em parceria com a Unesco para aferir a qualidade da Educação Básica de todas as escolas da rede estadual. Então com o advento do Ideb

---

<sup>32</sup> Nesse governo, a reforma denominou-se Programa de Modernização da Gestão Pública e foi implementado nas áreas da Educação, Finanças, Segurança e Saúde.

<sup>33</sup> Entrevista realizada no dia 24 de novembro de 2010.

<sup>34</sup> Entrevista realizada no dia sete de dezembro de 2010.

e tendo, portanto, a avaliação chegada à escola, foi possível estabelecer o Ideb da escola e o IDEPE, que, no caso de Pernambuco, é o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco, os dois indicadores trabalhando concomitantemente para chegar a uma Educação de qualidade no Estado.

Mozart Neves Ramos afirma que a profissionalização da gestão possibilitou a introdução da contratualização. A profissionalização ocorreu por meio da mudança no processo de seleção do diretor<sup>35</sup>, que passou a ser contratado a partir de um processo seletivo realizado pela UFPE, seguido pela submissão de uma proposta de trabalho à escola e pela eleição. A partir disso, em sua opinião, foi possível estabelecer um contrato de gestão entre a Secretaria e os diretores das escolas. Após a eleição do diretor, ele assina com a Secretaria de Educação um termo de gestão ou contrato de gestão de metas de resultados e, em contrapartida, a Secretaria envia os recursos à escola para que os resultados sejam alcançados.

De acordo com Mozart Neves Ramos,

esse primeiro momento já cria, portanto, uma profissionalização da gestão. Isso foi exatamente no período de 2003, 2004, 2005, em que essa atmosfera nova, em Pernambuco, se desenhou. A partir disso, a gente não tinha ainda o Ideb, nem mesmo o Todos Pela Educação, as metas, mas a gente então sabendo da profissionalização da gestão, do contrato de gestão e tendo, portanto, já um instrumento de avaliação que chegava à escola, nós não tínhamos ainda o indicador por escola, mas tínhamos o resultado de Português e Matemática por escola.

Mozart Neves Ramos conta que o projeto da remuneração por desempenho foi elaborado em conjunto com o sindicato dos professores (SINTEPE) durante um ano. Segundo ele, a negociação com o sindicato torna o processo demorado, mas sustentável ao longo do tempo. Isso pode ser exemplificado pelo seguinte episódio: na última situação de greve que se estabeleceu em Pernambuco, um dos pontos que o próprio sindicato colocou para a saída de greve era a antecipação do bônus, o que, para Mozart Neves Ramos, mostra o reconhecimento do próprio sindicato da importância do bônus para o professor.

Como não havia indicador de desempenho, o projeto concedia a gratificação para os 30% dos professores melhor avaliados pelo diretor, pelos alunos, pelas famílias e pelo conselho da escola. Esse projeto foi aprofundado e implementado pelo governo que assumiu em 2007. Com o advento do Ideb, as escolas que alcançassem suas metas, a partir desse indicador, receberiam o 14º salário.

---

<sup>35</sup> Antes os diretores eram indicados segundo critérios políticos.

Maria Epifânia Valença afirma que, a partir de 2008, a Secretaria fortaleceu o monitoramento na Educação, pois o SAEPE deixou de ser bianual e passou a ser anual e avalia todos os alunos da zona rural e urbana e das escolas municipais e estaduais que têm a partir de cinco alunos por sala de aula da 2<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do Ensino Fundamental e do 3<sup>o</sup> ano do Ensino Médio. A avaliação é feita pelo CAED/UFJF.

Construíram ainda o IDEPE (Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco). Segundo ela, esse indicador tem o mesmo formato do Ideb. O cálculo do IDEPE considera dois critérios complementares: o fluxo escolar e o desempenho dos alunos da 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e do 3<sup>o</sup> ano do Ensino Médio nos exames do SAEPE em Língua Portuguesa e Matemática. Com esse indicador, foram modificados os critérios para a bonificação. Atualmente, a bonificação é baseada na média de proficiência dos estudantes no SAEPE e na média da taxa de aprovação dos estudantes (medida pelo Censo Escolar).

As metas são firmadas por meio de um termo de compromisso entre a escola e a Secretaria. Dessa forma, cada escola tem uma meta específica e todas as escolas têm uma meta única para alcançarem em 2021. Além disso, no termo de compromisso, a Secretaria se responsabiliza a ajudar a escola na elaboração e implementação de sua proposta pedagógica, oferecendo infra-estrutura necessária e desenvolvendo ações que garantam a presença de professores em todas as suas turmas e disciplinas e a escola, a implantar a matriz curricular, a desenvolver o currículo integralmente, a cumprir o calendário escolar, a garantir o acesso e a permanência do aluno na escola, a apoiar todas as ações que visem o sucesso escolar e a preencher os dados solicitados pelo Censo Escolar. Neste caso, ressalta-se o papel da rede de ensino como indutora e coordenadora das reformas das escolas, mostrando que a autonomia escolar não pode significar uma ação atomizada e fragmentada das escolas.

O BDE (Bônus de Desempenho Educacional)<sup>36</sup> é concedido aos servidores das escolas que alcançaram a partir de 50% da meta firmada no Termo de Compromisso. O valor da bonificação varia de acordo com o percentual da meta atingido pela escola, de acordo com o salário-base do servidor, mas é necessário que ele tenha um exercício mínimo de seis meses na escola. Quando não há o alcance das metas, a Secretaria acompanha as escolas. Segundo

---

<sup>36</sup> Regulamentado pelas leis 13.486 de 01 de julho de 2008 e 13.696 de 18 de dezembro de 2008 e pelo decreto nº 32.300 de 08 de setembro de 2008.

Patricia Ferreira dos Santos, Analista de Sistemas da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco<sup>37</sup>,

no início do ano, a gente faz um levantamento de quais as escolas que são possíveis de receber o bônus, porque tem que ter séries finais, então é feito um documento, um contrato, entre Secretário e diretores das escolas e aí tem dizendo qual é a meta que ele tem que atingir, sugestões de qual seria aprovação e o Saepe dele para poder atingir aquela meta daquele ano. Tem a meta dele para cada série, se a escola tem 5º ano, 9º ano, 3º ano, ele recebe três metas, uma meta para cada série, se ele atingir as três, ele tem direito ao bônus, se ele atingir 100%, ele tem direito a 100% do bônus, se ele atingir 59%, 59%, é de 50% a 100%, quem não atingir 50%, não atende. É um contrato, tem qual a obrigação da escola, a aprovação que ele precisa para ele poder conseguir atingir aquele, para ele saber qual é o esforço dele naquele ano. Qual é o objetivo desse contrato? Ele trabalhar esses dados com o corpo da escola, o grupo gestor como também todos os envolvidos para que, em equipe, eles consigam atingir esses objetivos.

Maria Epifânia Valença aponta que desde a merendeira até o diretor da escola recebe o bônus e, se um professor dá aulas em mais de uma escola, ele recebe a bonificação pelas duas escolas proporcional a sua carga horária em cada uma delas.

Margareth Costa Zaponi, Assessora de Gestão da Rede da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco<sup>38</sup>, afirma que as seguintes mudanças integraram a reforma: reordenamento da rede escolar, implantação de um sistema de gestão, reorganização do currículo, alteração no formato de avaliação e foco em resultados. De acordo com ela, o foco em resultados ocorreu “a partir de um planejamento estratégico acompanhado diretamente pelo Governador”.

A importância do Governador do Estado de Pernambuco também foi apontada por Maria Epifânia Valença, assim como, a do antigo Secretário de Educação, Danilo Cabral:

o Governador foi o corajoso, o corajoso que chegou e disse a gente tem que apresentar em Pernambuco uma Educação de qualidade, aí o que foi que ele fez, teve a coragem de interditar escolas, parar escolas, porque elas não estavam funcionando, teve a coragem de implantar, mesmo com todas as críticas, os programas de distorção idade-série, retomar a avaliação com um ciclo anual, então várias ações ele fez. Nós tivemos o Secretário, Danilo Cabral, que realmente teve peito de enfrentar o sindicato e a sociedade para fazer isso. Nem todo mundo tem sensibilidade, como ele disse, eu estou querendo no Estado de Pernambuco uma Educação que seja a parecida com o que os meus filhos tiveram em escola privada, não é todo Secretário que tem essa sensibilidade de buscar recursos, como foi no Banco Mundial e outros recursos do Governo Federal. Hoje existe uma sintonia muito grande do Governo Federal com o governo de Pernambuco, veja que houve no Ensino Médio um grande investimento tanto em ampliação das escolas, jornada integral, como também na abertura de escolas técnicas no Estado. [...] Então o governo de Pernambuco, ele recebeu o Estado com 11 escolas em horário integral,

<sup>37</sup> Entrevista realizada no dia sete de dezembro de 2010.

<sup>38</sup> Informação retirada do questionário respondido por ela.



hoje nós temos mais de 150 escolas, então isso é um avanço e coragem de poder fazer isso. Porque você sabe que depende da carga horária do professor, depende da estrutura da escola, então tudo isso está sendo feito no Estado de Pernambuco.

Como observado na fala anterior, Maria Epifânia Valença aponta a influência do Banco Mundial e, principalmente do Governo Federal, por meio do Inep, para o fortalecimento das avaliações e a adoção de metas e da bonificação.

O Banco Mundial, ele tem aqui uma grande influência, mas é em atividades que favorecem a isso, por exemplo, na parte física, ele tem uma parte de financiamento que é do Banco Mundial, aqui na avaliação, eu tenho uma parte que é do Banco Mundial, programa de correção de fluxo, tem também uma parte que é do Banco Mundial. A gente não pode dizer que só foi uma ação, mas um conjunto de ações que favorecem a melhoria da qualidade e, para que a gente possa monitorar essa situação, o sistema de avaliação é um aporte. Como é que o Inep faz com a gente, existe um convênio de cooperação técnica com o Inep no sentido dele nos dar suporte técnico nos nossos sistemas estaduais então, por exemplo, a metodologia que a gente usa de Teoria de Resposta ao Item, para isso a gente tem que ter elementos para comparabilidade ano a ano, horizontal e vertical, anos anteriores, como também em todo o Brasil, para isso, nos precisamos de um elenco de itens que são cedidos pelo Inep e participamos também em toda organização da avaliação nacional para que a gente possa ter sintonia em toda a metodologia que é usada no nacional como também é usada no estadual (Maria Epifânia Valença).

Assim como Maria Epifânia Valença, Mozart afirma que o Banco Mundial impulsionou a reforma administrativa em Pernambuco. Além dessa instituição, ele cita o Instituto Co-Responsabilidade Pela Educação<sup>39</sup>, que influenciou adoção da orientação por desempenho e da profissionalização da gestão com uma parceria de implantação de escolas de tempo integral de Ensino Médio em toda a rede estadual.

Em relação à reação dos professores, Margareth Costa Zaponi afirma que não há resistências e não há oposição do sindicato dos professores. Para Maria Epifânia Valença, sempre há alguma reação do sindicato, mas ela considera que os professores já incorporaram a cultura de avaliação e o sistema já está consolidado, pois toda a rede estadual e a rede municipal integram o sistema de avaliação.

Em relação à consolidação do sistema de avaliação, Mozart Neves Ramos afirma que, em uma pesquisa da Fundação Victor Civita (Educar para Crescer), foi mostrado que a maioria dos coordenadores pedagógicos, cerca de 58%, não sabia o que era o Ideb. No entanto, ele acredita que as práticas de ensino foram modificadas com a reforma.

---

<sup>39</sup> Presidido por Marcos Magalhães, que foi presidente executivo da Philips no Brasil em 1994 e é do Conselho Consultivo da mesma empresa.

Entretanto, há uma suspeição de que onde se tem responsabilização por resultados, em que o Ideb influencia nos salários, as pessoas conhecem mais, ou seja, quando toca no meu salário, olha se a gente não melhorar a escola, a gente vai perder recursos que deveriam entrar no nosso salário, quando isso acontece, a escola se mobiliza. Ou seja, em Educação ou na política pública em geral, se não houver responsabilização de resultados, se não há de quem cobrar porque não se fez aquilo, naturalmente, as pessoas não compactuam com o esforço da política pública, o Governador assina, o Secretário divulga pela imprensa, mas na escola não chega, só chega quando há cobrança de resultados, só chega quando há responsabilização. Então no meu entendimento, onde de alguma maneira, esse resultado da política de desempenho toca na questão salarial, as pessoas estão mais atentas à política, quando isso não tem uma relação, isso de certa forma não me toca muito, é problema do Secretário, do Governador que acham que isso é importante. Então as políticas tem que chegar à escola e eu acho que o fato de você acelerar essa cultura de indicadores, de metas, resultados, desempenho nas escolas e não no gabinete do secretário, isso só acontece se você de alguma maneira responsabilizar a escola pelos seus resultados, caso contrário, vai ficar, em geral, em letras mortas no gabinete do Secretário (Mozart Neves Ramos).

Maria Epifânia Valença aponta que a bonificação é um estímulo para a escola.

Nós observamos que de 2008 para 2009 o número de escolas beneficiadas com o bônus aumentou sensivelmente, deu uma diferença significativa na aprovação. Aí vem a aprovação no Censo, se eles usassem assim “porque tem bônus vamos modificar o restante da escola”, se eles aumentassem a aprovação quando nós aplicássemos a avaliação, cairia do mesmo jeito, então há um equilíbrio entre os aprovados e o desempenho dos alunos (Maria Epifânia Valença).

A divulgação do desempenho dos alunos e da evolução da escola é realizada por meio de cadernos que cada escola recebe e do site da própria Secretaria de Educação com acesso livre. Nessas informações também há a escala de proficiência com os domínios e competências.

Maria Epifânia Valença afirma que está ocorrendo uma melhora no desempenho dos alunos nos últimos três anos. Para além da bonificação, outros fatores podem ter influenciado essa melhora: o programa de formação de professores por meio da Plataforma Paulo Freire, o projeto de alfabetização “Alfabetizar é crescer” e a criação e nomeação de 1.500 técnicos em gestão educacional. Na verdade, é a combinação adequada dessas duas estratégias – profissionalização e contratualização – que pode mudar os resultados educacionais.

A partir das entrevistas, foi possível constatar que a criação e a consolidação do sistema de avaliação permitiram mais facilmente a adoção das metas, da bonificação e da reforma como um todo. Além disso, esta foi implementada de forma gradual ao longo do tempo e se constituiu como a primeira grande reforma na rede estadual. O que pode propiciar, assim como o sistema de avaliação, um ambiente favorável a continuidade da reforma ou de outras reformas que tenham os mesmos objetivos.

#### 4.4. São Paulo

Nas últimas décadas, o governo estadual de São Paulo esteve sob o comando de Governadores do PMDB e, posteriormente, do PSDB. Apesar da estabilidade política, na política educacional observam-se mudanças ao longo do período, já que houve descontinuidades entre as gestões.

No governo de Mário Covas (PSDB), foram adotadas medidas de reorganização da política educacional, tais como a Progressão Continuada no Ensino Fundamental, o novo plano de carreira, a reorganização da rede física e de trajetória escolar do Ensino Fundamental por meio da implantação de classes de aceleração, a criação do Programa de Parceria Educacional Estado-Município, o incentivo à descentralização do Ensino Fundamental, a reclassificação de alunos no Ensino Fundamental e Médio e o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), implementado em 1996.

Em 23 de março de 1995, o Diário Oficial do Estado de São Paulo, publicou comunicado da Secretaria de Estado da Educação com as principais diretrizes educacionais para o período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998, que fazia análise da política educacional paulista nos períodos anteriores a 1995 e definia como diretriz central da nova administração da Educação: “a revolução na produtividade dos recursos públicos” (LEGISLAÇÃO DE ENSINO 1995, p.303-304) e duas diretrizes complementares, a saber: 1) “reforma e racionalização da estrutura administrativa”, 2) “mudanças nos padrões de gestão”. Portanto, definia as prioridades da pasta da Educação para o próximo quadriênio (1995-1998) (PALMA, 2010, p. 158-159).

Das medidas implementadas, Fábio Santos de Moraes, Secretário Geral do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP)<sup>40</sup>, João Cardoso Palma Filho e Maria Cecília Mello Sarno, Diretor-Presidente do Sindicato de Supervisores do Magistério no Estado de São Paulo (APASE)<sup>41</sup>, acreditam que a municipalização e a progressão continuada foram as mudanças mais relevantes na gestão de Rose Neubauer. Na verdade, a descentralização e a criação de um sistema de avaliação foram os principais legados dessa gestão.

Apesar de o governo estadual continuar sob o comando do PSDB, no governo de Geraldo Alckmin, Gabriel Chalita, então Secretário, rompeu com a política educacional do

---

<sup>40</sup> Entrevista realizada no dia quatro de novembro de 2010.

<sup>41</sup> Entrevista realizada no dia onze de novembro de 2010.

governo anterior e implementou políticas orientadas pela escola acolhedora, pela inclusão social e pela integração com a comunidade. Os programas implementados que tiveram maior repercussão foram a Escola da Família, que abre as escolas aos finais de semana e proporciona atividades em esporte, cultura, saúde e trabalho com os profissionais da Educação, voluntários e universitários (SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO) e a Teia do Saber, programa de capacitação de professores<sup>42</sup>. Além disso, houve a implementação da Escola Integral e do Caminho das Artes, guiadas pela seguinte orientação:

a escola que se quer construída é a escola do acolhimento, que recebe e mantém sob seus cuidados todas as crianças e jovens, que favorece o acesso à cultura, à arte, à ciência, ao mundo do trabalho, que educa para o convívio social e solidário, para o comportamento ético, para o desenvolvimento do sentido da justiça, o aprimoramento pessoal e a valorização da vida. (SÃO PAULO, 2002<sup>43</sup> *apud* PALMA, 2010, p. 163).

Maria Helena Guimarães de Castro assumiu o cargo em julho de 2007, no governo de José Serra (PSDB), e iniciou uma reforma orientada por resultados. Segundo Maria Cecília Sarno Mello, “Maria Helena veio do MEC e é especialista de avaliação. [...] daí a Maria Helena colocou as metas, mudou o objetivo do SARESP e o controle do desempenho”.

A existência de um sistema de avaliação e a experiência anterior de reforma foram importantes para a adoção da reforma mais recente. Segundo Valéria de Souza, coordenadora da Coordenação de Ensino e Normas Pedagógicas da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo<sup>44</sup>,

o SARESP começa na gestão da professora Rose, em 1996, começa a se colocar uma cultura avaliativa, uma cultura que muitas vezes era só de constatação. Como sistema de ensino, eu acho que a Secretaria trabalhou a partir de 1996 com os dados com o sistema de ensino, mas a escola se apropriou pouco dos resultados da avaliação nesse tempo. Eu acho que as escolas começaram a se apropriar dos resultados da avaliação a partir do IDESP [Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo]. Você constatava, era muito difícil as escolas conhecerem o resultado das avaliações do sistema, não tinha uma prática de entregar um boletim para escola, como nós temos hoje [...]. Apesar de que as reformas que a professora Rose fez foram essenciais para dar suporte para isso, se não a gente não teria conseguido agora em 2007 ter criado o IDESP e toda a política de bonificação.

<sup>42</sup> Estes são alguns dos temas explorados na Teia do Saber: alfabetização e letramento; alfabetização científica e matemática; a arte como conhecimento humano sensível-cognitivo; inclusão escolar – progressão continuada, correção de fluxo, avaliação por competências, flexibilização da trajetória escolar; desenvolvimento curricular: o ensino centrado em conhecimentos contextualizados e ancorados na ação; escola democrática e plural – a marca do acolhimento; currículo e cidadania (PALMA, 2010).

<sup>43</sup> SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação. *Política educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo*. 2002.

<sup>44</sup> Entrevista realizada no dia 13 de dezembro de 2010.

Valéria de Souza explica mais detalhadamente o processo de construção da reforma:

em agosto de 2007, ela [Maria Helena Guimarães de Castro] estabeleceu dez metas para que a rede pudesse ter uma perspectiva de para onde ia, porque isso faz uma diferença enorme num sistema de ensino como o nosso, enorme, [...] é uma massa, um número imenso, então você tem que saber onde chegar. Quando a Maria Helena assumiu a Secretaria de Educação, ela logo em seguida estipulou as metas e as metas fundamentais são relativas à aprendizagem, os meninos de oito anos plenamente alfabetizados diminuem as taxas de repetência e evasão.

[...]

Logo em seguida ela modificou por meio da sua assessoria de avaliação, professora Maria Inês, o SARESP, o SARESP trouxe modificações importantes, por exemplo a gente começou a usar a Teoria de Resposta ao Item, trouxe algumas questões ao SARESP que daria para comparar de ano a ano, se não você não tem comparabilidade, de 2007 pra cá, o SARESP pode ser comparado anualmente e isso faz com que a gente possa publicar no início, março, e o nosso SARESP, nosso sistema de avaliação está ligado ao IDESP, que é o índice que mede aprendizagem dos meninos por meio da prova de Língua Portuguesa e Matemática até 2030. Então essa escola sabe os passos que tem que chegar para 2030 ter a sua meta alcançada, então isso clareou para todo o sistema de ensino, para os órgãos centrais, para os órgãos regionais, para as escolas onde deveriam chegar, qual é a nossa meta. O IDESP está atrelado à bonificação por desempenho, que é a política de mérito da escola.

Por meio do SARESP<sup>45</sup>, o desempenho dos alunos passou a ser controlado e foram estipuladas metas anuais para cada escola a fim de que as mesmas atinjam a meta de longo prazo (em 2030). O IDESP, composto pelo desempenho dos alunos e pelo índice de fluxo escolar, e o absenteísmo do professor são considerados para a o cálculo da bonificação<sup>46</sup>. O bônus é concedido ao trabalho coletivo, ou seja, à escola, incluindo professores, funcionários, coordenadores e diretor, e a bonificação é concedida de acordo com o quanto a escola cumpriu da meta estipulada. Maúna Soares de Baldini Rocha e William Massei, assessores do gabinete do Secretário de Educação<sup>47</sup>, apontam que o indicador foi inspirado nas metas do TPE e no Ideb.

As metas do Todos pela Educação e a metodologia adotada foram fatores importantes de referência para estudos e aprofundamentos quando da construção do IDESP, haja vista a concepção de metas de longo prazo adotada pela SEE-SP [Secretaria da Educação do Estado de São Paulo]. Com relação ao Ideb, convém observar que o IDESP representa um avanço metodológico ao se levar em consideração, para o cálculo do indicador de desempenho, a distribuição dos alunos nos níveis de proficiência (abaixo do básico, básico, adequado e avançado) de acordo com as séries e disciplina avaliadas (Maúna Soares de Baldini Rocha e William Massei).

<sup>45</sup> Em 2010, foram avaliadas todas as escolas estaduais de ensino regular nas seguintes séries: 3º, 5º, 7º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio, e nas seguintes disciplinas: Língua Portuguesa com Redação, Matemática, Ciências e Ciências Naturais, Física, Química e Biologia (SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO).

<sup>46</sup> A bonificação por resultados, na Secretaria da Educação, foi instituída com a lei complementar nº 1.078, de 17 de dezembro de 2008.

<sup>47</sup> Informação retirada do questionário respondido por eles.

Para a avaliação do desempenho dos alunos e a introdução da responsabilização, Maria Helena Guimarães de Castro colocou em curso um processo de centralização pedagógica por meio da implementação de um currículo mínimo obrigatório e da obrigatoriedade do uso dos materiais didáticos e do Caderno do Professor. Para Valéria de Souza, o currículo comum é “base” e “dá unidade para fazer avaliação justa”.

A Secretaria adotou tais medidas a fim de reduzir dois problemas que prejudicavam a qualidade do ensino: o alto nível de absenteísmo dos professores e o elevado número de professores temporários (48% do total) (SÃO PAULO, 2010). Segundo Valéria de Souza, a bonificação é um dos fatores que contribuiu para a diminuição do número de faltas dos professores na rede pública. Valéria de Souza afirma ainda que

o IDESP foi uma maneira da gente acompanhar uma rede tão grande de como estava o nível de proficiência dos meninos. Então o IDESP é uma maneira de você ter um certo e não é um controle no sentido pejorativo da palavra, é um controle para você tomar providências, auxiliar, pra você ajudar, pra você poder colaborar e apoiar as escolas que têm dificuldade, porque se você não tem esse mapa na sua mão, se você não consegue verificar quais as escolas que têm dificuldade, por que têm dificuldade e como é que elas podem avançar num sistema de ensino como São Paulo.

Abrucio (2010b) mostra que um dos grandes problemas da rede estadual paulista é a sua governança e controle. A partir de um estudo comparado entre as redes municipais e a rede estadual de São Paulo, ele constata que o gigantismo da rede estadual (com cerca de 5.300 escolas é a maior rede de ensino do país) aumenta os custos de transação e que “[...] a gestão da rede estadual é mais descoordenada, mais distante das escolas e mais burocratizada” (p. 267). Ou seja, o efetivo controle da rede pela Secretaria se faz ainda mais necessário no caso de São Paulo.

As escolas estaduais recebem um documento com o desempenho de seus alunos, separado por série e disciplina, e um gráfico com suas metas, que são recalculadas anualmente. O acesso as essas informações é livre na página da internet da Secretaria. Para as escolas que não alcançam a meta indicada, há um programa especial de acompanhamento e apoio a elas. Valéria de Souza aponta que há um programa para as chamadas escolas vulneráveis, escolas com os piores desempenhos, nas quais é feito um trabalho intenso entre Secretaria e equipe gestora com encontros presenciais. Segundo ela, 96% dessas escolas avançaram em sua meta. Além disso, outras mudanças foram realizadas para o alcance das metas:

com a divulgação dos resultados e do pagamento do bônus por desempenho, existe movimentação das equipes gestoras das escolas no intuito de melhorar as práticas de ensino, com apoio da Secretaria. Destacando-se as mudanças nas atividades de HTPC [Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo]; a criação de novas estruturas para atuação junto às escolas, como: PCOPs e PCs; institucionalização do dia do SARESP, o desenvolvimento de programas de capacitação aos Professores Coordenadores de Oficinas Pedagógicas (PCOPs.) e Professores Coordenadores (PCs.) etc. Especificamente no caso das escolas com baixo IDESP, mantém-se um relacionamento mais próximo, de acompanhamento e de intervenção, que tem apresentado bons resultados (Maúna Soares de Baldini Rocha e William Massei).

O papel do empreendedor de uma política, no caso, a então Secretária Maria Helena Guimarães de Castro, foi fundamental para a implementação da reforma. Paulo Renato Souza, Secretário da Educação de 2009 a 2010, continuou a reforma iniciada por ela. Introduziu outras medidas, mais ligadas à construção de uma meritocracia do que ao controle por resultados, tais como a lei de reajuste salarial, o concurso para professores temporários e o curso de formação para o ingresso na carreira.

Outro projeto implementado ainda na gestão de Maria Helena Guimarães de Castro e continuada por Paulo Renato Souza foi uma parceria entre Secretaria, Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial e Instituto Itaú Social. Inspirado na reforma realizada em Nova York, a iniciativa consiste em um projeto-piloto em dez escolas localizadas na região leste de São Paulo.

A Secretaria também acompanha os alunos na alfabetização por meio de um mapa de sondagem e de intervenção direta. Valéria de Souza acredita que três pilares são fundamentais da atual política educacional: formação de professores, acompanhamento do gestor e análise do resultado do SARESP.

Apesar de Maria Helena Guimarães de Castro fazer parte da comunidade acadêmica, as universidades a apoiaram de forma marginal na reforma. A contribuição das universidades ocorreu na elaboração dos cadernos dos professores e alunos, mas não na formulação da reforma. De acordo com João Cardoso Palma Filho, a reforma encontrou resistência, principalmente, nas Faculdades de Educação da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

A reforma também enfrentou resistência dos professores e dos sindicatos, principalmente, da APEOESP. Para eles, não se pode responsabilizar os professores pelo desempenho dos alunos, pois outros fatores são também importantes, como o acompanhamento dos pais dos alunos e o próprio investimento na Educação. Além da

responsabilização, o sindicato foi contrário a adoção da apostila, que, segundo eles, diminuiu a autonomia dos professores. A resistência do sindicato pode ser exemplificada por meio de um ato público ocorrido em 6 de abril de 2008, no qual o sindicato e os professores queimaram as apostilas enviadas pelo governo às escolas.

De acordo com Maria Cecília Sarno Mello e Fábio Santos de Moraes, as reformas não foram discutidas com os sindicatos e com o Conselho Estadual de Educação. João Cardoso Palma Filho afirma que só foi realizado um panorama da reforma por Maria Helena Guimarães de Castro no final de sua gestão, mas o Conselho não a ajudou na construção do desenho da reforma. Valéria de Souza aponta que a relação entre Secretaria e sindicato “não é uma relação tão tranquila [...] na verdade anunciava-se para o sindicato, mas não se perguntava se o sindicato concordava ou não, porque se a gente fosse abrir um debate com o sindicato a gente estaria até hoje discutindo bonificação por mérito”.

Maria Cecília Sarno Mello, Fábio Santos de Moraes e João Cardoso Palma Filho afirmam que as mudanças nas práticas de ensino são restritas devido à descontinuidade da política educacional estadual e à falta de um Plano Estadual de Educação que dê diretrizes da política. “A Educação é uma política de Estado e, no Estado de São Paulo, há uma política de Secretário. Com o mesmo partido e, às vezes, o mesmo governo, muda o Secretário, muda a política” (Fábio Santos de Moraes).

A história recente de reformas na política educacional do Estado de São Paulo tem continuidades e rupturas, o que dificultou o aproveitamento incremental das trajetórias anteriores, como ocorrido em Minas Gerais. A reforma empreendida por Maria Helena Guimarães de Castro foi influenciada pelas mudanças implementadas na gestão de Rose Neubauer, no entanto, esse processo foi rompido durante a gestão de Gabriel Chalita.

Além disso, não houve nenhuma reforma que propusesse mudanças mais profundas na gestão e na governança do sistema de ensino, como as mudanças no processo de seleção de diretores, na utilização da avaliação e na reestruturação das Diretorias de Ensino, que seriam os pilares para a adoção da remuneração por desempenho. A rede de ensino de São Paulo necessitaria de um grau maior de descentralização, de formas de controle e de monitoramento mais efetivas e regionalizadas e mudanças no âmbito da profissionalização da burocracia para garantir o sucesso da política educacional.



Com isso, os resultados da reforma são restritos. Ainda, “ficará muito difícil fazer uma reforma educacional sustentável ao longo prazo se os atores do sistema sentirem uma grande incerteza em relação à vigência das regras” (ABRUCIO, 2010b, p. 260).

#### **4.5. Semelhanças e diferenças**

As reformas nos quatro casos analisados foram influenciadas pela atuação das agências multilaterais (principalmente pela via do financiamento), dos organismos ligados à Educação, do TPE e, principalmente, do Governo Federal. Através das avaliações nacionais, do Ideb e dos mecanismos indutores, como financiamento e apoio técnico às ações ligadas ao planejamento estratégico e às avaliações, o Governo Federal influenciou a adoção das reformas nos governos subnacionais. Além disso, a participação do país em avaliações internacionais foi importante para chamar atenção das autoridades em relação à qualidade da política. Os estados também se inspiraram em reformas realizadas noutros países.

O CONSED foi um espaço importante para a disseminação das informações, principalmente, das reformas pioneiras – como Minas Gerais – para os outros estados. Apesar do fortalecimento institucional do CONSED ao longo do tempo, há ainda fragilidades em relação à estabilidade do Conselho e à institucionalização de um canal de diálogo com o Governo Federal.

Alguns fatores tiveram impactos diferenciados nos quatro casos. Como apontado, o CONSED influenciou Espírito Santo e Pernambuco. E o Banco Mundial, Minas Gerais e Pernambuco.

A entrada da reforma na agenda dos governos estaduais foi resultado da conjunção desses fatores mencionados, juntamente com a necessidade de ajustes e de remodelação das máquinas estaduais, além da atuação dos empreendedores da política em cada estado. Os empreendedores não só atuaram para colocar a reforma na agenda, mas alguns também são defensores das ideias reformistas, advindas de uma parte da comunidade epistêmica da Educação. Ou seja, nos casos estudados, o impulso mais geral das reformas estaduais, o apoio e a indução de atores de forças exógenas (agências multilaterais e, sobretudo, o Governo Federal), debates na arena educacional, ideias reformistas e os empreendedores se combinaram para a entrada das reformas na agenda.

A reforma realizada em Minas Gerais no governo de Aécio Neves preocupou-se, em primeiro lugar, com o ajuste fiscal e, em segundo, com a melhoria do desempenho governamental, ou seja, da qualidade e efetividade das políticas públicas. Na segunda fase, a reforma é realizada de fato na Educação.

A contratualização, proposta pelo governo, ocupou papel secundário na Educação. Outras mudanças foram ainda mais relevantes como a alteração no processo de seleção dos diretores e o uso da avaliação como forma de monitorar a política, especialmente, na alfabetização. Como apontado por João Filocre, essas mudanças se misturaram com as anteriores – a eleição para diretores e a existência do sistema de avaliação. Em suma, aquelas foram influenciadas por estas.

Segundo os próprios gestores da política educacional, a reforma foi realizada de forma sucessiva e progressiva ao longo do tempo, ou seja, de forma incremental. Isso gerou um ambiente favorável à mudança. A trajetória de reformas contínuas ao longo do tempo e a acumulação delas propiciaram a construção de mudanças coerentes e sistêmicas. A partir disso, Minas Gerais é o estado onde as reformas resultaram em melhorias na política pública com o apoio de boa parte do magistério.

Em São Paulo, as mudanças começaram a ocorrer na gestão de Rose Neubauer. Nesta foram implementadas a reclassificação, as classes de aceleração, a trajetória escolar foi reorganizada, houve o incentivo à municipalização e a criação do sistema de avaliação entre outras medidas. Com a mudança de Governador, Gabriel Chalita assumiu a Secretaria e mudou a orientação da política educacional. Esta passou a objetivar a escola inclusiva e acolhedora com a promoção da cultura, da arte e da ciência. Realizando outra ruptura, Maria Helena Guimarães de Castro retomou as reformas na gestão com modificações no Saesp, como a introdução da TRI, unificou o currículo, criou o IDESP e a bonificação. Paulo Renato Souza assumiu o cargo depois de Maria Helena Guimarães de Castro e deu continuidade a sua reforma.

As reformas ocorridas em São Paulo não conseguiram produzir a mesma organicidade das reformas mineiras. O que foi ocasionado pela não continuidade delas e pelas ações não incrementais. Houve a mudança abrupta da orientação da política na gestão de Chalita. E as mudanças administrativas foram pontuais, como a remuneração por desempenho, na última

gestão. Não houve mudanças nas questões centrais para a melhoria do ensino público paulista, mais ligadas à questão da profissionalização da burocracia e da governança da rede de ensino.

As reformas do Espírito Santo e de Pernambuco foram fortemente influenciadas pelas reformas já ocorridas nos outros dois estados. No entanto, segundo Mozart Neves Ramos, a existência dos sistemas de avaliação foi fundamental para a implementação das reformas nos estados, especialmente onde não ocorreram reformas expressivas anteriormente. Além disso, reformas anteriores, como a mudança no processo de seleção dos diretores, representaram um importante alicerce para a introdução da remuneração por desempenho.

Espírito Santo e Pernambuco se assemelham à reforma de Minas Gerais por dois aspectos diferentes: a organicidade e o incrementalismo. Como pode ser visualizado através do Quadro:

Quadro 11: A organicidade e o incrementalismo nas reformas educacionais

ORGANICIDADE	Espírito Santo	Minas Gerais
	São Paulo	Pernambuco
	INCREMENTALISMO	

Fonte: elaboração própria.

No Espírito Santo, apesar da inspiração na reforma paulista, verifica-se a tentativa de implementação de uma reforma mais orgânica, como em Minas Gerais. A reforma compreendeu não só a introdução da remuneração por desempenho, mas também o monitoramento da política por meio das avaliações, a criação do índice, a mudança no processo de seleção dos diretores, o reajuste no salário de ingresso na carreira do magistério e o curso de formação para os gestores. A avaliação e as metas foram, portanto, utilizadas para reorientar as ações de toda a Secretaria.

Em Pernambuco, a reforma foi realizada de forma incremental. Já na gestão de Mozart Neves Ramos, as mudanças começaram a ocorrer. O processo de seleção do diretor foi modificado, profissionalizando a gestão. E, a partir disso, foi introduzida a contratualização

entre Secretaria e escolas e a bonificação. Esta, a princípio, vinculada a uma avaliação individual, em seguida, ao Ideb e, por fim, com a criação do indicador estadual, ao IDEPE.

Interessante notar que São Paulo é o caso em que as reformas são menos incrementais e também menos orgânicas. E em nenhuma das reformas paulistas nos últimos quinze anos, o governador foi um ator estratégico como empreendedor.

## 5. As variáveis “chave” e os casos

A partir dos principais autores apresentados na revisão bibliográfica – Kingdon (1995), Sabatier & Jekins-Smith (1993) e Pierson (1994; 2004) –, foram selecionadas as seguintes variáveis que influenciam o processo de construção do desenho das reformas: empreendedores da política e atores, comunidade da política, coalizões, *policy feedback* e trajetória. A partir dessas variáveis, realizou-se a análise comparada dos casos.

### 5.1. Os empreendedores e os atores

As reformas dos estados estudados resultaram da conjunção dos três fluxos propostos por Kingdon (1995): problemas, soluções e processo político. À primeira vista, a transformação do fato em problema se deu, principalmente, pela comparação do desempenho dos alunos nas avaliações nacionais e internacionais. Com a evidência da baixa qualidade do ensino e da não efetividade da política, o assunto ganha atenção das autoridades. Nos quatro casos analisados, as reformas educacionais orientadas por desempenho foram adotadas como solução a partir de uma mudança no governo – mudança do próprio Governador ou do Secretário.

No entanto, as reformas foram influenciadas por outros fatores não contemplados no modelo de Kingdon (1995). Foram influenciadas por instituições e experiências internacionais: as reformas na Inglaterra e nos EUA, o Banco Mundial, a PREAL e a UNESCO, principalmente. E no âmbito nacional, pelo MEC, Inep, TPE e CONSED que impulsionaram a disseminação das avaliações e das metas no país. Kingdon (1995) não coloca como relevante o papel do Governo Federal e de fóruns federativos, pois, em seu livro, analisa as políticas federais. Mas, como observado, estes são fundamentais para a compreensão da disseminação das políticas e da formação da agenda nos governos subnacionais brasileiros. Verifica-se, portanto, uma lacuna no modelo no que se refere à influência externa e das relações intergovernamentais na formação da agenda.

Em relação ao papel dos atores políticos e dos empreendedores da política, observa-se que, nos quatro casos, estes são fundamentais para o impulso reformista, ou seja, para colocar a reforma na agenda. Paulo Hartung e Haroldo Côrrea no Espírito Santo, Antonio Anastasia e Vanessa Guimarães Pinto em Minas Gerais, Eduardo Campos, Danilo Cabral e Mozart Neves

em Pernambuco e Maria Helena Guimarães de Castro e Paulo Renato em São Paulo foram citados nas entrevistas como os responsáveis e fundamentais pela adoção das respectivas reformas. Segundo os entrevistados, os fatores citados no parágrafo anterior influenciaram a disseminação das reformas, mas sem a atuação desses atores, ela não teria sido implementada. Vale lembrar que, em São Paulo, as reformas não contaram com a atuação dos governadores.

Além disso, Antonio Anastasia e Maria Helena Guimarães de Castro são importantes empreendedores das reformas. No caso da Educação, Maria Helena Guimarães de Castro reforçou a função avaliativa do Inep que impactou de diversas formas na adoção dos sistemas de avaliações e das reformas estaduais e é uma importante disseminadora e defensora das ideias reformistas.

Abrucio & Gaetani (2006), em sua análise sobre a disseminação das reformas administrativas nos estados brasileiros, apontam que o padrão de atuação da União, a situação política de cada estado e a ação do CONSAD foram fatores fundamentais para fornecer as condições políticas necessárias para que os empreendedores exercessem seu papel. Na presente pesquisa, foi possível constatar tal afirmação, já que, nas reformas educacionais, o Governo Federal, as mudanças de governo, o CONSED e outros fatores já citados impulsionaram a ação dos empreendedores. Com a conjunção desses fatores e o papel dos empreendedores, a reforma entrou na agenda governamental.

Os autores mostram que a atuação dos empreendedores está ligada ao contexto e aos constrangimentos institucionais, ou seja, ela não ocorre de forma isolada. Kingdon (1995) não explora, em seu modelo, a influência do contexto e dos constrangimentos institucionais nas ações dos atores. No entanto, os atores e as coalizões só conseguem influenciar a agenda se apoiando nas instituições.

Nos casos analisados, os sindicatos, os partidos e as Assembleias Legislativas não foram variáveis relevantes para a adoção ou não da reforma. Observa-se que há uma grande diversidade de partidos nos quatro estados, PSB, PMDB e PSDB, e o PT no Governo Federal. A influência dos sindicatos na construção do desenho de reforma esteve presente somente no caso de Pernambuco. A resistência deles em relação à reforma foi citada na maioria das entrevistas, mas, somente em São Paulo, houve alguma mudança no desenho da reforma em função do sindicato. Segundo o próprio sindicato (APEOPESP), essas mudanças foram

marginais. As Assembleias Legislativas e os deputados estaduais não foram citados em nenhuma entrevista como apoiadores ou resistentes às reformas.

## **5.2. A comunidade da política educacional e as coalizões**

De acordo com Kingdon (1995), é das comunidades das políticas que saem as soluções. Ela é um importante espaço de construção do desenho da política, no qual as ideias vão sendo disseminadas e os desenhos vão melhorando, se fundindo ou são eliminados. Além disso, há um convencimento dos atores em relação à melhor solução. Sabatier & Jekins-Smith (1993) enfatizam mais o convencimento dos atores por determinadas ideias e interesses. Isso une um conjunto de indivíduos em torno de crenças semelhantes formando as coalizões. O que orientará o conteúdo das políticas públicas.

As organizações como o TPE, o Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, a Fundação Lemann e a Fundação Victor Civita e os atores como a Maria Helena Guimarães de Castro, o Paulo Renato Souza, o Mozart Neves Ramos e Francisco Soares podem ser entendidos como parte da comunidade epistêmica da política educacional. Estes mais vinculados às ideias de avaliações, de metas e de responsabilização, influenciando a orientação das reformas.

Simielli (2008) apontou, em sua pesquisa, a presença de duas coalizões na Educação: o TPE e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação. A partir dos casos selecionados, foi possível verificar a influência da primeira coalizão, o TPE, na disseminação das reformas, já que reforça essas crenças comuns: utilização das metas, avaliações e mecanismos de responsabilização.

O próprio Governo Federal formulou o Compromisso Todos Pela Educação, influenciado pelo movimento, e todos os municípios e estados o assinaram. Dos quatro estados, Espírito Santo, Pernambuco e São Paulo se basearam nas metas dos TPE para a elaboração de suas metas ou de seu indicador. Andressa Rocha ainda citou Mozart Neves Ramos como um ator que influenciou a reforma no Espírito Santo.

Observa-se que determinados atores compartilham de soluções e ideias reformistas comuns, ou seja, do mesmo entendimento da realidade. Por meio de seminários e encontros promovidos por instituições ligadas ao tema e pelos próprios governos e de reuniões e eventos

do CONSED, a disseminação das reformas ocorre por meio da criação de uma rede de atores em volta dessas ideias, interesses e objetivos comuns. Esse processo explica a adoção pela orientação por resultados como solução para a melhoria da Educação e, mais fortemente, nas políticas nacionais. Mas não é suficiente para explicar o desenho de cada reforma nos estados.

Nos casos analisados, nenhuma universidade teve influência significativa sobre as reformas. Os entrevistados citaram o Francisco Soares, professor da UFMG, que ajudou no modelo estatístico dos desenhos dos sistemas de remuneração por desempenho no Espírito Santo e em São Paulo e a UFJF no caso de Pernambuco.

### **5.3. O *policy feedback* e a trajetória**

O processo de *feedback* após a avaliação de uma política pode gerar a modificação da própria política. Kingdon (1995) afirma que o *feedback* pode influenciar a transformação de um fato em um problema. Sabatier e Jenkins-Smith (1993) apontam que a mudança na política ocorre por meio da troca das coalizões, mas que o *feedback* pode influenciar uma mudança menor por meio do aprendizado.

Pierson (1994), utilizando as ferramentas teóricas do institucionalismo histórico, diz que as mudanças das políticas no passado influem sobre as políticas no presente, já que reorganizam os interesses e os atores. Com essa acomodação, modificá-las radicalmente se torna cada vez mais difícil. Em seguida, Pierson (2004) acrescenta que se a política resultar em efeitos positivos, *positive feedback*, as futuras mudanças seguirão a trajetória escolhida no passado, já que os custos para mudá-la crescerão ao longo do tempo.

Mozart Neves Ramos afirma que os estados que já tinham uma cultura de avaliação realizaram as reformas. A criação e o fortalecimento dos sistemas de avaliação influenciaram a adoção da reforma e a orientação delas. Isso foi confirmado nas demais entrevistas, principalmente, nas experiências de Pernambuco e de Espírito Santo, onde não ocorreram reformas anteriores, mas, segundo os entrevistados, o sistema de avaliação foi um impulso para a reforma orientada pelo desempenho. Após modificações no sistema de avaliação, os estados elaboraram seus índices e, em seguida, implementaram a bonificação.

Além disso, a presença das avaliações muda as práticas escolares. Apesar da necessidade de maior divulgação e entendimento dos resultados e dos sistemas de



responsabilização, a preocupação com o desempenho dos alunos se tornou parte do cotidiano dos gestores escolares e dos professores nas redes estaduais de ensino estudadas. O que facilita a continuidade das reformas. Isso foi verificado, principalmente, na reforma de Minas Gerais, devido à realização de mudanças orgânicas e melhorias contínuas, ao contrário do caso de São Paulo.

Na rede estadual paulista, os entrevistados afirmam que a gestão da Rose Neubauer realizou mudanças essenciais para a adoção da reforma na gestão de Maria Helena Guimarães de Castro, tais como a criação do sistema de avaliação, a mudanças dos ciclos e a municipalização. A partir da gestão da Maria Helena Guimarães de Castro, observa-se uma continuidade na gestão do Paulo Renato Souza, que deu prosseguimento à reforma. Como supracitado, a presença de momentos de rupturas e a falta de mudanças sistêmicas enfraqueceram as reformas recentes em São Paulo, o próprio resultado delas e a adesão da burocracia a elas.

A reforma realizada em Minas Gerais é o caso mais evidente da influência da trajetória. As mudanças ocorridas especialmente a partir de 1994, já intitucionalizadas, influenciaram a reforma em 2003. A introdução da eleição para diretor, dos colegiados e do sistema de avaliação foram citados por João Filocre como passos iniciais das mudanças recentes, criando uma continuidade e um ambiente mais propício para a contratualização, a certificação, o monitoramento e outras medidas da Secretária de Educação.

João Filocre, na entrevista, afirma que é difícil separar o que era da reforma anterior e o que foi mudado recentemente, já que as próprias mudanças se misturam: a eleição para diretor foi combinada com a certificação, as avaliações estão sendo utilizadas para monitoramento etc.

Em Pernambuco, a reforma também foi realizada de forma incremental. Esta começou no governo anterior e, segundo Mozart Neves Ramos, foi construída juntamente com o sindicato. E, no governo seguinte, foi aprofundada com a criação do Ideb e, posteriormente, do IDEPE.

Além da reforma mineira ter sido realizada por meio de mudanças contínuas ao longo do tempo, a orientação pelo desempenho baseou muitas mudanças ocorridas na política. Essa organicidade da reforma também está presente nas mudanças no Espírito Santo. Neste houve a realização de diversas mudanças no processo de seleção, de capacitação e do uso das

avaliações principalmente. O planejamento estratégico e a orientação pelo desempenho reorganizaram as ações da Secretaria.

Para os entrevistados, as características da rede estadual e da própria Secretária foram consideradas para a construção do desenho da reforma. Por exemplo, a alta taxa de absenteísmo era um problema encontrado nas redes estaduais de ensino do Espírito Santo e de São Paulo, levando à introdução da frequência como um dos requisitos para o recebimento do bônus. Essas variáveis são responsáveis por algumas características do desenho do sistema de responsabilização, mas são problemas semelhantes nos quatro casos.

A trajetória, portanto, explica boa parte do desenho das reformas. Verifica-se também que a trajetória influencia mais nos casos em que as reformas foram institucionalizadas. A organicidade e o incrementalismo das reformas levam a uma dependência maior da trajetória. O que torna cada vez mais difícil a mudança da orientação nas reformas, já que o custo, para isso, cresce ao longo do tempo. No caso contrário – São Paulo –, as reformas ficarão mais suscetíveis à atuação dos atores, ou seja, às mudanças políticas que poderão significar novas rupturas na política. O reforço da trajetória, portanto, propicia um ambiente favorável à mudança na mesma direção e se torna difícil realizar mudanças em outras direções.

## 6. Considerações finais

A insuficiência dos mecanismos tradicionais de controle e a necessidade de melhoria do desempenho governamental e de ajuste fiscal foram centrais nas reformas do Estado iniciadas na década de 1980. Nesse contexto, o controle por resultados se tornou um dos principais instrumentos nas experiências de reformas, pois permite a melhoria contínua do desempenho e, com a publicização das informações, pode levar ao aumento do controle social.

Com a necessidade de ajuste fiscal, a reforma administrativa foi adotada em 1995 pelo Governo Federal. Com o mesmo intuito, os estados brasileiros a implementaram e pode-se dizer que a aprofundaram nos anos recentes, mais do que a União. Os estados não tinham sido modernizados anteriormente, já que as reformas realizadas no governo de Vargas e no regime militar foram centralizadas e restritas ao Governo Federal. E apesar da descentralização promovida pela Constituição Federal de 1988, os governos estaduais continuavam com déficits públicos, baixo desempenho e falta de *accountability*. Esse cenário tornou ainda mais urgente a realização das reformas no plano subnacional.

As primeiras reformas empreendidas nos governos subnacionais objetivavam o ajuste fiscal. E em seguida, teve início a onda de reformas para melhorar o desempenho governamental, a qualidade e a efetividade das políticas públicas. Especialmente na Educação, essas reformas foram disseminadas.

A necessidade de acompanhamento dos resultados dos alunos das redes estaduais de ensino já estava sendo adotada a partir da implementação dos sistemas de avaliações estaduais – o primeiro foi o de Minas Gerais, em 1991. Hoje há sistemas de avaliação em 13 estados brasileiros. Apesar disso, a década de 1990 foi marcada pelos esforços de universalização das políticas sociais, que sem o devido investimento, resultaram na queda da qualidade das políticas.

Com as avaliações estaduais, nacionais e, principalmente, internacionais, ficou evidente a baixa qualidade do ensino, chamando a atenção das autoridades governamentais. As reformas orientadas pelo desempenho foram adotadas como solução para esse problema a

partir de mudanças políticas nos governos estaduais e da atuação de empreendedores das ideias de avaliação e de responsabilização.

No entanto, esses fatores que integram o modelo de Kingdon (1995) não explicam por completo a disseminação das reformas e o desenho delas em cada estado. Os organismos internacionais, como o Banco Mundial, a UNESCO e a PREAL, também influenciaram a adoção das reformas. O Governo Federal por meio da criação do Ideb, da adesão ao Termo de Compromisso Todos Pela Educação dos estados e municípios e da elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) por eles induz o acompanhamento das avaliações, a criação de metas e a responsabilização pelos governos subnacionais. Por fim, destaca-se o CONSED como um espaço de disseminação das reformas, principalmente, entre os próprios estados e o TPE que formou uma verdadeira coalizão em torno das ideias reformistas.

Nos estados analisados, os sistemas de avaliação não só chamaram atenção das autoridades em relação ao baixo desempenho dos alunos, como também foram determinantes para a realização das reformas, orientando assim o próprio conteúdo delas. O que significa que estas foram influenciadas pela própria trajetória da política.

De forma mais acentuada em Minas Gerais, mas com algum impacto também nos outros casos, as reformas realizadas no passado também influenciaram as reformas recentes. No caso mineiro, as mudanças ocorridas em 1994, como a criação do sistema de avaliação, a introdução dos colegiados e da eleição para diretor, influenciaram e se misturaram às mudanças posteriores. O histórico de reformas na política educacional mineira foi marcada pelo incrementalismo, ou seja, por mudanças contínuas ao longo do tempo. As mudanças realizadas também foram sistêmicas e orgânicas. Além da introdução da remuneração por desempenho, elas modificaram o uso da avaliação e o processo de seleção para diretores, que se integraram às mudanças ocorridas no passado. Com isso, as mudanças anteriores, institucionalizadas, foram difíceis de serem revertidas e propiciam um ambiente favorável para reformas na mesma direção.

Em São Paulo, apesar das reformas anteriores terem influenciado as reformas posteriores, os períodos de descontinuidade da política educacional não institucionalizaram as mudanças. A irregularidade e as rupturas na trajetória das reformas permitem que a política fique mais suscetível às mudanças políticas.

Nas redes estaduais de ensino de Pernambuco e do Espírito Santo, as reformas foram influenciadas não só pela presença do sistema de avaliação, mas também pela própria disseminação das reformas entre os estados. Além disso, a reforma de Pernambuco foi realizada de forma incremental, o que permite a criação do ambiente favorável, principalmente, no magistério e a sua continuidade. A reforma do Espírito Santo contou com ações mais sistêmicas. O que também permite um ambiente favorável às mudanças com mesma orientação, já que são coerentes, convencendo os atores. No entanto, para que a trajetória de reformas seja reforçada, é necessário ainda um esforço institucionalizador nesse sentido.

A atuação dos empreendedores da política, as mudanças políticas, o baixo desempenho dos alunos nas avaliações, o papel do Governo Federal, de instituições internacionais, do TPE e do CONSED foram importantes peças para entender o processo de reforma educacional orientada pelo desempenho nos estados brasileiros.

No entanto, duas variáveis parecessem ser decisivas para a diferenciação dos casos. A primeira diz respeito às trajetórias das próprias políticas educacionais de cada estado. E a segunda refere-se à estratégia de reforma empreendida por cada governo estadual. A trajetória, por meio da existência dos sistemas de avaliação em todos os casos e das reformas anteriores em Minas Gerais e em São Paulo, influenciaram o desenho das reformas orientadas por desempenho. O incrementalismo e a organicidade diferenciaram o modo como as reformas foram implementadas. Além disso, a sequência de suas etapas influenciaram o desenho das reformas. Em Minas Gerais, no Espírito Santo e em Pernambuco, as mudanças na seleção dos diretores propiciaram a construção dos alicerces para a adoção da remuneração por desempenho.

Questões apresentadas, mas não aprofundadas, nessa Dissertação merecem ser estudadas para uma melhor compreensão de como as mudanças nas políticas ocorrem. Entre elas, destacamos: o modo como os empreendedores de uma política atuam, as condições necessárias para a sua atuação e seu papel na disseminação de ideias, o processo de aprendizagem das políticas – principalmente, a disseminação e a aprendizagem ocorrida entre os próprios estados –, a relação entre instituições nacionais e organismos internacionais, o papel dos fóruns federativos e da burocracia na disseminação das políticas.

Em suma, ideias similares não constituem garantia de reformas idênticas. Como mostrado nesta Dissertação, as ideias de orientação pelo desempenho disseminadas pelos atores, pelos empreendedores, pelas coalizões e pela comunidade da política não levam a mudanças iguais e nem aos mesmos resultados. Isso dependerá da trajetória e do contexto encontrado em cada política pública e governo.

## 7. Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. Reforma da gestão pública nos estados: avanços e desafios na institucionalização de uma agenda. In: CONSAD. *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados II*. Brasília: CONSAD, 2010a.

\_\_\_\_\_. Gestão escolar e qualidade da Educação: um estudo sobre dez escolas paulistas. In: FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. *Estudos & Pesquisas Educacionais*. SP: Fundação Victor Civita, 2010b, nº 1.

\_\_\_\_\_. A dinâmica federativa da Educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. de & SANTANA, W. (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010c, v. 1.

\_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C & SPINK, P (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7ª ed. RJ: FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 39, nº 2, p. 401-420, mar./ abr., 2005.

ABRUCIO, F. L. & GAETANI, F. Agenda, aprendizado e coalizão. In: CONSAD e FUNDAP. *Avanços e perspectivas da gestão públicas nos Estados*. Brasília: CONSAD; São Paulo: FUNDAP, 2006.

ABRUCIO, F. L. & LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, C. & ARVATE, P (orgs.). *Economia do setor público no Brasil*. RJ: Elsevier, 2004.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P. & PÓ, M. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. & PACHECO, R. V. S. *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI*. RJ: FGV, 2009.

ABRUCIO, F. L. & PÓ, M. V. Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002): transformações e desafios para a pesquisa em Administração Pública. *Relatório de Pesquisa*, Brasília, ENAP, p. 1-51, set., 2002.

ANDREWS, C. W. & BARIANI, E. As marcas de nascença: a administração pública da Colônia à República Velha. In: ANDREWS, C. W. & BARIANI, E (orgs.). *Administração Pública no Brasil: breve história política*. SP: Editora Unifesp, 2010.

ARRETICHE, M T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, volume 11, nº 31, p. 44-66, jun., 1996.

BARIANI, E. DASP: entre a norma e o fato. In: ANDREWS, C. W. & BARIANI, E (orgs.). *Administração Pública no Brasil: breve história política*. SP: Editora Unifesp, 2010.

BID. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina*. RJ: Campus, 2006.

BORGES, A. Governo Estadual, Competição Política e Mudança Institucional: Lições comparativas da reforma da gestão escolar no Brasil. In: SOUZA, C. & DANTAS NETO, P. F. *Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros*. RJ: Revan, 2006.

BRASIL. Decreto nº 6.094. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da Educação Básica. 24 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_. Resolução/CD/FNDE nº 047. Alterar a Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de julho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. 20 de setembro de 2007.

BROOKE, N. Responsabilização educacional no Brasil. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, vol. 1, nº 1, p. 94-109, 2008.

\_\_\_\_\_. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, vol. 36, nº 128, p. 377-401, maio/ ago., 2006.

CAPELLA, A. C. N. Transformando Idéias em Ação: O Papel dos Empreendedores de Políticas Públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 34, 2010, Caxambu, Anais, SP: ANPOCS, 2010.

\_\_\_\_\_. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. & MARQUES, E (orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. 2ª ed. RJ: Editora Fiocruz, 2007.

CEPAL, PNUD e OIT. *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente*. 2008.

CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Caracas: CLAD; Buenos Aires: Eudeba, 2000.

CODATO, A. Elites e instituições no Brasil: uma análise contextual do Estado Novo. 2008. 440f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

COLLINS, R. A comparative approach to political sociology. In: BENDIX, R. (ed.). *State and Society: A reader*. University of California Press, 1968.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, p. 1-25, 1972.

COMMISSION ON BEHAVIORAL AND SOCIAL SCIENCES AND EDUCATION. International Assessment of Educational Progress. 1995. Disponível em:



[http://www.nap.edu/openbook.php?record\\_id=9174&page=48](http://www.nap.edu/openbook.php?record_id=9174&page=48). Acesso em 05 de janeiro de 2011.

DYE, T. R. *Understanding public policy*. 10ª ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2002.

ELSTER, J. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. RJ: Relume Dumará, 1994.

ESPÍRITO SANTO. SEDU. Ensinando e aprendendo: oito anos da Nova Escola no Espírito Santo 2003 a 2010. Vitória: SEDU, 2010.

FARAH, M. F. S. Gestão pública municipal e inovação no Brasil. In: ANDREWS, C. W. & BARIANI, E (orgs.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. SP: Unifesp, 2010.

\_\_\_\_\_. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Organizações & Sociedade*, vol. 15, nº 45, p. 107-126, abr./ jun. 2008.

FARIA, C. A. P. de & FILGUEIRAS, C. A. C. As políticas dos sistemas de avaliação da Educação Básica do Chile e do Brasil. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. & MARQUES, E (orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. 2ª ed. RJ: Editora Fiocruz, 2007.

FORMOSO, A. JR. Burocratas de linha de frente e pressão por resultados na Educação: experiências brasileiras em governos estaduais. 2009. 118 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, SP.

GAETANI, F. As políticas de gestão pública nos governos estaduais: avanços assimétricos e impasses resistentes. In: CONSAD. *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados II*. Brasília: CONSAD, 2010.

GALL, N. & GUEDES, P. M. *A reforma educacional de Nova York: possibilidades para o Brasil*. SP: Fundação Itaú Social e Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2009.

GOMES, E. G. M. Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 2009. 187 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, SP.

GRUENING, G. Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, nº 4, p. 1-25, 2001.

HALL, P. A. Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research. In: RUESCHEMEYER, D. & MAHONEY, J. *Comparative historical analysis in social sciences*. Cambridge University Press, 2003.

HALL, P. A. & TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Revista Lua Nova*, nº 58, p. 193-223, 2003.

HANUSHEK, E. & RAYMOND, M. Does school accountability lead to improved student performance? *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 24, nº 2, p. 1-51, sept., 2005.

HEINRICH, C. J. Measuring Public Sector Performance and Effectiveness. In: PETERS, B. G. & PIERRE, J. *The Handbook of Public Administration*. London: Sage, 2007.

IMMERGUT, E. M. Institutional constraints on policy. In: MORAN, M.; REIN, M. & GOODIN, R. E (eds.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford University Press, 2006.

INEP. Dados finais do Censo Escolar da Educação Básica de 2010. Anexo 1. 2010. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/default.asp>. Acesso em 03 de janeiro de 2011.

INEP. IDEB: Resultados e metas. 2009. Disponível em: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado>. Acesso em 05 de janeiro de 2011.

INEP. Ideb. Disponível em: <http://portalideb.inep.gov.br/>. Acesso em 05 de janeiro de 2011.

INEP. Programa Internacional de Avaliação de Alunos: PISA. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/internacional/pisa>. Acesso em 05 de janeiro de 2011.

INEP. Prova Brasil. Disponível em: <http://provabrasil.inep.gov.br/>. Acesso em 05 de janeiro de 2011.

INEP. Saeb. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/saeb/default.asp>. Acesso em 05 de janeiro de 2011.

INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. Ser professor: uma pesquisa sobre o que pensa o docente das principais capitais brasileiras. In: FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. *Estudos & Pesquisas Educacionais*. SP: Fundação Victor Civita, 2010a, nº 1.

\_\_\_\_\_. Gestão escolar nas escolas pública de Ensino Básico das principais capitais brasileiras: o perfil do protagonista. In: FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. *Estudos & Pesquisas Educacionais*. SP: Fundação Victor Civita, 2010b, nº 1.

JANN, W. & REICHARD, C. Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público*, ano 53, nº 3, p. 30-49, jul./ set., 2002.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. C & SPINK, P (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7ª ed. RJ: FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. The global revolution in Public Management: driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, nº 3, p. 446-462, sum., 1997.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2ª ed. NY: Harper Collins, 1995.

LEVY, E. Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: BRESSER, L. C & GRAU, N. C (orgs.). *O público não-estatal na Reforma do Estado*. Venezuela: CLAD; RJ: FGV, 1999.

LIJPHART, A. Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, vol. 65, nº 3, p. 682-693, sep., 1971.

MAHONEY, J. & THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, J. & THELEN, K (eds.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 43, p. 67-99, 1º semestre, 1997.

MARE. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

MEC. PAR. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=159&Itemid=235&msg=1](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=159&Itemid=235&msg=1). Acesso em 05 de janeiro de 2011.

MILL, S. *Sistema de lógica dedutiva e indutiva*. Os Pensadores. SP: Abril, 1974.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil*. Clientelismo e insulamento burocrático. RJ: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997.

OCDE. PISA. Disponível em: [http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en\\_32252351\\_32235731\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1,00.html). Acesso em 05 de janeiro de 2011.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, nº 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, N. V. & GUEDES, P. M. A aspiração das famílias por melhores escolas públicas. In: FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. *Estudos & Pesquisas Educacionais*. SP: Fundação Victor Civita, 2010, nº 1.

OSBORNE, D. & GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. 6ª ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PACHECO, R. V. S. A agenda da nova gestão pública. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. & PACHECO, R. V. S. *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI*. RJ: FGV, 2009.

PALMA, J. C. A política educacional do Estado de São Paulo (1983-2008). *Educação & Linguagem*, volume 13, nº 21, p. 153-174, jan./jul., 2010.

PETERS, G. B. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. *Revista do Serviço Público*, vol. 59, nº 3, p. 298-307, jul./set., 2008.

\_\_\_\_\_. *El nuevo institucionalismo: La teoria institucional em ciencia política*. Barcelona: Gedisa, 2003.

PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions and social analysis*. England: Princeton University Press, 2004.

\_\_\_\_\_. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World Politics*, vol. 45, nº 4, p. 595-628, July, 1993.

PINTO, V. G. & SARAIVA, J. A. F. Gestão por resultados na Educação: monitoramento e avaliação de projetos educacionais. In: GUIMARÃES, T. B.; PORDEUS, I. A. & CAMPOS,

E. S. A (orgs.). *Estado para resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais*. BH: Editora UFMG, 2010.

POLLITT, C. *Time, Policy, Management: governing with the past*. NY: Oxford University Press, 2008.

POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: a comparative analysis*. UK: Oxford University Press, 2000.

PRADO, M. A. O modelo gerencial da Educação: a reforma de Minas Gerais (1991-1998) e Inglaterra (1988-2005) em perspectiva comparada. 2007. 279 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), FGV, RJ.

PREAL. Un llamado a la responsabilidad por los resultados. Rendición de cuentas en educación nº 1. Forma e reformas de la educación, serie políticas, ano 5, nº 15, jul., 2003

REZENDE, F. O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais. *Revista do Serviço Público*, ano 53, nº 3, p. 50-74, jul./ set., 2002.

RIBEIRO, A. A. A agenda das metas e indicadores educacionais: disseminação, atores e desafios. 2010. 140 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV.

SABATIER, P. A. Toward Better Theories of the Policy Process. *Political Science & Politics*, volume 24, nº 2, p. 147-156, Jun., 1991.

SABATIER, P. A. & JENKINS-SMITH, H. C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder : Westview, 1993.

SAMUELS, D. & ABRUCIO, F. L. Federalism and democratic transitions: the “new” politics of the governors in Brazil. *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 30, nº 2, p. 43-61, spr., 2000.

SANO, H. Federalismo e articulação intergovernamental: os Conselhos dos Secretários Estaduais. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 33, 2009, Caxambu, Anais, SP: ANPOCS, 2009.

\_\_\_\_\_. Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os Conselhos de Secretários Estaduais. 2008. 308 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV.

SÃO PAULO. SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO (Centro de Informações Educacionais). Número de funcionários ativos do quadro do magistério, segundo classe, setembro de 2010.

SARTORI, G. *A política: lógica e método nas ciências sociais*. Brasília: UnB, 1981.

SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. Programa Escola da Família. Disponível em: <http://escoladafamilia.fde.sp.gov.br/v2/Subpages/sobre.html>. Acesso em 03 de janeiro de 2011.

SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. Saesp 2010. Disponível em: [http://saesp.fde.sp.gov.br/2010/Pdf/2\\_Apresentacao\\_site\\_Revisado.pdf](http://saesp.fde.sp.gov.br/2010/Pdf/2_Apresentacao_site_Revisado.pdf). Acesso em 28 de junho de 2010.

SEDU. Apresentação. Disponível em: [http://www.consed.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=54&Itemid=65](http://www.consed.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=65). Acesso em 05 de janeiro de 2011.

SEN, A. K. Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory. *Philosophy and Public Affairs*, vol. 6, nº 4, p. 317-344, Sum., 1977.

SEPLAG. Acordo de resultados. Disponível em: <http://www.acordoderesultados.mg.gov.br/>. Acesso em 19 de maio de 2010.

SILVA, L. B. e. A reforma administrativa de 1967. In: ANDREWS, C. W. & BARIANI, E (orgs.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. SP: Unifesp, 2010.

SIMIELLI, L. E. R. Coalizões em Educação no Brasil: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da Educação pública. 2008. 223 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P., RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, T. *Bringing the State back in*. 7ª ed. New York, Cambridge University Press, 1997.

SOUZA, M. C. de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1946)*. SP: Alfa-ômega, 1976.

SPINK, P. Avaliação democrática: propostas e práticas. RJ: ABIA, *Fundamentos de avaliação*, nº 3, 2001.

STREECK, W. & THELEN, K. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: STREECK, W. & THELEN, K. (eds.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SUMIYA, L. A. Governo federal em contexto de descentralização: os programas de formação de professores do Ensino Fundamental (1995-2002). 2005. 135 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV.

THELEN, K. How institutions evolve: insights from comparative historical analysis. In: RUESCHEMEYER, D. & MAHONEY, J. *Comparative historical analysis in social sciences*. Cambridge University Press, 2003.

\_\_\_\_\_. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, nº 2, p. 369-404, 1999.

TPE. Dados sobre as 5 metas. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no-brasil/dados-sobre-as-5-metas>. Acesso em 05 de janeiro de 2011.

TPE. Movimento lança 5 bandeiras de atuação para a Educação brasileira. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/noticias/12106/movimento-lanca-5-bandeiras-de-atuacao-para-a-educacao-brasileira>. Acesso em 05 de janeiro de 2011.

TROSA, S. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. RJ: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

UNDIME. Carta de Porto Alegre: III Congresso Nacional de Educação. Disponível em: [http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=princ&id=2&id\\_prin=64](http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=princ&id=2&id_prin=64). Acesso em 05 de janeiro de 2011.

VALOR ECONÔMICO. Ganho por meta é foco de Estados na Educação. Caderno A, p. 12, 21, 22 e 23 de janeiro de 2011.

VILHENA, R. & ATHAYDE, L. A. Choque de gestão na administração pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, 2005, Chile, Anais, Buenos Aires, CLAD, 2005.

WAHRLICH, B. M. de S. *Reforma Administrativa na Era de Vargas*. RJ: FGV, 1983.

WEBER, M. *Parlamentarismo e Governo na Alemanha Reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. RJ: Vozes, 1993.

## ANEXO I - QUESTIONÁRIOS

Recebidos até dezembro de 2010.

### Espírito Santo

Nome: Andressa Rocha

Cargo: Assessora de Planejamento e Gestão Estratégica

Secretaria: ES

Perguntas:

1. O(a) senhor(a) conhece o Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica)?
  - Não.
  - Sim. Conhece as metas do Ideb para o seu Estado?
    - Não.
    - Sim.
  
2. O(a) senhor(a) conhece as cinco metas do movimento Todos Pela Educação?
  - Não.
  - Sim. Conhece as metas de aprendizado do Todos Pela Educação para o seu Estado?
    - Não.
    - Sim.
  
3. A Secretaria tem metas próprias de melhoria da qualidade do aprendizado?
  - Não.
  - Sim. De quanto em quanto tempo essas metas são monitoradas e divulgadas? E como é feita a divulgação?  
As metas são divulgadas anualmente em um seminário de planejamento do governo.
  
4. Nas políticas adotadas pela Secretaria, as metas de melhoria da qualidade da Educação são levadas em consideração?
  - Não.
  - Sim. Quais metas são levadas em consideração?
    - As metas criadas pela própria Secretaria de Educação.
    - O Ideb.
    - As metas do Todos pela Educação.
    - Outras. Quais?
  
5. Há premiações e/ou punições atreladas ao cumprimento das metas?
  - Não.
  - Sim. Quais?  
Haverá um sistema de remuneração por desempenho a partir de 2011.
  
6. O CONSED se constitui em um espaço de disseminação das práticas de acompanhamento das metas e das premiações e/ou punições?

Não.

Sim. A partir de quais ações?

Seminários feitos em parceria com outras instituições e as próprias reuniões ordinárias.

7. Quais fatores influenciaram ou incentivaram a adoção das práticas de acompanhamento das metas e das premiações e/ou punições?

Agências internacionais.

Avaliações internacionais, como o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos).

Ministério da Educação.

Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais ‘Anísio Teixeira’).

Universidade.

Banco de experiências e prêmios. Quais?

Experiência internacionais. Quais?

Outros. Quais?

8. Reformas educacionais realizadas anteriormente facilitaram à adoção dos sistemas de acompanhamento de metas e de premiações e/ou punições?

Não.

Sim.

9. De forma geral, há resistência ou aderência dos professores e diretores em relação às metas, sistemas de avaliação e, se houver, aos sistemas de premiações e/ou punições?

Por enquanto, não. Tem algumas manifestações do sindicato.

10. Como os sistemas de avaliação e, se houver, os sistemas de premiações e/ou punições estão (ou não) mudando os instrumentos educacionais (gestão escolar, capacitação, prática de ensino) e o aprendizado dos alunos?

Já mudaram, já ouvi relatos de professores que não vão faltar e há uma maior compreensão do que é o Paeb.

11. A sociedade está sendo inserida e mobilizada no processo educacional a partir do sistema de avaliação e, se houver, dos sistemas de premiações e/ou punições?

Sim, pois há a divulgação via jornais e, a partir disso, observa-se uma manifestação positiva.

12. Qual a sua opinião sobre metas educacionais “externas”, como o Ideb e as metas do Todos Pela Educação?

Acredito que deve haver a revisão das metas do Ideb, já que o ES atingiu as metas de 2015 em 2010. Somos plenamente favoráveis ao Ideb e ao TPE, por exemplo, criamos um programa específico para alfabetização até os 8 anos.

13. A Secretaria realiza ações em parceria com as outras esferas de governo, em projetos que tenham um regime de colaboração oficializado?

A Secretaria tem um programa de alfabetização "Ler, escrever e contar" que conta com a participação de 75 redes municipais de um total de 78. A capacitação dos professores da rede estadual é aberta à participação dos professores da rede municipal.



## Minas Gerais

Nome: João Filoacre  
 Cargo: Secretário Adjunto  
 Secretaria: Minas Gerais

### Perguntas:

1. O(a) senhor(a) conhece o Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica)?
  - Não.
  - Sim. Conhece as metas do Ideb para o seu Estado?
    - Não.
    - Sim.
  
2. O(a) senhor(a) conhece as cinco metas do movimento Todos Pela Educação?
  - Não.
  - Sim. Conhece as metas de aprendizado do Todos Pela Educação para o seu Estado?
    - Não.
    - Sim.
  
3. A Secretaria tem metas próprias de melhoria da qualidade do aprendizado?
  - Não.
  - Sim. De quanto em quanto tempo essas metas são monitoradas e divulgadas? E como é feita a divulgação?  
 As metas são monitoradas anualmente e divulgadas presencialmente, as nossas escolas param um dia do ano para discutir isso, as aulas são suspensas, os pais são chamados e há uma reunião para discutir como progredir, onde estão os problemas e como corrigir estes, assim, é formulado o Plano de Intervenção Pedagógica.
  
4. Nas políticas adotadas pela Secretaria, as metas de melhoria da qualidade da Educação são levadas em consideração?
  - Não.
  - Sim. Quais metas são levadas em consideração?
    - As metas criadas pela própria Secretaria de Educação.
    - O Ideb.
    - As metas do Todos pela Educação.
    - Outras. Quais?
  
5. Há premiações e/ou punições atreladas ao cumprimento das metas?
  - Não.
  - Sim. Quais?  
 Há a remuneração por desempenho das metas pactuadas e a avaliação de desempenho individual que resulta na aprovação na carreira (duas avaliações positivas) ou na exoneração do cargo (duas avaliações negativas consecutivas).

6. O CONSED se constitui em um espaço de disseminação das práticas de acompanhamento das metas e das premiações e/ou punições?

Não.

Sim. A partir de quais ações?

7. Quais fatores influenciaram ou incentivaram a adoção das práticas de acompanhamento das metas e das premiações e/ou punições?

Agências internacionais.

Avaliações internacionais, como o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos).

Ministério da Educação.

Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais ‘Anísio Teixeira’).

Universidade.

Banco de experiências e prêmios. Quais?

Experiência internacionais. Quais?

Outros. Quais?

Nenhum.

8. Reformas educacionais realizadas anteriormente facilitaram à adoção dos sistemas de acompanhamento de metas e de premiações e/ou punições?

Não.

Sim.

9. De forma geral, há resistência ou aderência dos professores e diretores em relação às metas, sistemas de avaliação e, se houver, aos sistemas de premiações e/ou punições?

Não há resistências.

10. Como os sistemas de avaliação e, se houver, os sistemas de premiações e/ou punições estão (ou não) mudando os instrumentos educacionais (gestão escolar, capacitação, prática de ensino) e o aprendizado dos alunos?

Basicamente, introduziu um senso de responsabilidade e de compromisso, o que é a primeira grande mudança na cultura escolar, as pessoas sabem que se as coisas dão errado, elas têm que dar explicação. A partir disso, outras atitudes começam a mudar, os professores faltam menos às aulas e dão as aulas completas, essas coisas vão mudando gradativamente em função da nova consciência e do senso de responsabilidade.

11. A sociedade está sendo inserida e mobilizada no processo educacional a partir do sistema de avaliação e, se houver, dos sistemas de premiações e/ou punições?

Sim. Anualmente, em um dia, as aulas são suspensas para discutir com os pais, alunos e professores.

12. Qual a sua opinião sobre metas educacionais “externas”, como o Ideb e as metas do Todos Pela Educação?

Eu acho que há muitas metas, assim, falta foco. Além disso, o Ideb tem um problema, pois mistura um dado mais objetivo como a Prova Brasil com um dado de fluxo que pode ser

manipulado pelos Prefeitos, por exemplo, podem exigir que passem os alunos que seriam reprovados. Em Minas Gerais, as escolas trabalham com esses dados separadamente.

13. A Secretaria realiza ações em parceria com as outras esferas de governo, em projetos que tenham um regime de colaboração oficializado?

Sim, a maioria dos projetos colaborativos se concentram com os municípios.

## Pernambuco

Nome: MARGARETH COSTA ZAPONI

Cargo: SECRETÁRIA EXECUTIVA DE GESTÃO DA REDE

Secretaria: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Perguntas:

1. O(a) senhor(a) conhece o Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica)?

Não.

Sim. Conhece as metas do Ideb para o seu Estado?

Não.

Sim.

2. O(a) senhor(a) conhece as cinco metas do movimento Todos Pela Educação?

Não.

Sim. Conhece as metas de aprendizado do Todos Pela Educação para o seu Estado?

Não.

Sim.

3. A Secretaria tem metas próprias de melhoria da qualidade do aprendizado?

Não.

Sim. De quanto em quanto tempo essas metas são monitoradas e divulgadas? E como é feita a divulgação?

ANUALMENTE.

ATRAVÉS DA REALIZAÇÃO DE REUNIÕES TÉCNICAS, SEMINÁRIOS E VEÍCULOS DE COMUNICAÇÃO E SITE DA SECRETARIA.

4. Nas políticas adotadas pela Secretaria, as metas de melhoria da qualidade da Educação são levadas em consideração?

Não.

Sim. Quais metas são levadas em consideração?

As metas criadas pela própria Secretaria de Educação.

O Ideb.

As metas do Todos pela Educação.

Outras. Quais?

IDEPE - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO

5. Há premiações e/ou punições atreladas ao cumprimento das metas?

Não.

Sim. Quais?

BDE - BÔNUS DE DESEMPENHO EDUCACIONAL. LEI Nº 13.486, DE 01 DE JULHO DE 2008. A bonificação varia de 50% a 100% de acordo com o percentual atingido da meta. A unidade que não conseguir alcançar pelo menos 50% da meta não terá direito ao bônus. A escola que alcançar 50% da meta estipulada receberá a metade do bônus; e a partir daí, o valor será proporcional ao percentual atingido da meta.

6. O CONSED se constitui em um espaço de disseminação das práticas de acompanhamento das metas e das premiações e/ou punições?

Não.

Sim. A partir de quais ações?

SEMINÁRIOS DE TROCA DE EXPERIÊNCIAS ENTRE OS ESTADOS DA FEDERAÇÃO; REUNIÕES COM OS SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO E PUBLICAÇÕES DE RELATÓRIOS ENTRE OUTROS.

7. Quais fatores influenciaram ou incentivaram a adoção das práticas de acompanhamento das metas e das premiações e/ou punições?

Agências internacionais.

Avaliações internacionais, como o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos).

Ministério da Educação.

Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais ‘Anísio Teixeira’).

Universidade.

Banco de experiências e prêmios. Quais?

Experiência internacionais. Quais?

Outros. Quais?

A POLÍTICA EDUCACIONAL IMPLEMENTADA PELO GOVERNADOR EDUARDO CAMPOS COM FOCO EM GESTÃO PARA RESULTADOS QUE DEFINE OBJETIVOS E METAS.

8. Reformas educacionais realizadas anteriormente facilitaram à adoção dos sistemas de acompanhamento de metas e de premiações e/ou punições?

Não.

Sim.

9. De forma geral, há resistência ou aderência dos professores e diretores em relação às metas, sistemas de avaliação e, se houver, aos sistemas de premiações e/ou punições?

NÃO HÁ RESISTÊNCIAS; A ADESAO DAS ESCOLAS É SATISFATÓRIA E NÃO HÁ OPOSIÇÃO POR PARTE DO SINDICATO DOS PROFESSORES.

10. Como os sistemas de avaliação e, se houver, os sistemas de premiações e/ou punições estão (ou não) mudando os instrumentos educacionais (gestão escolar, capacitação, prática de ensino) e o aprendizado dos alunos?

EM PERNAMBUCO APÓS IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO, HOVE UMA MUDANÇA NA FORMA DE PENSAR E FAZER EDUCAÇÃO. CRIOU-SE UM

SISTEMA DE MONITORIA DOS INDICADORES DE QUALIDADE E DO DESEMPENHO DAS ESCOLAS, COM A CRIAÇÃO E NOMEAÇÃO DE 1.500 TÉCNICOS EM GESTÃO EDUCACIONAL; UMA POLÍTICA DE INCENTIVO ATRAVÉS DO PAGAMENTO DE UM BÔNUS EM FUNÇÃO DA MELHORIA E O ACOMPANHAMENTO ÀS ESCOLAS QUE APRESENTAM BAIXOS DESEMPENHOS. PARA EXECUTAR ESSAS ESTRATÉGIAS, HOVE UM REORDENAMENTO DA REDE ESCOLAR, IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO, REORGANIZAÇÃO DO CURRÍCULO, ALTERAÇÃO NO FORMATO DE AVALIAÇÃO E FOCO NOS RESULTADOS A PARTIR DE UM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO ACOMPANHADO DIRETAMENTE PELO GOVERNADOR.

11. A sociedade está sendo inserida e mobilizada no processo educacional a partir do sistema de avaliação e, se houver, dos sistemas de premiações e/ou punições?

SIM.

12. Qual a sua opinião sobre metas educacionais “externas”, como o Ideb e as metas do Todos Pela Educação?

AS METAS EDUCACIONAIS EXTERNAS SERVEM PARA DAR O NORTE NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO EM TODOS OS NÍVEIS GOVERNAMENTAIS. PERMITE ESTABELECE O FOCO E DIRECIONAR OS RECURSOS FINANCEIROS, POSSIBILITANDO O DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL ATRAVÉS DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFICAZES E ESTRATÉGIAS PEDAGÓGICAS EQUITATIVAS.

13. A Secretaria realiza ações em parceria com as outras esferas de governo, em projetos que tenham um regime de colaboração oficializado?

SIM.

AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL ATRAVÉS DO MEC/FNDE. CONSED (PRÊMIO DE GESTÃO). REDE GLOBO. UNESCO. INSTITUTO AYRTON SENNA. FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO.

## São Paulo

Nome: Maúna Soares de Baldini Rocha/ William Massei

Cargo: Assessora do Gabinete do Secretário

Secretaria: Secretaria de Estado da Educação de São Paulo

### Perguntas:

14. O(a) senhor(a) conhece o Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica)?

Não.

Sim. Conhece as metas do Ideb para o seu Estado?

Não.

Sim.

15. O(a) senhor(a) conhece as cinco metas do movimento Todos Pela Educação?

Não.

Sim. Conhece as metas de aprendizado do Todos Pela Educação para o seu Estado?

- Não.  
 Sim.

16. A Secretaria tem metas próprias de melhoria da qualidade do aprendizado?

Não.

Sim. De quanto em quanto tempo essas metas são monitoradas e divulgadas? E como é feita a divulgação?

São divulgadas anualmente no Diário Oficial e em boletins individuais para cada escola, disponibilizados no site.

17. Nas políticas adotadas pela Secretaria, as metas de melhoria da qualidade da Educação são levadas em consideração?

Não.

Sim. Quais metas são levadas em consideração?

As metas criadas pela própria Secretaria de Educação.

O Ideb.

As metas do Todos pela Educação.

Outras. Quais?

18. Há premiações e/ou punições atreladas ao cumprimento das metas?

Não.

Sim. Quais?

Bonificação por resultados a todos os servidores da rede estadual de ensino.

19. O CONSED se constitui em um espaço de disseminação das práticas de acompanhamento das metas e das premiações e/ou punições?

Não.

Sim. A partir de quais ações?

Encontros para disseminação das experiências de diversos estados (sugiro consultar a Weida para esta questão).

20. Quais fatores influenciaram ou incentivaram a adoção das práticas de acompanhamento das metas e das premiações e/ou punições?

Agências internacionais.

Avaliações internacionais, como o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos).

Ministério da Educação.

Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais 'Anísio Teixeira').

Universidade.

Banco de experiências e prêmios. Quais?

Experiência internacionais. Quais?

Outros. Quais?

Necessidade de uma referência para a avaliação dos resultados educacionais apresentados, e, no caso do bônus, uma premiação para incentivar o cumprimento das metas estipuladas.

21. Reformas educacionais realizadas anteriormente facilitaram à adoção dos sistemas de acompanhamento de metas e de premiações e/ou punições?

- Não.  
 Sim.

22. De forma geral, há resistência ou aderência dos professores e diretores em relação às metas, sistemas de avaliação e, se houver, aos sistemas de premiações e/ou punições?

Existem os dois casos.

23. Como os sistemas de avaliação e, se houver, os sistemas de premiações e/ou punições estão (ou não) mudando os instrumentos educacionais (gestão escolar, capacitação, prática de ensino) e o aprendizado dos alunos?

Com a divulgação dos resultados e do pagamento do bônus por desempenho, existe movimentação das equipes gestoras das escolas no intuito de melhorar as práticas de ensino, com apoio da Secretaria. Destacando-se as mudanças nas atividades de HTPC; a criação de novas estruturas para atuação junto às escolas, como: PCOPs e PCs; institucionalização do dia do SARESP, o desenvolvimento de programas de capacitação aos Professores Coordenadores de Oficinas Pedagógicas (PCOPs.) e Professores Coordenadores (PCs.)etc. Especificamente no caso das escolas com baixo IDESP, mantém-se um relacionamento mais próximo, de acompanhamento e de intervenção, que tem apresentado bons resultados.

24. A sociedade está sendo inserida e mobilizada no processo educacional a partir do sistema de avaliação e, se houver, dos sistemas de premiações e/ou punições?

A aplicação do SARESP conta com a participação de representantes do pais no dia da avaliação; também, concomitante á aplicação da avaliação os professores, diretores, coordenadores, pais e alunos respondem questionários sobre questões que envolvem o processo educacional em curso.

25. Qual a sua opinião sobre metas educacionais “externas”, como o Ideb e as metas do Todos Pela Educação?

As metas do Todos pela Educação e a metodologia adotada foram fatores importantes de referência para estudos e aprofundamentos quando da construção do IDESP, haja vista a concepção de metas de longo prazo adotada pela SEE-SP. Com relação ao Ideb, convém observar que o IDESP representa uma avanço metodológico ao se levar em consideração, para o calculo do indicador de desempenho, a distribuição dos alunos nos níveis de proficiência(abaixo do básico, básico, adequado e avançado) de acordo com as séries e disciplina avaliadas.

26. A Secretaria realiza ações em parceria com as outras esferas de governo, em projetos que tenham um regime de colaboração oficializado?

São realizadas ações em parcerias com os municípios para aplicação do SARESP às escolas que participam do programa de municipalização.

## **ANEXO II - ENTREVISTADOS E ROTEIROS DAS ENTREVISTAS**

### **Espírito Santo**

**Andressa Rocha – foi assessora de Planejamento e Gestão Estratégica da Secretaria da Educação do Espírito Santo na gestão 2007-2010.**

**Entrevista realizada no dia 1º de dezembro de 2010.**

1. As avaliações internacionais e nacionais e o baixo desempenho dos alunos nelas levaram à adoção das reformas? Há outros fatores para isso?
2. Quais foram os principais atores e/ou instituições que influenciaram a adoção da reforma nos estados brasileiros e, especificamente, no Espírito Santo? Houve incentivos financeiros ou políticos para a realização da reforma?
3. As reformas ocorridas em outros estados influenciaram a adoção da reforma no Espírito Santo?
4. A ideia e o desenho da reforma realizada nesse governo partiram de quais atores? Havia apoio amplo ou restrito à reforma?
5. O desenho sofreu alterações, modificações ou ajustes? Quais foram os motivos para isso?
6. Como tem sido a discussão das reformas desse governo nos canais de participação e com as organizações de classe dos professores?
7. As características da rede estadual de ensino e da Secretaria influenciaram a escolha do modelo de responsabilização?
8. A reforma mudou as práticas de gestão escolar, as práticas de ensino e a aprendizagem dos alunos?
9. Reformas educacionais realizadas anteriormente facilitaram à adoção dessa reforma?  
Se sim. A ideia e o desenho da reforma realizada anteriormente partiram de quais atores?  
Havia apoio amplo ou restrito à reforma?

### **Minas Gerais**

**Nigel Brooke – é professor convidado da UFMG e consultor do GAME da mesma Universidade.**

**Entrevista realizada no dia 29 de novembro de 2010.**



1. As avaliações internacionais e nacionais e o baixo desempenho dos alunos nelas levaram à adoção das reformas? Há outros fatores para isso?
2. Quais foram os principais atores e/ou instituições que influenciaram a adoção da reforma nos estados brasileiros e, especificamente, em Minas Gerais?
3. Reformas educacionais realizadas anteriormente, como a reforma implementada em 1994, facilitaram à adoção dessa reforma?
4. A ideia e o desenho da reforma realizada em 1994 partiram de quais atores? Havia apoio amplo ou restrito à reforma?
5. As reformas mudaram as práticas de gestão escolar, as práticas de ensino e a aprendizagem dos alunos?
6. A ideia e o desenho da reforma realizada nesse governo partiram de quais atores? Havia apoio amplo ou restrito à reforma?
7. Como tem sido a discussão das reformas desse governo nos canais de participação e com as organizações de classe dos professores?

**João Filocre – foi Secretário Adjunto da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais na gestão 2003-2010.**

**Entrevista realizada no dia 29 de novembro de 2010.**

1. As avaliações internacionais e nacionais e o baixo desempenho dos alunos nelas levaram à adoção das reformas? Há outros fatores para isso?
2. Quais foram os principais atores e/ou instituições que influenciaram a adoção da reforma nos estados brasileiros e, especificamente, em Minas Gerais? Houve incentivos financeiros ou políticos para a realização da reforma?
3. A ideia e o desenho da reforma realizada nesse governo partiram de quais atores? Havia apoio amplo ou restrito à reforma?
4. O desenho sofreu alterações, modificações ou ajustes? Quais foram os motivos para isso?
5. Como tem sido a discussão das reformas desse governo nos canais de participação e com as organizações de classe dos professores?
6. As características da rede estadual de ensino e da Secretaria influenciaram a escolha do modelo de responsabilização?
7. Reformas educacionais realizadas anteriormente, como a reforma implementada em 1994, facilitaram à adoção dessa reforma?

8. A ideia e o desenho da reforma realizada em 1994 partiram de quais atores? Havia apoio amplo ou restrito à reforma?
9. As reformas mudaram as práticas de gestão escolar, as práticas de ensino e a aprendizagem dos alunos?

## **Pernambuco**

**Maria Epifânia Valença – foi gerente de Avaliação e Monitoramento das Políticas Públicas da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco na gestão 2003-2010.**

**Patricia Ferreira dos Santos – é analista de sistemas da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco.**

**Entrevista realizada no dia sete de dezembro de 2010.**

1. As avaliações internacionais e nacionais e o baixo desempenho dos alunos nelas levaram à adoção das reformas? Há outros fatores para isso?
2. Quais foram os principais atores e/ou instituições que influenciaram a adoção da reforma nos estados brasileiros e, especificamente, em Pernambuco? Houve incentivos financeiros ou políticos para a realização da reforma?
3. As reformas ocorridas em outros estados influenciaram a adoção da reforma em Pernambuco?
4. Na reforma realizada nesse governo, sua ideia e seu desenho partiram de quais atores? Havia apoio amplo ou restrito à reforma?
5. O desenho sofreu alterações, modificações ou ajustes? Quais foram os motivos para isso?
6. Como tem sido a discussão das reformas desse governo nos canais de participação e com as organizações de classe dos professores?
7. As características da rede estadual de ensino e da Secretaria influenciaram a escolha do modelo de responsabilização?
8. A reforma mudou as práticas de gestão escolar, as práticas de ensino e a aprendizagem dos alunos?
9. Reformas educacionais realizadas anteriormente facilitaram à adoção dessa reforma?  
Se sim. A ideia e o desenho da reforma realizada anteriormente partiram de quais atores?  
Havia apoio amplo ou restrito à reforma?

**Mozart Neves Ramos – é Presidente do Movimento Todos Pela Educação e professor da UFPE e foi Secretário de Educação e Cultura do Estado de Pernambuco de 2003 a 2007.**

**Entrevista realizada no dia 24 de novembro de 2010.**

1. Você acredita que o movimento Todos Pela Educação influenciou a formação de um clima político favorável para a adoção das reformas e para disseminação delas nos estados brasileiros?
2. As avaliações internacionais e nacionais e o baixo desempenho dos alunos nelas levaram à adoção das reformas? Há outros fatores para isso?
3. Quais outros atores e/ ou instituições foram relevantes para essa disseminação? E no caso de Pernambuco?
4. A ideia e o desenho da reforma realizada na rede estadual de Pernambuco partiram de quais atores? Havia apoio amplo ou restrito à reforma?
5. Como foi a discussão das reformas nos canais de participação e com as organizações de classe dos professores?
6. As características da rede estadual de ensino e da Secretaria influenciaram a escolha do modelo de responsabilização?
7. A reforma mudou as práticas de gestão escolar, as práticas de ensino e a aprendizagem dos alunos?
8. Reformas educacionais realizadas anteriormente facilitaram à adoção dessa reforma?  
Se sim. A ideia e o desenho da reforma realizada anteriormente partiram de quais atores?  
Havia apoio amplo ou restrito à reforma?

## **São Paulo**

**Fábio Santos de Moraes – é Secretário Geral do APEOESP na gestão 2008-2011.**

**Entrevista realizada no dia quatro de novembro de 2010.**

**Maria Cecília Mello Sarno – é Diretor-Presidente da APASE na gestão 2008-2011.**

**Entrevista realizada no dia onze de novembro de 2010.**

1. Como você resume as principais mudanças nas políticas educacionais de São Paulo após a redemocratização, juntamente, com a atuação do sindicato?

2. O sindicato participou de alguma negociação com a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo sobre a reforma implementada a partir de 2007?
3. Essa reforma foi discutida no Conselho Estadual de Educação ou em algum outro fórum participativo?
4. As avaliações internacionais e nacionais e o baixo desempenho dos alunos nelas levaram à adoção das reformas? Há outros fatores para isso?
5. Quais foram os principais atores e/ou instituições que influenciaram a adoção da reforma?
6. As reformas implementadas por Paulo Renato tiveram alguma influência das reformas da gestão anterior? Facilitaram a adoção dessa reforma?
7. Como tem sido a participação do Sindicato nas reformas implementadas por esse governo?

**João Cardoso Palma Filho – é professor da UNESP, foi representante do Conselho Estadual de Educação de São Paulo e é o atual Secretário Adjunto da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (gestão começada em 2011).**

**Entrevista realizada no dia nove de novembro de 2010.**

1. Como você resume as principais mudanças nas políticas educacionais de São Paulo após a redemocratização?
2. Essa reforma foi discutida no Conselho Estadual de Educação ou em algum outro fórum participativo?
3. As avaliações internacionais e nacionais e o baixo desempenho dos alunos nelas levaram à adoção das reformas? Há outros fatores para isso?
4. Quais foram os principais atores e/ou instituições que influenciaram a adoção da reforma?
5. As reformas implementadas por Paulo Renato tiveram alguma influência das reformas da gestão anterior? Facilitaram a adoção dessa reforma?
6. Como tem sido a discussão das reformas implementadas por esse governo nos canais de participação?

**Valéria de Souza – foi coordenadora da Coordenação de Ensino e Normas Pedagógicas da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo na gestão 2007-2010.**

**Entrevista realizada no dia treze de dezembro de 2010.**

1. As avaliações internacionais e nacionais e o baixo desempenho dos alunos nelas levaram à adoção das reformas? Há outros fatores para isso?
2. Quais foram os principais atores e/ou instituições que influenciaram a adoção da reforma nos estados brasileiros e, especificamente, em São Paulo? Houve incentivos financeiros ou políticos para a realização da reforma?
3. A ideia e o desenho da reforma realizados partiram de quais atores? Havia apoio amplo ou restrito à reforma?
4. O desenho sofreu alterações, modificações ou ajustes? Quais foram os motivos para isso?
5. Como tem sido a discussão das reformas desse governo nos canais de participação e com as organizações de classe dos professores?
6. As características da rede estadual de ensino e da Secretaria influenciaram a escolha do modelo de responsabilização?
7. A reforma mudou as práticas de gestão escolar, as práticas de ensino e a aprendizagem dos alunos?
8. Reformas educacionais realizadas anteriormente facilitaram à adoção dessa reforma?  
Se sim. A ideia e o desenho da reforma realizada anteriormente partiram de quais atores?  
Havia apoio amplo ou restrito à reforma?

**Maria Helena Guimarães de Castro – foi Secretária-executiva do MEC em 2002, presidente do INEP entre 1995 e 2002 e Secretária da Educação do Estado de São Paulo entre 2007-2008.**

**Entrevista realizada no dia 28 de janeiro de 2011.**

1. Comente sobre sua trajetória na política educacional e as mudanças ocorridas no Inep a partir da sua gestão.

## **ANEXO III - AGENDA DA IV REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSED/ 2010**

Dia 08/11 – Segunda-feira

09h30 – Sessão Solene de Abertura

- Yvelise Freitas de Souza Arco-Verde  
Secretária de Educação do Estado do Paraná e Presidente do CONSED
- Wilson Risolia Rodrigues  
Secretário de Educação do Estado do Rio de Janeiro

10h – Apresentação da gestão da Secretaria de Educação do Rio de Janeiro

- Wilson Risolia Rodrigues  
Secretário de Educação do Estado do Rio de Janeiro

10h30 – Apresentação de ações estratégicas implementadas pela Secretaria de Educação do Espírito Santo

- Haroldo Corrêa Rocha  
Secretário de Educação do Estado do Espírito Santo

11h – Debates

11h30 – Apresentação do relatório financeiro 2008/2009 e Aprovação do Orçamento 2011.

- Assinatura Resolução 2011
- Entrega do novo Estatuto do CONSED

12h – Almoço oferecido pela Fundação Roberto Marinho ao CONSED e seus parceiros

14h – Apresentação da Nova Proposta do Prêmio ano-base 2010

- Yvelise Freitas de Souza Arco-Verde  
Presidente do CONSED

15h – Apresentação dos parceiros do Prêmio ano-base 2010

- Parceiros

16h30 – Intervalo

17h – Transmissão ao vivo da escolha da Escola Destaque Brasil

- Fundação Roberto Marinho