

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO INEP

Conjuntura Crítica e Trajetória

LEANDRO DAMASIO

SÃO PAULO

2011

LEANDRO DAMASIO

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO INEP

Conjuntura Crítica e Trajetória

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: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

SÃO PAULO

2011

Damasio, Leandro.

Desenvolvimento Institucional do Inep / Leandro Damasio. - 2011.
118 f.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio

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

1. INEP. 2. Desenvolvimento institucional. 3. Educação e estado. I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Desenvolvimento Institucional do Inep.

CDU 37.014.5(81)

LEANDRO DAMASIO

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO INEP

Conjuntura Crítica e Trajetória

Data de Aprovação:

____/____/____

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio
(*Orientador*) FGV-EAESP

Prof. Dr. Mário Aquino Alves
FGV-EAESP

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa
IFCH-UNICAMP

AGRADECIMENTOS

A Fundação Getúlio Vargas vem desenvolvendo pesquisas de fronteira na área de gestão de políticas públicas. De forma especial, a política educacional foi alvo de recentes dissertações e teses. No período da pesquisa, tive a oportunidade de manter um diálogo estreito com o CEAPG (Centro de Estudos em Administração Pública e Governo) e com o CEPESP (Centro de Política e Economia do Setor Público), a partir de onde conheci pesquisadores, metodologias, abordagens. De fato, o encorajador ambiente de pesquisa desta instituição foi indispensável para o resultado desta dissertação. Sou grato a todos os professores e colegas, mas também à GVPesquisa pelo financiamento de parte da pesquisa. Mais importante foi a instigante orientação do meu professor Fernando Abrucio, a quem agradeço de forma especial.

RESUMO

Tratando-se de uma burocracia governamental criada em 1938, o Inep e sua história institucional são acompanhados pela trajetória da agenda educacional brasileira. Esta dissertação teve por objetivo examinar o desenvolvimento institucional do Inep, verificando a reforma ocorrida em meados da década de 90, que implantou um amplo sistema de avaliação de desempenho à política educacional do País. A dissertação está dividida em duas partes. A primeira, analisando a conjuntura crítica, destaca o peso de processos históricos para explicar a mudança ocorrida no Inep, enquanto a segunda, analisando a trajetória dependente, destaca o peso da mudança para explicar tendências de continuidade. Resumidamente, os principais fatores que possibilitaram a conjuntura crítica foram: financiamento e consultoria internacional, interrupção do Censo Escolar, emergência da metodologia da Teoria de Resposta aos Itens, construção de rede entre as Secretarias Estaduais de Educação e a emergência de determinadas lideranças políticas. Criados Saeb, Enem, Provão entre outras avaliações, o Inep passou a mensurar o desempenho do ensino. A ascensão de um governo oposicionista não desviou essa trajetória, mas a acentuou. Assim, inovações incrementais foram promovidas, com destaque para a criação do Ideb e do Plano de Metas “Todos pela Educação”. Por fim, considerando o posicionamento do Inep para a retroalimentação do ciclo da política educacional, a dissertação aponta uma tendência institucional para a necessária integração de dados educacionais dos diferentes níveis federativos.

Palavras-chave:

Inep, desenvolvimento institucional, política educacional, instituições governamentais

LISTA DE TABELAS E IMAGENS

Tabela 1 – Lista de Entrevistados	29
Tabela 2 – Evolução da escolarização	35
Tabela 3 – Mudanças Institucionais	45
Tabela 4 – Mudança do Inep	45
Figura 1 – Trajetória Institucional do Inep	47
Figura 2 – Mapa de Accountability para o Inep	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT	American College Testing
BBS	Bulletin Board System
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBPE	Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais
CF	Constituição Federal
CIBEC	Centro de Informações e Biblioteca em Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
CRPE	Centro Regional de Pesquisas Educacionais
DASP	Departamento Administrativo de Serviço Público
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENCCEJA	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional de Ensino Superior
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IICA	Instituto Interamericano de Agricultura
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
ITS	International Testing Service
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Educação

NAEP	National Assessment of Educational Progress
NCES	National Center for Education Statistics
OCDE	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONG	Organização Não-Governamental
PAR	Plano de Ações Articuladas
PISA	Program for International Student Assessment
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	United Nations Development Programme
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PUC-RJ	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
RBEP	Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEP	Sistema de Avaliação do Ensino Público
SAT	Scholastic Aptitude Test
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEDIAE	Secretaria de Inovação e Avaliação Educacional
SEEF	Sistema de Estatísticas Educacionais
SEMTEC	Secretaria de Educação Média e Tecnológica
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SIED	Sistema Integrado de Informações Educacionais
TRI	Teoria de Resposta ao Item
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UNB	Universidade Nacional de Brasília
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
USAID	United States Agency for International Development

USP

Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
Capítulo I – DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	
§ 1. Desenvolvimento institucional.....	15
§ 2. Conjunturas críticas e janelas de oportunidades	19
§ 3. Desenvolvimento das instituições no contexto político brasileiro	22
Capítulo II – CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	
§ 4. A questão de pesquisa	26
§ 5. Método e procedimentos analíticos.....	27
§ 6. Fontes de informações e dados	28
Capítulo III – TRAJETÓRIA DA AGENDA EDUCACIONAL	
§ 7. Modernismo e a criação das burocracias sociais	33
§ 8. Desenvolvimentismo e a ampliação da infraestrutura educacional	36
§ 9. Municipalismo e a descentralização da política educacional	39
§ 10. Gerencialismo e a busca por resultados.....	40
Capítulo IV – UMA CONJUNTURA CRÍTICA	
§ 11. Antecedentes à reforma do Inep.....	48
§ 12. Uma janela aberta.....	54
§ 13. Empreendedorismo institucional.....	68
§ 14. Pontos de resistência	84
Capítulo V – CONTINUIDADE E INOVAÇÕES INCREMENTAIS	
§ 15. Retroalimentando o ciclo da política educacional	90
§ 16. Um mapa de accountability para o Inep	94
§ 17. Reformas incrementais e inovação institucional.....	100
§ 18. A encruzilhada do Inep.....	104
CONCLUSÃO.....	109

INTRODUÇÃO

A presente dissertação investiga o fenômeno do *desenvolvimento institucional*, observando a reforma do Inep, instituição do governo federal brasileiro responsável atualmente por avaliar o desempenho da política educacional. O objetivo da pesquisa é analisar a trajetória do Inep, com ênfase na mudança recente.

Parte da literatura sobre mudanças institucionais encoraja o exame da trajetória, porque *i)* o momento crítico de mudança recebe a confluência de fatores que atuam há mais tempo sobre a instituição e *ii)* nem sempre os fatores influentes à mudança continuam presentes na trajetória futura. Estas duas justificativas provêm da preocupação com a dimensão temporal na análise de mudanças institucionais. A primeira justificativa normalmente está associada à ideia de *critical junctures* (conjunturas críticas), enquanto a segunda, à noção de *path dependence* (trajetória dependente). Em outras palavras, a primeira destaca o peso de processos históricos para explicar a mudança, enquanto a segunda destaca o peso dos efeitos da mudança para se explicar as tendências de continuidade.

Optou-se investigar o Inep devido ao papel central desta instituição na política educacional recente. Atualmente, o Inep é responsável pela gestão das avaliações de desempenho, que subsidiam as principais informações para o planejamento da política educacional, recebendo fatia significativa do orçamento do governo federal. Além disso, a história do Inep preserva uma série de variações institucionais. Criado durante o governo Vargas para difundir técnicas pedagógicas, o Inep ganha posição estratégica sob a liderança de Anísio Teixeira, mas entra em franca decadência, tornando-se um órgão periférico no que tange à determinação da política. A mudança culminada em 1995 conduziu o Inep novamente para o coração da política educacional. Tais variações na trajetória do Inep suscitaram diversas questões sobre a relação entre instituições governamentais e políticas públicas. A

escassez de literatura que busque entender o Inep¹, a despeito de sua relevância prática, pareceu-nos justificar a presente pesquisa.

O método utilizado foi comparar a trajetória do Inep com a trajetória da agenda educacional. O procedimento dessa comparação foi colher dados e informações acerca de ambas as trajetórias por meio de *i*) revisão historiográfica e *ii*) entrevistas dirigidas a *players* (atores) envolvidos com a instituição e com a agenda educacional no momento de conjuntura crítica.

A organização dessas informações tornou possível identificar os fatores mais relevantes para a mudança no Inep: financiamento internacional (Banco Mundial), interrupção nas estatísticas educacionais (Censo Escolar), inovação metodológica (Tri), inovação tecnológica (internet) e mudança de agenda da política pública (mensuração de resultados de ensino). A pesquisa verificou a emergência da agenda gerencialista na política educacional, a partir da elevação da mensuração de desempenho educacional como prioridade. O desenvolvimento do Inep está inserido neste contexto. Ao verificar as características distintas de empreendedorismo institucional durante a trajetória, foi possível diagnosticar os principais pontos de resistência à mudança e observar o tipo de resiliência institucional que afetou o desenvolvimento institucional do Inep. Em resumo, a mudança foi sucedida não necessariamente por estabilidade ou inércia institucional, mas por um momento de mudança incremental.

A dissertação está organizada em cinco partes. Serão apresentadas, no primeiro capítulo, algumas categorias e modelos úteis para a análise das mudanças de políticas públicas e de instituições. Optamos pelos modelos que privilegiam a trajetória por considerá-los mais adequados à compreensão da reforma do Inep. Não havendo atualmente outras pesquisas sobre o assunto, entendemos que o tema merece um estudo exploratório. Embora os modelos de escolha racional consigam fotografar de forma mais categórica algumas causas das mudanças institucionais, os modelos que enfatizam a trajetória, por outro lado, possibilitam analisar a interação entre os atores em diferentes etapas do processo de mudança. Em razão

¹ Além de estudos sobre história da educação, que se referem pontualmente ao Inep, existe um pequeno número de estudos sobre a atividade individual de Anísio Teixeira, educador que presidiu o órgão em período de ascensão. Tais estudos servem como documentação historiográfica, mas não suprem a demanda de estudo sobre o Inep, mudanças institucionais e a burocracia social brasileira.

dessa opção, o terceiro capítulo se concentra na contextualização da agenda educacional. Esta parte da pesquisa demandou esforço para resumir a trajetória da política de educação no Brasil a partir da literatura historiográfica existente sobre políticas públicas de educação. Em seguida, a dissertação se volta para o momento de conjuntura crítica, cujos antecedentes remontam ao período de redemocratização. Este capítulo verificou as condições em que os empreendedores da mudança agiram, verificando, por um lado, as principais oportunidades abertas e, por outro lado, os principais pontos de veto à mudança. Este quarto capítulo, mais preocupado em reunir informações, a partir de entrevistas dirigidas a atores envolvidos, sob distintos ângulos no processo de reforma do Inep, opera uma espécie de aproximação, *zoom in*, no período de mudança mais profunda. Seguindo o mesmo procedimento, o quinto capítulo busca entender a trajetória depois deste momento mais crítico de mudanças, sobretudo após haver uma troca de elite política no governo federal. Sob tal governo, a agenda educacional passou a priorizar a qualidade do ensino, enquanto o Inep cresceu bastante, passando por inovações incrementais.

CAPTÍULO I

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

§ 1. Desenvolvimento institucional

Este primeiro capítulo apresentará as categorias com mais frequência referidas durante a análise do desenvolvimento institucional do Inep. Elas foram extraídas basicamente a partir de duas literaturas muito próximas. Uma delas sobre as mudanças institucionais – especialmente as revisões críticas mais recentes dos trabalhos de Paul Pierson (2004) e de Kathleen Thelen (1999) sobre a noção de *path dependence*. Outra referente à formação das agendas políticas, com atenção especial à pesquisa mais analítica de John Kingdon (1984) sobre a *agenda setting*.

Nas últimas três décadas as instituições se tornaram alvo privilegiado das ciências sociais e, especialmente, das análises políticas. As tentativas de “acúmulo de conhecimento” nessa área foram analisadas por Mahoney (2003). Uma classificação das pesquisas institucionais propôs a seguinte tipologia: institucionalismo de escolha racional, histórico e cultural (HALL e TAYLOR, 1989). Trata-se de um panorama estrito. Cada pesquisa, afinal, cultiva pressupostos, hipóteses e argumentos próprios. É de se esperar que esse tipo de classificação perca de vista as infinitas intersecções entre cada um desses estudos (THELEN, 1997), de modo que essa agenda de pesquisa não possui um arcabouço conceitual unívoco. Alguns trabalhos ambicionam contribuições teóricas, enquanto outros estão mais preocupados com as questões suscitadas pelas circunstâncias de um fenômeno. As principais pesquisas examinaram questões díspares, tais como: o surgimento de determinadas instituições (COLLIER e COLLIER, 1991; ERTMAN, 1997; DIMAGGIO, 1988), os mecanismos de

reprodução institucional (ARTHUR, 1989; NORTH, 1990; SKOCPOL, 1992), os modos como regras se institucionalizam na cultura (KATZENSTEIN, 1996), o processo de escolha entre arranjos institucionais (McCUBBINS, 1985), a formação de preferências dos atores envolvidos em uma escolha institucional (ZYSMAN, 1994).

Revisando essa literatura, Pierson propôs algumas noções que poderiam fazer parte de um modelo analítico sobre *institutional development*, definido em contraposição às noções de escolha de *institutional choice* ou *institutional change*. Isto porque a *mudança* costuma ser examinada como se fosse contraposta à *continuidade* institucional (PIERSON, 2004). Em certo sentido, o conceito de *desenvolvimento* carrega, em contexto de trajeto histórico, a noção de inevitáveis mudanças endógenas e exógenas provocadas por fatores pontuais ou por macro-processos. Algumas instituições (aquelas redigidas em textos legislativos, por exemplo), na medida em que possuem arenas, alternativas, escolhas pré-estabelecidas, manifestam a mudança de forma mais acentuada (THELEN, 1996). Este não é o caso do Inep, uma instituição governamental executiva. Portanto o termo desenvolvimento institucional é mais adequado para tratar o objeto de pesquisa.

De fato, explicar a “mudança” institucional é um desafio curioso, porque no coração do conceito de instituição repousa o elemento da “estabilidade” (MAHONEY e THELEN; 2010). A esse respeito, Hannah Arendt (1968) insistia que a noção de instituição recobre uma necessidade de durabilidade e permanência das políticas. Para ela, instituições são mecanismos para garantir autoridade sobre uma ordem política. De outro modo, as definições sociológicas ressaltam o elemento da estabilidade, especialmente a partir de Durkheim (1991), que entende instituições como fatos sociais condicionantes dos comportamentos individuais.

Quando intencionalmente fundadas, as instituições políticas geralmente são desenhadas com intuito de permanência temporal. O exemplo mais emblemático dessa característica talvez seja a cláusula pétrea, um dispositivo que dificulta as mudanças constitucionais, exigindo um consenso quase majoritário para mudança futura. Por outro lado, a maior parte das mudanças institucionais não é decidida em nenhuma assembleia. Identificá-las requer observar padrões de comportamento. Dependendo da mudança institucional pesquisada, um primeiro complicador é a própria identificação do objeto, porque em alguns casos instituições e organizações se confundem. Diferente da mudança de um texto

legislativo, a mudança do Inep se deu a partir de um contexto político mas também organizacional. O artigo de March e Olsen (1984), cujo subtítulo aponta para as “bases organizacionais da vida política”, trata como sinônimos os conceitos de instituições e organizações. Outra dificuldade na explicação aparece porque existem mudanças causadas por fatores não intencionais. Neste caso, não se trata de identificar qual é a instituição e quais foram as mudanças, mas quais fatores externos a influenciaram. Em parte, este é o objetivo desta pesquisa, que verifica fatores internos e externos de mudança e continuidade institucional do Inep.

Logo, o objetivo desta pesquisa é verificar o fenômeno do desenvolvimento de uma instituição singular da política educacional brasileira. Será utilizado um conjunto de definições provenientes de modelos de médio alcance. Não faz parte do escopo desta pesquisa o teste de teorias. Para isso, outros métodos de investigação seriam necessários ao invés de estudo de caso. A maior vantagem de se pesquisar um caso singular é a possibilidade de um experimento sem hipótese pré-definida. Desta forma, o exame do fenômeno não exige verificação do comportamento de variáveis específicas. Ao contrário, as variáveis são descobertas durante a investigação empírica, e não antes dela. Em geral, as pesquisas comparativas estabelecem uma hipótese para verificar o comportamento das variáveis. Porque as variáveis são encontradas durante a investigação do caso, as pesquisas de objeto singular geralmente operam de modo oposto aos estudos comparativos.

Pesquisas comparativas costumam identificar padrões de comportamento das variáveis observadas a partir de uma hipótese extraída da literatura teórica ou de uma questão empírica. Os estudos de caso que se projetam dessa maneira tendem a correr um enorme risco de um viés, porque utilizam o caso para *ilustrar* uma teoria pré-definida. Em termos formais, ilustrar não significa testar, porque, a levar em consideração a tese de Popper (1970), um caso pode ser motivo para rejeitar uma teoria, jamais para atestá-la. Os modelos de médio alcance serão apresentados neste capítulo e utilizados durante a análise do desenvolvimento institucional do Inep. Os modelos analíticos servem como suporte para o entendimento de fenômenos semelhantes, contribuindo para o ajuste de uma linguagem comum entre os pesquisadores. Mais importante do que a validade de um modelo são as categorias que ele define, isto é, as

diferenças analíticas que possibilitam entender um conceito de forma separada². Por isso, as categorias utilizadas para o exame do caso (por exemplo: *path dependence*, *agenda setting*, *critical junctures*) costumam ser aprimoradas na medida em que os pesquisadores empíricos delas se servem. Os proponentes desses modelos podem ter interesse em construir teorias, mas em geral não possuem ambições de validade universal.

É comum encontrar estudos que utilizam modelos para pesquisar outros fenômenos que não os propostos pelo modelo original. Esta flexibilidade permite criar categorias novas a partir de aproximação de ideias propostas por diferentes. Pierson (2004) age dessa maneira, quando define *desenvolvimento institucional*. Dentro de um referencial básico de *trajetória dependente* (e as noções diretamente relacionadas, como *feedbacks positivos* e *retornos crescentes*), ele aproximou as definições de *pontos de veto* às noções de *processos sobrepostos* e *custo de reversão* de uma mudança institucional, chamando atenção para a necessidade de se pesquisar a trajetória de longo prazo³. Sua justificativa é a mesma de Mahoney e Thelen (2010), quando buscam, a partir da mesma ideia de *processos sobrepostos*, formular modelos que identifiquem os padrões comuns às mudanças institucionais. Todos concordam que “mudança e continuidade são dois lados mesma moeda” (PIERSON, 2004, p. 141-142), e assinalam a importância de se pesquisar as mudanças institucionais a partir da interação entre variáveis de mudanças incrementais. A principal diferença entre a visão de Thelen em relação à Pierson é que este último aposta no *insight*, como ele próprio costuma chamar, de *path dependence*, enquanto Thelen sutilmente se afasta dessa noção, por entender que ela dificulta o entendimento da mudança. Desde seus trabalhos mais antigos, Thelen (1996) aceita que a noção de *path dependence* é útil para explicar a continuidade, na medida em que as conjunturas críticas de fato geram momento posterior de continuidade, reforçada por *increasing returns*, isto é, elementos que dificultam qualquer volta aos momentos anteriores à mudança.

Para fins desta pesquisa, buscamos aproximar a noção institucionalista de *trajetória dependente* à ideia de *janelas de oportunidades* provinda de literatura sobre políticas públicas. Pela natureza dessas categorias não há problema em aproximar definições provindas de

² *Análise* é uma palavra de origem grega (*análysis*), que, ao contrário da *síntese*, costuma denotar a separação de um conceito em duas diferentes categorias.

³ Para uma apresentação mais detalhada da categoria *desenvolvimento institucional*, verificar o capítulo quinto do livro *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis* (PIERSON, 2004).

modelos diferentes, porque o objetivo não é testar a coerência ou validade do modelo, senão utilizá-lo como suporte para o entendimento de um fenômeno. Apesar disso, ambas as literaturas discutem problemas comuns, afinal, as políticas públicas ocorrem inseridas em um contexto institucional. Não são raras as pesquisas cujo objetivo é identificar influências das políticas públicas (ou de algum estágio do processo de políticas públicas) sobre as instituições ou vice-versa.

§ 2. Conjunturas críticas e janelas de oportunidades

O significado de conjuntura crítica encontra paralelos nos estudos sobre políticas públicas. Esta última literatura é desenvolvida a partir da noção de um ciclo das políticas públicas, um ciclo que geralmente começa pela formação da agenda, passa pela formulação e implementação da política e se retroalimenta em momentos de avaliação (DYE, 1972; JENKINS, 1978). Os termos adotados e o número de etapas dentro do ciclo variam a cada modelo, mas a ideia geral dessa literatura é a mesma: examinar a ação governamental.

Entre as inúmeras questões defrontadas pelos formuladores de políticas, apenas algumas “de fato se tornam foco da atenção” (KINGDON, 1984, p. 4). A formação da agenda é um processo que filtra o infinito conjunto de questões públicas. Não se trata de um processo linear; a formação da agenda se apresenta como um processo conflitivo, em que os atores e os grupos se unem em torno de coalizões para inserir a sua perspectiva na agenda (HOWLETT e RAMESH, 1996). Identificar as coalizões, no entanto, é uma tarefa complexa. Porque elas podem envolver atores de todos os níveis do governo e também atores providos de diferentes segmentos sociais (COBB, ROSS e ROSS, 1997). Além disso, as estratégias utilizadas para influenciar a agenda podem ser as mais diversas (KINGDON, 1984) e podem se alternar na medida em que entram em cena fatores imprevisíveis, como resultado de eleições, crise econômica, transformações tecnológicas (JENKINS-SMITH e SABATIER, 1993). A dificuldade imposta pela análise das coalizões foi ignorada pelos primeiros modelos que se

propunham a explicar por que uma e não outra questão se torna alvo da preocupação governamental. Estes modelos entendiam que os países que alcançam determinados níveis de desenvolvimento econômico e tecnológico convergem para o mesmo mix de políticas públicas (BENNET, 1991; KERR, 1983). A maior parte dos modelos, no entanto, recusa o determinismo econômico e busca múltiplas variáveis para entender a formação da agenda.

Dentre essas variáveis, há um destaque para as coalizões, que se unem pelo interesse material, a exemplo de uma bancada de representantes, e as que se conectam a partir do discurso, a exemplo das comunidades epistêmicas (PAPPI e HENNING, 1999). Neste último caso, grupos de interesse, como *think tanks* (SIMON, 1993), ou determinados segmentos da imprensa (McCOMBS, 1981) podem influenciar de forma determinante a montagem da agenda.

O processo de formação da agenda influencia todo o processo político, pois existe forte relação entre o problema e as opções de solução (HOWLETT e RAMESH, 1996). A formulação da questão, em outras palavras, condiciona o tipo de resposta possível. A agenda sistêmica contém questões que a percepção geral da comunidade política julga merecedora de atenção pública, mas nem todas elas são admitidas como questões pela agenda institucional (COBB e ELDER, 1972). A primeira agenda serve para discussão, enquanto a segunda serve para a ação. Na medida em que as soluções são especificadas, amplia-se o apoio à própria questão, facilitando a migração da agenda sistêmica para a institucional (COBB *et all*).

Dadas circunstâncias podem abrir oportunidades para uma questão entrar na agenda. Distintos fluxos (de problemas, de políticas públicas e de emergência política) caminham normalmente separados até que se cruzam, abrindo, então, a janela de oportunidades para mudanças (KINGDON, 1984). Este é um ponto de diálogo aberto entre os modelos de políticas públicas e os institucionalistas. As janelas de oportunidades são condições similares às conjunturas críticas para mudanças de agenda política tanto quanto para introdução de inovações institucionais.

Geralmente a avaliação de uma política abre oportunidades para que a mesma seja alterada. Há casos em que a avaliação gera impactos apenas sobre a implementação da política, enquanto outros casos demonstram efeitos da avaliação sobre a formulação da questão (HOWLETT e RAMESH, 1996). Este é um processo de retroalimentação do ciclo da

política pública, que varia dependendo da forma de avaliação. Existem avaliações administrativas, empreendidas dentro dos governos, para medir o desempenho gerencial. Além desse tipo de avaliação, existem avaliações judiciais, preocupada com a discricção dos processos, e avaliações políticas, cujo vetor pode partir do poder legislativo, de organizações da sociedade ou de resultado eleitoral. Estes três tipos de avaliação estão relacionados ao controle sobre as ações governamentais, isto é, à *accountability*.

Como ressaltam McDavid & Hawthorn (2006), as avaliações possibilitam a redução da incerteza dos atores tomadores de decisão. Em certo sentido, as avaliações representam julgamento, isto é, identificação e esclarecimento de critérios defensáveis para determinar o valor ou o mérito, a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação aos critérios (WORTHEN et al, 2004). Os estudos sobre avaliações ganharam destaque a partir do recente avanço da literatura sobre gestão social e de políticas públicas, quando, ao mesmo tempo, a prática de avaliação vem se tornando explícita necessidade institucional. O caso do Inep mostra, conforme examinamos, o papel das avaliações para o desenvolvimento institucional. Avaliações retroalimentam planos e políticas. Na medida em que utilizam métodos de pesquisa social para investigar a efetividade de programas e de intervenções em formas organizacionais, as avaliações são desenhadas para diferentes propósitos. (ROSSI, LIPSEY e FREEMAN, 2004).

Deste ponto de vista, a avaliação é uma atividade cujo objetivo é maximizar a eficácia na obtenção de fins em programas sociais, bem como a eficiência na alocação de recursos destinados a esses fins (COHEN e FRANCO, 2007). De forma mais específica, a avaliação de um programa social tem como objetivo determinar se este atingiu os objetivos previstos, comparando dimensões relevantes em dois momentos do tempo antes e depois do programa, para comprovar se este realizou a mudança esperada (CANO, 2006). De fato, a apreciação sistemática dos resultados de um programa ou de uma política é uma das definições mais conhecidas de avaliação (WEISS 1998). Todavia, existem avaliações que se voltam para o monitoramento da condução de um processo em vez de um resultado. Em todo caso, as avaliações devem auxiliar a tomada de decisão.

A literatura sobre avaliações costuma dividir duas tipologias de avaliação. A *avaliação formativa* é feita para fornecer informações à equipe responsável pelo programa avaliado

(WORTHEN et al., 2004), de maneira que este tipo de avaliação é realizada durante o programa, simultaneamente ao seu desenvolvimento, com o objetivo de melhorá-lo (CANO, 2006). De outro lado, a *avaliação somativa* é feita para dar aos tomadores de decisão juízos de valor sobre o mérito do programa e, por isso, procura identificar critérios importantes do mesmo (WORTHEN et al., 2004). Visa a concluir se o programa surte ou não o efeito desejado (CANO, 2006), sendo, portanto, realizada após o programa ter sido implementado (WEISS, 1998). Ambos os tipos de avaliação, dizem Worthen et al (2004), contribuem de alguma forma para os resultados finais e para a melhoria da ação social.

Existe, além dessas, uma característica de aprendizagem institucional relacionada à utilização de avaliações nos governos. Por retroalimentarem o planejamento de programas, organização ou políticas, as avaliações estão relacionadas à *accountability* – a partir da criação e disponibilização de dados, informações e conhecimentos para os atores envolvidos – tanto quanto para a *performance* das instituições, ao verificar o alcance dos seus objetivos ou a eficiência no uso de seus recursos. De fato, as revisões da literatura sobre gestão pública apontam que as reformas recentes, em geral, são orientadas para *accountability* e *performance* (BEHN, 1998; PETERS, 2005), razão pela qual a avaliação ganhou destaque nessa literatura de reformas gerenciais dos governos.

§ 3. Desenvolvimento das instituições no contexto político brasileiro

Conjunturas crítica usualmente são definidas como momentos de mudança, que geram estabilidade posterior. São momentos de emergência de uma nova ordem institucional condicionante da uma *trajetória dependente* depois de si. Uma tradução literal de *path dependence* quer dizer isto: a dependência da trajetória. Este é um termo utilizado por uma tradição de analistas políticos, mas também por economistas, sociólogos, historiadores entre outros pesquisadores ocupados com as mudanças institucionais. O par-conceitual *conjunção crítica* e sua *trajetória dependente* se tornou referência para muitas análises depois que Brian Arthur (1989) descobriu que, independente da eficiência, uma tecnologia, para sobreviver,

deve vencer as etapas iniciais de uma competição. Seu achado analítico é que os estágios iniciais de uma trajetória institucional importam muito mais do que os estágios seguintes para determinação do resultado do jogo institucional. Esta pesquisa sobre economia da tecnologia foi das mais influentes para as ciências sociais das últimas duas décadas.

As pesquisas que se apoiam sobre a noção de conjunturas críticas costumam observar mudanças de larga escala, causadas por guerras ou crises econômicas (COLLIER e COLLIER, 1991; KRASNER, 1988). A noção geral é que esses momentos críticos são tão determinantes para a história de outras instituições, que a trajetória tende a seguir reforçando as regras instituídas pela mudança. Por isso, a crítica mais comum a elas é que explicam melhor a inércia institucional – e, portanto, a continuidade – do que a própria mudança (THELEN, 1991). Em outras palavras, este argumento alega que os estudos de conjunturas críticas explicam como as instituições emergem e não como elas mudam.

Não é necessário, todavia, assumir uma noção determinista de conjuntura crítica. Elas podem ser definidas como um momento em que fatores externos e internos contribuem para a mudança de longo prazo. Esta forma de definição está presente no esforço de definição de desenvolvimento institucional. Aproximando ideias presentes na literatura institucionalista, o conceito de desenvolvimento sugere a possibilidade de pesquisas que utilizem noções de trajetória, incorporando ambas as variáveis de mudança e de continuidade sem decorrer em incoerência (PIERSON, 2010).

Deste modo, as conjunturas críticas podem ser assumidas como momentos de reformas que canalizam um conjunto de movimentos tanto dos pontos de resistência quanto de fatores em direção de mudanças. Essa abordagem não pretende refutar as análises das conjunturas que geram inércia, utilizar de forma diferente algumas de suas noções, assumindo que essa estabilidade não representa necessariamente uma inércia, mas uma trajetória afetada por ambos os fatores de mudança e estabilidade. Logo, a categoria “desenvolvimento institucional” é uma proposta de atualização dos modelos de mudança institucional. Pierson (2004) prefere o termo desenvolvimento institucional, por acentuar os modos em que as instituições podem canalizar e restringir esforços de inovação institucional posteriores. A mudança institucional costuma visualizar o momento em que os arranjos institucionais são

substituídos, enquanto o desenvolvimento institucional possibilita identificar fatores que incidem sobre um tempo mais longo da trajetória (PIERSON, 2004).

Na medida em que possam auxiliar a explicação de mudanças de pequena escala, as conjunções críticas também se tornam suscetíveis de aproximação a outras categorias para além daquelas sugeridas por Paul Pierson (2004). Um ótimo exemplo provém da literatura sobre políticas públicas. Este corpo de conhecimento vem se desenvolvendo em paralelo aos estudos institucionalistas e encontram diversos pontos de intersecções com estes. O objeto examinado por ambas as tradições de estudos coincide não raro. O fenômeno das janelas de oportunidades, discutidas entre outros por John Kingdon (1984), apresentam implicações semelhantes àquelas despertadas pela noção de conjunturas críticas. Enquanto a literatura institucionalista costuma examinar o papel dos *empreendedores institucionais* (DIMAGGIO, 1988; GREENWOOD; SUDDABY, 2006.), a literatura de políticas públicas busca, a partir da figura dos *empreendedores de políticas* (KINGDON, 1984), entender mudanças no rumo das políticas públicas. Esta combinação fica bastante evidente ao se constatar que as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas sob o contexto institucional de governos, de modo que os modelos de desenvolvimento podem ser empregados por diferentes campos de conhecimento nas ciências sociais. A confluência de empreendedores estrategicamente localizados e de condições favoráveis a suas ações reformistas é uma das chaves para argumentação sobre mudanças em organizações, instituições e políticas públicas.

Para evitar aquilo que Guerreiro Ramos (1965) chamava de uma apropriação inadequada de conceitos, deve-se buscar entender o contexto institucional próprio de cada realidade social. O uso de argumentos sociológicos genéricos, segundo ele, pode conduzir a uma visão formalista segundo a qual as instituições poderiam ser transplantadas de uma realidade social para outra. Em geral, há dois conjuntos de fatores que explicam as mudanças das instituições públicas brasileiras. A literatura aponta fatores sociais decorridos do êxodo rural e a conseqüente urbanização (VIANA, 1920) e, de forma geral, fatores econômicos associados à revolução industrial (FURTADO, 1959; PRADRO JUNIOR, 1972; FERNANDES, 1974) incentivada por um Estado capitalista (MARTINS, 1995) ou desenvolvimentista (JAGUARIBE, 1958), liderado por Getúlio Vargas e todo o conjunto de fatos e contextos que o cercam. Para além dos macro-processos, outra literatura examina fatores de menor escala, ocorridos a partir de reformas das estruturas criadas por este Estado.

A criação das mais variadas instituições, desde a legislação trabalhista até o sufrágio universal, mudou o perfil político, social e econômico do Brasil. Entre as instituições criadas nos primeiros anos do governo Vargas, destacam-se as burocracias sociais, que, no entanto, jamais ganharam o mesmo *status* das burocracias econômicas. Estas apresentam um elevado grau de autonomia e fortalecimento institucional.

O desenvolvimento das instituições governamentais brasileiras passa por reformas que acontecem muitas delas sob condução de instituições como Dasp e o Inep. Pesquisas sobre a história das reformas administrativas nos governos brasileiros costumam elencar três momentos de acentuadas mudanças: além deste período do Dasp, cujo principal objetivo era criar as modernas burocracias de Estado, a instituição do Decreto Lei 200 e a recente Reforma Gerencial do Estado foram mudanças de grande impacto institucional (DINIZ, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1998; ABRUCIO, 2007). Atualmente, a democracia brasileira conta com a marcante característica de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) operando dentro de um contexto em que os Estados (ABRUCIO, 1998) e os órgãos de controle (ABRUCIO, LOUREIRO, 1999) promovem canais fortes de *accountability*.

Estas são apenas algumas referências para o debate sobre as instituições públicas no Brasil. Revisões mais amplas desta literatura foram realizadas e serão casualmente apontadas no exame das trajetórias.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

§ 4. A questão de pesquisa

Por que o Inep mudou? Esta pergunta remete ao exame de causalidades específicas que se moveram no curso da trajetória dessa instituição. Fatores endógenos e exógenos influenciam mudança e continuidade institucional ao longo do tempo (PIERSON, 2004; THELEN, 1999). Examinar o curso de desenvolvimento do Inep, a partir de uma mudança significativa culminada em 1995, é o objetivo da pesquisa.

Devido às características próprias ao Inep (uma instituição governamental brasileira, associada a uma específica e ampla política pública), adotou-se a estratégia de comparar a trajetória da agenda educacional brasileira com a trajetória do Inep, desde a criação até as mudanças recentes. Este caminho⁴ permitiu acompanhar diversos cruzamentos no traçado histórico de ambas as trajetórias.

Essa relação entre política e burocracia não corresponde necessariamente a uma *hipótese* de pesquisa. Afinal, o objetivo da pesquisa não é testar nenhuma hipótese teórica. Nem toda pesquisa requer uma hipótese. Não seria conveniente um estudo de caso (mesmo que seja um caso descrito em forma de trajetos históricos) testar hipóteses, sejam elas hipóteses abstratas ou empíricas. No entanto, esta pesquisa evidentemente pressupõe um grande número de conceitos derivados da tradição contemporânea de pensamento. Submeter tais pressupostos a testes, porém, seria escopo de outras pesquisas. Pressupostos teóricos estão escondidos por trás de qualquer palavra. Explicitá-los seria uma tarefa vã. O procedimento de comparar a agenda política com a institucional, por exemplo, é uma herança clara do

⁴ Esta recomendação foi a conclusão da banca de qualificação da Dissertação.

raciocínio ocidental de separar, ao menos para fins pragmáticos, as categorias de política e administração (WEBER, 1985; WILSON, 1887). Mas pressupostos não significam hipóteses. A hipótese costuma ser apresentada como um conhecimento, possivelmente falseado, mas submetido a um teste. Os pressupostos, ao contrário, são as condições sem as quais tudo o que deles provém careceria de significado.

Em todo caso, parece válido explicitar pelo menos duas suposições que, embora sejam justificadas adiante, facilitarão a leitura desta dissertação. A primeira nasceu a partir de uma sugestão da banca de qualificação; esta suposição diz que a agenda educacional contribuiu para explicar a mudança do Inep. A segunda deriva de uma preocupação mais analítica com o termo *desenvolvimento institucional* e supõe que fatores de mudança e continuidade agem simultaneamente ao longo do tempo, sendo mais adequado levar em consideração ambos os fatores na análise da trajetória, em vez de se procurar explicações somente para a mudança ou para a continuidade.

Resumidamente, esta pesquisa pergunta pelo desenvolvimento institucional do Inep, buscando explicações para uma inesperada mudança ocorrida na metade da década de 90 e levando, para isso, em consideração a trajetória da política educacional.

§ 5. Método e procedimentos analíticos

Os principais passos da pesquisa foram os seguintes:

1. Revisão historiográfica, coleta e validação de dados oficiais sobre *i*) a trajetória da política educacional e *ii*) a trajetória do Inep;
2. Identificação e entrevista com atores importantes no processo interno e externo de reforma do Inep;
3. Análise (e síntese) dos dados e informações.

No primeiro momento, a literatura sobre história educacional brasileira, com ênfase na área de políticas públicas educacionais, foi revisada. A partir da visita ao Centro de Informações e Biblioteca em Educação (Cibec), uma biblioteca atualmente localizada na

recepção do prédio do Ministério da Educação, os dados oficiais foram validados, com algumas limitações, indicadas caso a caso em notas de rodapé. Os principais objetivos dessa revisão foram, em primeiro lugar, descrever uma trajetória sintética da política educacional brasileira depois de 1930, salientando suas principais agendas, e, em segundo lugar, oferecer uma descrição mais detalhada do momento de reforma do Inep, buscando a linha histórica dos fatores considerados mais importantes para essa mudança.

Partindo de uma entrevista inicial com Maria Helena Guimarães de Castro, presidenta do Inep no momento de conjuntura crítica, iniciou-se uma busca pelos dirigentes citados por ela, tendo em vista a exploração dos fatores suscitados pela descrição da trajetória. O resultado disso foi um plano de entrevistas e a formulação de estratégias individuais de abordagem e inquérito.

De posse dessas informações, realizou-se a análise, que envolveu a identificação de uma série de fatores de desenvolvimento institucional suportados pelo referencial analítico construído a partir da revisão da literatura sobre mudança em políticas públicas e instituições. Os *modelos analíticos* não devem ser considerados *hipóteses teóricas*, mas propostas categoriais determinadas (e não universais). Não devemos entendê-los como *fins* da pesquisa, senão como *meio*: um ponto de partida útil para se explorar o fenômeno.

§ 6. Fontes de informações e dados

Os dois principais blocos de informações e dados foram colhidos a partir de duas fontes, a revisão historiográfica e as entrevistas dirigidas a alguns envolvidos com a reforma do Inep.

As fontes historiográficas variam de literatura mais geral sobre a história da educação (NAGLE, 1976; ARAGÃO, 1985; ROMANELLI, 1988; BITTENCOURT, 1990; CARVALHO, 1990; MATE, 2002; VEIGA, 2006) até estudos mais pontuais sobre a política pública educacional (BASTOS, 1966; TEXEIRA, 1976; HORTA, 1975; CORREA, 1979;

AZANHA, 1987; CUNHA, 1991; ARANHA, 1996; XAVIER, 1999; SCHWARTZMAN, 2005; DURHAM, 2005; PALMA-FILHO, 2006). Além dessa literatura, foram aproveitadas as entrevistas registradas pelo programa *História Oral do INEP*, disponível no Cibec, o centro de informações do próprio Inep. As demais entrevistas foram realizadas diretamente com os seguintes atores:

Tabela 1 - Lista de Entrevistados

Entrevistado	Instituição	Foco inicial
Maria Helena Guimarães de Castro	Inep (1995-2002)	Reforma do Inep
João Batista Ferreira Gomes Neto	Inep (1978-2005)	Censo Escolar
Maria Inês Pestana	Secretaria de Ensino Básico. Ministério da Educação (1986-1990) e Inep (1990-2010)	Antecedentes da reforma
Eunice Durham	Secretaria de Ensino Superior. Ministério da Educação (1995-1996)	Agenda educacional
Lia Rosenberg	Banco Mundial (1986-1997)	Stakeholders
Reynaldo Fernandes	Inep (2005-2009)	Continuidade e inovações incrementais
Vera Massagão Ribeiro	Ação Educativa (1985-2011)	Resistência à mudança do Inep

Responsável pela mudança de maior impacto na trajetória, Maria Helena Guimarães de Castro foi presidente do Inep de 1997 a 2002. Antes disso, foi Secretária da Educação do Município de Campinas e presidente da Undime. Depois de passar pelo Inep, foi Secretária da

Educação do Estado de São Paulo. Sua entrevista foi realizada na ONG Parceiros da Educação, em São Paulo.

Porque atualmente mora no Ceará, a entrevista de João Batista Gomes Neto foi a única realizada à distância, por email. Ele foi presidente do Inep de 2002 a 2003, sucedendo Maria Helena Guimarães de Castro.

Embora seja servidora do Banco Central, onde atualmente trabalha, Maria Ines Pestana dedicou boa parte de sua carreira à Secretaria de Educação Básica do Ministério da educação e ao Inep. A entrevista ocorreu na sua residência, em Brasília.

Eunice Durham é pesquisadora da Universidade de São Paulo. Foi membro da Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação, presidente da Capes e Secretária Nacional de Ensino Superior. Sua entrevista ocorreu no Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Usp, em São Paulo.

Lia Rosenberg é consultora. Trabalhou para o Banco Mundial, atuando dentro do Inep e do SEEC nos períodos de conjuntura crítica. A entrevista ocorreu em sua residência, em São Paulo.

Reynaldo Fernandes foi presidente do Inep de 2005 a 2009. É membro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e pesquisador da Universidade de São Paulo. Sua entrevista ocorreu em um café na cidade de São Paulo.

TRAJETÓRIA DA AGENDA EDUCACIONAL

Se uma agenda política é definida como o conjunto das questões que motivaram preocupação e resolução por parte dos governos (DYE, 1971; KINGDON, 1984), descrever a trajetória da agenda educacional brasileira significa encontrar os principais problemas e as principais respostas oferecidas pelos organismos responsáveis pela gestão da política educacional. Esta tarefa envolve o risco de selecionar algumas características em detrimento de outras. Este risco encontra ressonância na complexidade do objeto, porque educação é uma questão de muitas faces e, como alertou Schwartzman (2005), a política de educação costuma ser analisada de maneira fragmentada, por exemplo: política de educação superior, política de alfabetização etc.

No intuito de oferecer o contexto governamental da trajetória do Inep, possibilitando a comparação de eventos ocorridos no curso desta instituição com o movimento mais amplo da agenda política em que o Inep esteve inserido, este capítulo resumirá não apenas o curso da agenda de educação básica, senão também as preocupações com o ensino superior, pois este nível de ensino está relacionado com as mudanças do Inep. Já as questões relacionadas ao ensino infantil, ensino especial, por exemplo, embora estejam relacionadas ao Inep – afinal, o Inep realizou pesquisas, criou indicadores ou propôs soluções para esses níveis de ensino - não afetaram diretamente a mudança institucional que ocorreu no Inep.

Além dessa, outra ressalva referente ao escopo é que o presente capítulo buscará não descrever detalhes referentes ao próprio Inep, deixando esta tarefa para o capítulo seguinte. Essa pretensão, no entanto, encontrará obstáculos, pois situações há em que ambas as trajetórias se confundem. São estes os momentos em que o Inep ocupou papel central da agenda. Em alguns períodos históricos essa aproximação foi mais evidente. Veremos que, depois da década de 90, a trajetória do Inep tornou-se indissociável da política educacional; contudo, este será objeto do capítulo IV.

O resumo da trajetória focará ações do governo federal, que administra a política educacional via mecanismos diversos. A divisão entre modernismo, desenvolvimentismo, municipalismo e gerencialismo não ambiciona uma classificação de ideologia de época. Trata-se apenas de recurso heurístico para sinalizar a direção das principais mudanças na trajetória da agenda educacional. Por isso não foi preocupação estabelecer datas rigorosas delineando cada uma dessas épocas. Em termos gerais, o período modernista corresponde aos anos entre a ascensão de Vargas em 1930 até o final da década de 50. O período desenvolvimentista se inicia aproximadamente a partir do fim do segundo governo Vargas e a emergência do governo Juscelino Kubitschek. O período em que a descentralização ocupa espaço da agenda é iniciado junto com o processo histórico de redemocratização, revelando uma mudança da agenda desenvolvimentista para a agenda de descentralização, que logo foi sobreposta pela agenda gerencialista.

A passagem de uma agenda para outra não quer dizer que as preocupações anteriores desapareceram com o tempo. Elas continuam. Por exemplo, as preocupações com a agenda burocrática continuam até hoje. A passagem da agenda representa uma mudança de foco no debate e na maneira de colocar as questões a serem solucionadas pelos governos. Contra o pano de fundo patrimonialista, a agenda modernista enfatiza a formalização da ação governamental e a criação das burocracias públicas. Diante do aumento da demanda e da ascensão de um Estado de bem-estar social, a agenda desenvolvimentista focaliza o investimento em ampliação da infraestrutura educacional. Contra o governo centralizador e autoritário anterior, a agenda municipalista representa a preocupação em descentralizar a decisão governamental para os níveis locais. Por fim, a agenda gerencialista, no sentido como a entendemos aqui, destaca a mensuração dos resultados de ensino como preocupação política maior.

Em geral, procurou-se identificar a maneira como os seguintes aspectos da política educacional manifestaram-se em cada um dos períodos:

1. contexto político, econômico e demográfico;
2. principais problemas apresentados pelas autoridades políticas;
3. respostas mais evidentes voltadas a esses problemas;

4. mudanças institucionais afetando a estrutura governamental (planos, investimentos, financiamento, currículos, formas de avaliação).

§ 7. Modernismo e a criação das burocracias sociais

Comparada aos dias atuais, seria mínima a oferta de educação na década de 30, quando 60% dos brasileiros com mais de 15 anos estavam analfabetos. Basta imaginar que em 1988 a abolição da escravatura era principal agenda política brasileira para se destacar as diferenças entre as políticas públicas atuais e as daquele tempo. Foi o ímpeto da revolução varguista que abriu portas para a modernização das instituições governamentais brasileiras (ABRUCIO; PEDROTI, PÓ, 2009; BRESSER-PEREIRA, 2007). Em termos abstratos, as instituições educacionais existem no território brasileiro antes do contato indígena com os europeus. Mas, em termos governamentais, a primeira política nacional de educação remonta ao Império Português e se acentua durante a Primeira República (CARVALHO, 1990; NAGLE, 1976). Após a vitória armada de Vargas, sob influência do grupo formado entorno do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, a trajetória da política educacional se dirige para outro rumo.

No final do século XIX, as escolas eram regulamentadas pelo *Ato Adicional*, de Dom João VI, cujas principais características eram a descentralização e a garantia de diretrizes curriculares de formação humanista, por influência dos jesuítas, que formavam a maior parte do conjunto dos educadores (ARAGÃO, 1985). Essa característica não foi eliminada de forma arbitrária pelo governo Vargas; o Estado brasileiro continuaria regulamentando as instituições educacionais. A principal diferença é que, antes da mudança ocorrida sob o governo varguista na década 30, a regulação exercia o papel central da política educacional. A questão mais importante introduzida na agenda, e esta era a demanda menos vaga do *Manifesto*, foi a necessidade de *provimento* de educação.

Essa mudança representou um desvio significativo no curso da trajetória não apenas da política educacional, mas também da cosmovisão do Estado brasileiro, que passou a ser, de forma mais acentuada, um Estado provedor de serviços sociais para as massas (ABRUCIO;

PEDROTI; PÓ, 2009). No começo da década de 30, foram criadas estruturas, como o *Ministério da Educação e Saúde Pública*, fundado para regulamentar mas também expandir o ensino público. Junto com o Ministério, foi criado o Conselho Nacional de Educação, um órgão consultivo cujos integrantes provinham das faculdades e do ensino secundário (VEIGA, 2006), retirando a ênfase do ensino primário. De toda forma, essa estrutura iniciou as primeiras reformas “orgânicas”, como eram chamadas, da política educação.

Do ponto de vista governamental, não foi apenas o debate público nos jornais que deu fôlego aos modernistas. Eles também estavam estrategicamente presentes em algumas importantes burocracias estaduais. Antes da criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, algumas pioneiras reformas já teriam sido realizadas em São Paulo, no Distrito Federal (à época, localizado onde hoje fica o Rio de Janeiro) e no Ceará. Os nomes de Sampaio Dória, Fernando de Azevedo e Lourenço Filho, empreendedores de cada uma das respectivas reformas, aparece com frequência na literatura historiográfica sobre política educacional brasileira (MATE, 2002; VEIGA, 2006 entre outros).

O contexto demográfico era de um surto de urbanização, movido sobretudo pela crescente industrialização da economia. Essa transformação da sociedade brasileira, guiada de forma esclarecida por um Estado que representava uma mistura de ideologias trabalhistas e desenvolvimentistas.

Internacionalmente, reformas educacionais vinham acontecendo, inclusive devido à necessidade integração cultural para formação dos Estados-nação, mas também devido à demanda por qualificação técnica para as exigências econômicas (agrícolas e industriais) dos países europeus. Exigências que se não passavam necessariamente pela capacitação tecnológica, mas que certamente envolviam a alfabetização dos alunos (BASTOS, 1966). No Brasil, o ensino profissionalizante não encontrou um encaminhamento institucional adequado e continua até os dias atuais uma lacuna aberta entre economia e educação. Já a questão da integração nacional foi respondida com algumas medidas polêmicas, que incluíam doutrinação patriótica e fechamento de escolas de imigrantes (BITTENCOURT, 1990). Apesar de sua legitimidade e de sua eficácia, essas medidas de *nacionalização* do Brasil foram sucedidas por quase um século de estabilidade no que se refere aos conflitos étnicos.

A Constituição de 1934 representou um marco da centralização de poder no âmbito do presidente Getúlio Vargas. Ao que tudo indica, ela foi a primeira a estabelecer a necessidade de elaboração de um Plano Nacional de Educação que coordenasse as atividades de ensino para todos os níveis (VEIGA, 2006). Quando Francisco de Campos deixa o Ministério da Educação e Saúde Pública para assumir o Ministério da Justiça, assumiu o alto posto da educação Gustavo de Capenema, permanecendo no cargo por doze anos. Cada um realizou uma reforma. A primeira foi abrangente, a segundo mais comedida.

De acordo com a legislação de 1931, a organização do ensino deveria ser dividida em dois ciclos, o ensino fundamental, a ser cursado em cinco anos, contendo um currículo abrangente, e o ensino complementar, a ser cursado em dois anos, servindo para o ingresso em alguns cursos superiores, como medicina e engenharia. Além disso, a reforma Francisco de Campos criou as bases legais para a expansão do ensino superior, definindo diretrizes para a criação das universidades. Esta política de ensino superior continuaria a mesma até a reforma universitária da década de 60.

Já a legislação de 1942, sob o comando de Capanema, enfatizou mudanças no ensino secundário. As diretrizes curriculares para o ciclo fundamental preservaram as características antigas. As escolas deveriam lecionar disciplinas desde canto orfeônico até língua francesa. Mas essa legislação alterou a nomenclatura do primeiro ciclo para *ginásio* e dividiu o segundo ciclo entre *curso clássico* e *curso científico*, satisfazendo em parte as demandas de ambos os grupos de educadores tradicionais ligados ao pensamento clássico e católico e dos educadores modernistas. Além de possibilitar dois caminhos para os alunos, essa reforma aumentou o tempo do segundo ciclo para três anos, embora não tenha modificado a estrutura do ensino superior.

Como estratégia para reorganizar a formação profissionalizante para a indústria, começou a funcionar, neste ano de 1942, o *Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial* (Senai) e, em 1946, o Senac, entidade voltada à capacitação para o setor comerciário. As antigas escolas de ofício, cuja ênfase recaía sobre a formação moral (ARANHA, 1996), foram substituídas por instituições de ensino mais próximas das necessidades da economia brasileira, que havia se modificado de maneira substantiva.

Como sinalizam as informações resumidas pela tabela abaixo, as décadas posteriores manifestaram um vertiginoso crescimento da população jovem brasileira e, junto com isto, a ampliação do sistema educacional. De 1920 a 1960, a taxa de escolarização passa aproximadamente de 9 para 33,4.

Tabela 2- Evolução da escolarização

Ano	População de 5 a 19 anos (milhões)	Matrícula no ensino primário (milhões)	Matrícula no ens. médio (milhões)	Total de matrícula (mil)	Taxa de escolarização
1920	12,7	1,0	0,11	1,1	8,99
1940	15,5	3,1	0,26	3,3	21,43
1950	18,8	4,4	0,48	4,9	26,15
1960	25,9	7,5	1,18	8,6	33,37
1970	35,1	14,0	4,99	18,9	53,72

Fontes: IBGE, Séries Estatísticas Retrospectivas, 1970; IBGE, Estatísticas da Educação Nacional, 1960-1971; INEP/MEC, Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, n. 101.

Durante esse período em que a agenda esteve voltada para a modernização das instituições educacionais, o resultado mais visível foi, sem dúvida, a consolidação das burocracias federais para a administração da política educacional. É difícil avaliar o êxito dos primeiros Planos Nacionais de Educação, afinal os índices nacionais de aprendizagem foram criados a partir da década de 80. Entretanto foi possível visualizar um panorama de crescimento da oferta educação. Além do próprio Ministério da Educação, a criação do Inep e da Capes enraizaram no governo federal a necessidade de investimentos em escolas, universidades e centros de pesquisas. Consolidadas, essas burocracias viriam nos próximos anos a desempenhar um papel determinante na ampliação da infraestrutura educacional.

§ 8. Desenvolvimentismo e a ampliação da infraestrutura educacional

Na década de 50, União Soviética e Estados Unidos emergem como potências militares, tornando instável a geopolítica internacional, a ponto de ambas disputarem alianças em cada região do plano terrestre. Em face desse contexto bipolar, agravado por uma crise na

economia nacional e pelo êxito e influência da revolução cubana de 1959, a coalizão liderada por forças militares derruba o regime anterior, promovendo uma ditadura de duas décadas. Do ponto de vista governamental, a centralização de poder diminuiu vetos para reformas institucionais importantes, por meio das quais a política educacional foi bastante afetada. Três grandes mudanças desviaram a trajetória dos padrões de financiamento educacional, da reorganização do sistema de educação básica (ciclos de aprendizado, tempo de educação obrigatória, diretrizes curriculares) e promoveram uma larga expansão do ensino superior.

Por meio de *Salário-Educação*, um imposto ao estilo previdenciário (ou seja, calculado proporcionalmente a partir da folha de pagamentos das empresas), o governo garantiu uma fonte de arrecadação à educação primária mais estável do que a anterior. Alguns anos mais tarde, em 1968, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que se tornou uma autarquia gestora do Salário-Educação. Estas instituições passaram por mudanças, mas ainda hoje são estruturas basilares do financiamento educacional no Brasil.

Entre os problemas identificados pelos governos militares, o mais agravante era o alto índice de analfabetismo na sociedade brasileira. Este tema foi objeto constante dos fóruns educacionais existentes na época (BASTOS, 1966). A resposta oferecida foi um amplo e dispendioso programa chamado Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), cuja iniciativa aparentemente surtiu efeito: as taxas de analfabetismo caíram, mesmo que a população continuasse crescendo (CORREA, 1979). De 1950 a 1970, a taxa de analfabetismo caiu de 50% para 33%. Seguindo a tendência, em 1990 a taxa cairia para 22% e em 2003 a taxa de analfabetismo caiu para 12%.

A rede também se ampliou. No decorrer da década de 60, o total de matrículas mais do que dobrou. Para continuar crescendo, no entanto, o sistema educacional precisou reduzir um gargalo de formação de professores. Isto aconteceu. Impulsionado pela criação das universidades federais, cujo principal objetivo, na visão do governo, era formar uma elite profissional demandada pela economia brasileira, houve crescimento de 12% na formação de professores entre 1962 e 1969. Essa tendência continuaria com o expressivo aumento de 51% na formação de professores entre o período de 1970 a 1975 (FLETCHER, 1983; HORTA, 1975).

Marcante a influência norte-americana sobre a política educacional dessa época. Uma série de parcerias é conhecida como *Acordos MEC-USAID* – entre o Ministério da Educação e a *United States Agency for International Development*. De 1964 a 1968 foram assinados 12 acordos, a maior parte deles voltados às reformas da educação primária, embora alguns voltassem o objetivo para o ensino superior (ROMANELLI, 1988).

Um dos maiores impactos foi curricular. As nomenclaturas de ensinios *primário* e *ginásial* dão lugar ao *primeiro grau* (8 anos), *segundo grau* (3 anos, não mais dividido entre científico e clássico) e *terceiro grau*. No conteúdo, os estudos clássicos foram afetados de forma mais abrupta. Reduzida a carga de ensino em História, excluídas as disciplinas de Filosofia, Grego, Latim e Francês, substituindo-as por Inglês e Educação Moral e Cívica. Além da revisão curricular, houve uma mudança pontual, porém bastante significativa, no tempo em que os alunos eram obrigados a estudar, que passou de 4 para 8 anos, aumentando a permanência das crianças no ensino formal.

Depois dessas reformas, o foco de ação se moveu para a Reforma Universitária. Em consequência de rebeliões estudantis provocadas pela falta de vagas nas universidades, o governo instituiu a Comissão Meira Mattos, que, junto com o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, impulsionou a reorganização e expansão do ensino superior. As três principais características dessa reforma, à imagem das universidades norte-americanas, foram estabelecimento de sistemas de crédito, gestão acadêmica via departamentos em vez de cátedras e programas de pós-graduação (BLOCK; SCHWARTZMAN, 1999). O poder dessa decisão foi multiplicado pela criação de algumas dezenas de universidades federais distribuídas pelo território brasileiro.

A despeito dessas reformas, o comportamento do governo militar foi manchado por graves infrações aos direitos humanos, como a cassação de lideranças políticas vinculadas a algumas agendas educacionais e a repressão aos movimentos estudantis (DREIFUSS, 1981). Os movimentos estudantis foram escolas políticas, geralmente de orientação marxista, identificados como vanguarda cultural no combate à ditadura (DURHAM, 2010).

Deste modo, as questões mais importantes para agenda educacional durante o regime militar eram alfabetização e fortalecimento do ensino superior. A resposta dada pelos

governos a essas duas questões foi o investimento na ampliação da infraestrutura educacionais nos estados e a criação das universidades federais.

§ 9. Municipalismo e a descentralização da política educacional

Depois da rigidez política de uma ditadura militar, a década de 80 inicia com o processo de abertura democrática. Contra a centralização de poder do regime anterior, a agenda das políticas sociais estava preocupada com a descentralização, “traduzida principalmente como municipalização” (ABRUCIO, 2010), cujo mecanismo mais explícito era a transferências de recursos para as esferas locais de gestão pública.

Ao mesmo tempo, a abertura democrática permitiu emergências de associações e movimentos sociais que demandavam garantias para o investimento público em educação. Complementando a agenda de descentralização, a ênfase dos fóruns que antecederam os capítulos educacionais da Constituição de 1988 recaiu sobre o caráter estatal da educação em contraposição ao repasse de recursos orçamentários para estabelecimentos privados (AZANHA, 2000). É como se fossem os defensores da causa educacionais contra seus inimigos, como aparentou ser a disputa entre o Ministro da Fazenda Delfim Neto e o Senador João Calmon, na deliberação de uma emenda constitucional obrigando a União a destinar 13% das receitas orçamentárias à educação, enquanto os estados e municípios deveriam destinar 25% das suas. A *Emenda Calmon*, como é conhecida, visava a carimbar recursos orçamentários para educação foi aperfeiçoado na Constituição Federal de 1988.

Nenhum dos dois problemas (descentralização de poder e garantias orçamentárias) encontra exclusividade da década de 80. Antes e depois da revolução varguista, a agenda de descentralização remonta aos federalistas da Primeira República (ABRUCIO, 1998) e, especialmente no diz respeito à política educacional, fazia parte da agenda da Segunda República (TEXEIRA, 1976, p.77-80). A diferença é que nos períodos anteriores, os governos regionais não estavam tão fortalecidos e organizados como no período de redemocratização.

A agenda de descentralização foi reforçada a partir da criação, em 1986, do *Conselho Nacional de Secretários de Educação* (Consed) e da *União Nacional dos Dirigentes*

Municipais de Educação (Undime). Seja pelo *know-how* da política educacional ao nível local, seja pelo poder concentrado na reunião de tais dirigentes, essas duas instituições concentraram boa parte das discussões educacionais da época e se tornaram atores influentes para a disseminação de ideias. Devido às competências de cada uma dessas unidades federativas, o Consed – dividido em duas Câmaras, uma voltada ao ensino superior e outra ao ensino básico – possui um arco mais largo de objetivos, enquanto a Undime costuma focar sua atuação sobre questões mais próximas à gestão escolar.

§ 10. Gerencialismo e a busca por resultados

A democracia só não foi saudada com mais alegria pela sociedade brasileira devido à pessimista conjuntura econômica, que se estendia pelos fracassos dos planos econômicos para conter a altíssima inflação e o desajuste fiscal. O contexto internacional de crise nos *Welfare States* inviabilizou a alta carga tributária dos países desenvolvidos, exigindo imensos cortes orçamentários. Os governos desses países, a partir desse problema, passaram a implementar uma estratégia conjunta de diminuir os gastos sociais e baixar os custos da administração dos serviços públicos. Isto catalisou uma agenda embrionária sobre desempenho gerencial, que mais tarde ganharia força com os debates com vistas à promoção de governança e *accountabilty* (BENH, 1988). Inicialmente com a adesão mais explícita do Reino Unido, mas logo seguida por grande parte dos países da Europa Continental, da Oceania e das Américas, a agenda de gestão pública ganha corpo e uma série de reformas gerenciais se iniciam mundo afora (POLITT; BOUCKAERT, 2000).

O gerencialismo é o tempo em que nos encontramos em relação à agenda educacional. Esta época tem guiado a política educacional segundo a preocupação maior com os resultados alcançados pelas escolas, redes educacionais e sistemas de ensino. É verdade que a noção de *resultados educacionais* diverge não só entre os atores políticos senão também entre os pesquisadores de políticas educacionais. Algumas das principais perguntas da atual agenda educacional são: *i*) como devemos mensurar os resultados da política? e *ii*) o que devemos

fazer com os resultados que conseguimos medir? Na prática, essas duas perguntas se autorremetem, na medida em que os dados obtidos pelas avaliações de resultados auxiliam a tomada de decisão sobre a política pública, o que, em termos específicos, inclui a própria avaliação. Em outras palavras, a avaliação não é uma etapa isolada da política pública, mas um resultado dessa política, uma parte indissolúvel devido as características da própria política pública. Isto não somente porque implementar avaliações de resultado geralmente envolve dispêndio de elevados gastos dos Tesouros estaduais e nacionais, mas também porque as tecnologias e metodologias de aplicação precisam entrar de algum modo na agenda dos dirigentes públicos. As reformas educacionais variam à maneira de responder cada qual daquelas duas questões. Mas colocar-se em preocupação devido à mensuração e ao alcance dos resultados é o que define as reformas gerenciais.

Estas questões ganharam prioridade na agenda educacional brasileira a partir das primeiras tentativas de se construir um sistema nacional de avaliação, iniciado pelo pioneiro Projeto Nordeste, que, estendido aos demais Estados da federação, deu origem ao Saeb. Apesar de coletar dados básicos sobre as escolas públicas e de possibilitar as comparações fotográficas pioneiras entre os desempenhos obtidos pelas redes estaduais, antes de 1995 o Saeb era mais um experimento do que um instrumento de política pública de avaliação educacional. Esta preocupação ganhou corpo devido à abertura de uma janela de oportunidades que possibilitou a confluência de fatores endógenos e exógenos ao Inep, por exemplo, financiamento e consultoria internacional, interrupção do Censo Escolar, emergência da metodologia da Teoria de Resposta aos Itens, construção de rede entre as Secretarias Estaduais de Educação e a emergência de determinadas lideranças políticas.

Conforme o modelo de múltiplas transmissões (KINGDOM, 1984), as janelas de oportunidades se abrem para mudanças dramáticas a partir da convergência de *i*) problemas, *ii*) respostas de políticas públicas para este problema e *iii*) conjuntura política. Cada um desses três canais de transmissão apresenta valores e arranjos institucionais diferentes. Quando a avaliação de resultados educacionais despertou incentivos para cada um daqueles três canais de transmissão, então os atores e instituições que projetam o problema, que oferecem soluções e que estão inseridos na comunidade política encontram um ponto de equilíbrio, para dizer em termos genéricos, favorável à mudança na orientação da política educacional. No início dos anos 90, a formulação dos problemas educacionais era um tema fragmentado entre uma

agenda de descentralização e garantia de recursos. Ambas as questões passavam, em última instância, por mudanças nos padrões de financiamento educacional. O Censo Escolar e o embrionário Saeb se manifestaram como as principais referências para desvelar os dirigentes públicos na ausência de informações para solucionar os problemas de financiamento. Além da garantia de repasses, a política educacional demandava a criação de um critério para a correção de distorções entre as regiões da federação brasileira.

Apesar de institucionalizada formalmente por meio da Constituição Federal de 1988 e da lei complementar de 1996, a descentralização de recursos precisava de um empreendimento político para materializar a legislação na estrutura do Estado. A equipe formada pelo Ministro Paulo Renato alcançou, a partir da criação do Fundef, criar uma solução para o problema da descentralização, criando um critério e um instrumento para mensurá-lo. O critério passou a ser o número de alunos matriculados em cada rede estadual. O instrumento de medida foi o Censo Escolar, reformado para atender este objetivo. O fato do Inep assumir a coordenação do Censo Escolar (um antigo banco de dados, criado em parceria entre o Inep e o IBGE, durante o momento da agenda desenvolvimentista), ajuda a explicar como este banco de dados se tornou o instrumento que define quanto os Estados recebem de um imenso fundo público. O Fundef assumiu a responsabilidade pela distribuição dos recursos destinados à descentralização do ensino fundamental. Foi criado em 1996, reunindo alguns fundos de arrecadação governamental⁵ e distribuindo conforme o número de matrículas em cada Estado. Em 2007, foi estendido e passou a distribuir também os fundos do ensino médio, sendo chamado por Fundeb.

Além de oferecer uma resposta ao principal problema da descentralização de recursos, os dirigentes públicos envolvidos com a agenda gerencialista empreenderam uma grande mudança na maneira como os governantes avaliam a política educacional. A transformação do Inep em um instituto de avaliação da política educacional, orientado principalmente para a mensuração do resultado educacional, medido na maioria das vezes por meio de exames externos (às escolas) de aprendizado dos alunos, ora o aprendizado de conhecimentos específicos (como matemática, português e ciências), ora o aprendizado de competências gerais (como a leitura e a resolução de *puzzles*). Embora o principal foco das avaliações seja o

⁵ Por exemplo, Fundos de Participação dos Estados e Municípios, ICMS e outros mecanismos fiscais do Estado brasileiro.

aluno, outras características da política educacional são consideradas de indispensável mensuração, como a situação das escolas, das “redes de ensino” e dos “sistemas de ensino” público ou privado. O escopo do Inep foi ampliado na medida em que as avaliações desenhadas pelo instituto influenciaram mudanças sobre a visão que os atores possuem sobre a política educacional. O próximo capítulo examinará uma convergência de demandas endógenas e exógenas, algumas intencionais e outras casuísticas, que afetou essa mudança no Inep. Por ora, basta saber que os péssimos resultados apresentados pelo Brasil (em comparações de resultado internacionais de educação) e pelas diferenças entre as redes pública e privada foram importantes fatores geradores de *accountability*⁶.

Quando desenhado, o Fundef tinha por objetivo central induzir que os Estados aumentassem os esforços para matricular as crianças no ensino fundamental. O nome do fundo descreve o foco no “desenvolvimento do ensino fundamental”. Ele criou um sistema de incentivos financeiros para que os Estados e os Municípios se esforçassem por aumentar o número de alunos matriculados em suas redes. Assim, o montante de recursos repassados pelo governo central aos entes federados ficou vinculado ao número de alunos matriculados, o que tem sido medido pelo Censo Escolar. Além disso, o Fundef carregava alguns objetivos secundários: racionalizar o financiamento educacional, substituindo as negociações políticas pelo parâmetro da soma de matrículas; garantir que sejam gastos os 18% do orçamento anual com a educação, conforme prevê a Constituição Federal de 1998, e fomentar a tendência de municipalização do ensino fundamental, sugerido pela Lei de Diretrizes e Bases de 1996. Existe uma relação entre o Fundef e a Emenda Calmon, na medida em que a principal amarra institucional criada pelo Fundef foi a obrigação dos estados e municípios aplicarem no mínimo 18% das receitas orçamentárias em educação e, deste montante, 60% para o pagamento de salário aos professores.

No final da década de 80, a questão de gestão para resultados fazia parte da agenda internacional, mas ainda não se encontrava institucionalizada no governo. Durante esse

⁶ Acentuados pela explícita distorção encontrada entre os resultados médios alcançados pelas redes estaduais das regiões Sul e Sudeste e o desempenho ainda inferior da média da rede de escolas da região Norte, Nordeste e Centro Oeste, esses fatores movimentaram a opinião pública e a formulação do problema. A agenda gerencialista é marcada, em um primeiro momento, com a mensuração de resultados, mas também criou alguns instrumentos para facilitar a *accountability* entre o governo e os atores e instituições que gravitam em seu entorno.

período, o papel do Inep era praticamente nulo ao avaliar a política educacional. Os primeiros movimento na direção da mensuração do resultados provém da Secretaria de Educação Básica, um órgão interno do Ministério da Educação. A partir de uma parceria com o Banco Mundial, foi desenhado um mecanismo avaliação, que mais tarde viria a se chamar Saeb. As mudanças ocorridas no Inep, analisadas no próximo capítulo, possibilitaram o aperfeiçoamento e a ampliação dos indicadores, com a adesão ao Pisa e a criação do Enem, Enade, Provinha Brasil, Ideb etc. A partir da segunda metade da década de 90, sobretudo após a universalização do acesso ao ensino fundamental e à divulgação dos resultados de aprendizagem (abaixo da média internacional), o cerne da agenda educacional brasileira torna-se a qualidade da educação. Como resultado disso, os Planos Nacionais de Educação passaram a estabelecer metas de desempenho tanto para os Estados e Municípios quanto para as próprias escolas.

Ao exemplo de outras reformas nacionais de educação, a política pública brasileira passou a se preocupar de modo ambíguo com a *performance* mas também com a *accountability*. Não é tão claro diferenciar a emergência de uma ou outra preocupação. Os resultados das avaliações do Inep serviram de alarme para mudanças na discussão sobre a política educacional. A qualidade da educação é uma agenda recente. Instituições em diversos sistemas políticos passaram a pressionar a agenda no sentido de melhorar o resultado brasileiro nos índices internacionais e subnacionais. Ao mesmo tempo, as mudanças nos sistemas de avaliação representam ganho em *accountability*. A literatura sobre democracias contemporânea vem destacando que os mecanismos de acompanhamento de políticas públicas podem se tornar canais de aprimoramento da *accountability*, entendida como auto-avaliação das instituições democráticas. Ao examinar o período recente de desenvolvimento institucional do Inep, os dois próximos capítulos analisaram com mais detalhes esse fenômeno.

CAPTÍULO IV

UMA CONJUNTURA CRÍTICA

O objetivo deste capítulo é examinar o momento de mudança recente do Inep. Ancorada nas definições e categorias envolvidas na discussão sobre *desenvolvimento institucional*, o quadro abaixo mostra uma forma de organizar as informações referentes à mudança institucional.

Tabela 3- Mudanças Institucionais

Mudança	Endógenos	Exógenos
Intencionais	Iniciativas institucionais	Preferências, estratégias e decisões de stakeholders
Involuntária	Resiliência institucional	Mudanças tecnológicas ou metodológicas

Considerando que o momento de conjuntura crítica culmina com a ascensão de atores reformistas nas burocracias educacionais do governo federal em 1995, podemos analisar o percurso de alguns fatores em momento anterior e posterior à conjunção crítica. Os momentos anteriores serão indicado com o número 1; o momento mais crítico da mudança será assinalado com o número 2, enquanto os momentos posteriores o serão com o número 3, conforme representa o quadro abaixo.

Tabela 4- Mudança do Inep

	Endógenos	Exógenos
Intencionais	Empreendedorismo (2) Saep (1)	Agenda municipalista (1) Financiamento do Banco Mundial (1)

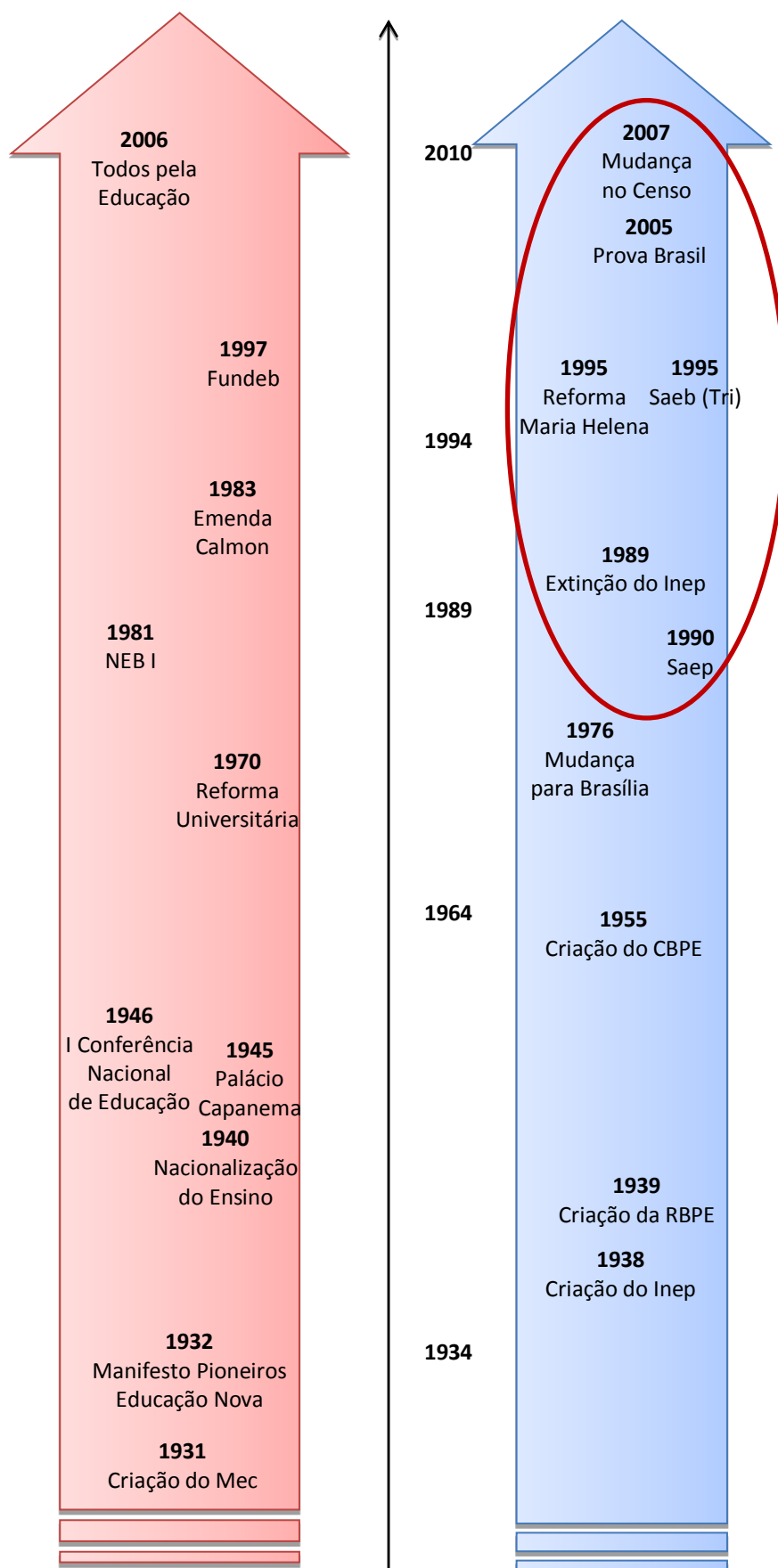
	Saeb (2) Ideb (3) Censo Escolar (1) Reforma do Censo Escolar (2)	Emenda Calmon (1) Extinção formal do Inep (1) Agenda de avaliações (2) Plano de Metas (3) Movimento Todos pela Educação (3)
Imprevistos	Tradição (1) Fundef (2)	TRI (1) Pisa (1) Internet (2)

(1) Antes de 1995 – (abertura da janela)

(2) 1995-2002 (conjuntura crítica)

(3) De 2002 em diante (trajetória)

A figura na próxima página representa a trajetória da agenda educacional brasileira e alguns de seus fatores exógenos à mudança no Inep, além da trajetória do próprio Inep e as mudanças endógenas. Com base nessas informações, este capítulo inicia buscando os antecedentes da reforma do Inep, explorando a trajetória anterior e seus efeitos na abertura da janela de oportunidades para a reforma. Em seguida, analisaremos com mais profundidade a ação de uma empreendedora institucional, Maria Helena Guimarães de Castro, diante da conjuntura crítica. Por fim, analisaremos três características: os efeitos imediatos da reforma, os pontos de resistência e as amarras institucionais criadas por ela. A análise do momento posterior à conjuntura crítica está destinada ao próximo capítulo.



§ 11. Antecedentes à reforma do Inep

Ao descrever a trajetória da agenda educacional brasileira, o capítulo anterior destacou que as pesquisas realizadas pelo antigo Inep tornaram-se exames de avaliação política, ou melhor: pesquisas aplicadas à avaliação da política pública educacional e, especialmente, à avaliação do desempenho educacional (geralmente entendido como resultado do ensino de português e matemática). Ainda que o Ministério da Educação, desde seus primeiros atos institucionais, buscasse avaliar a política, não possuía base de dados a nível nacional sobre o quê e quanto os alunos aprendem nas escolas. Tais bases de dados foram construídas a partir das mudanças ocorridas no Inep. Depois da metade da década de 90, a política educacional não apenas se voltou para a mensuração da aprendizagem, como também passou a incorporar metas de desempenho. Este capítulo pretende analisar a mudança, apresentando a trajetória anterior, o momento em que os fatores confluem para a mudança, o movimento dos empreendedores e, por fim, os efeitos da mudança.

Desde sua fundação em 1937 até a instauração do regime militar em 1964, o Inep passou por duas diferentes etapas de desenvolvimento institucional. Sob a liderança de Lourenço Filho, o primeiro diretor geral, o instituto adquiriu seu primeiro arcabouço institucional e lançou suas primeiras pesquisas, iniciando a publicação da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Mais tarde, sob o empreendedorismo de Anísio Teixeira, o Inep assumiu o papel de articulador de grupos de pesquisas educacionais, financiando e divulgando resultados das pesquisas. Eis um aspecto marcante, que esteve na visão da maior parte dos entrevistados pela pesquisa. O posicionamento do Inep como uma agência de fomento à pesquisas educacionais, tudo indica, foi o principal legado do Inep antes da mudança ocorrida na década de 90.

Na gestão de Lourenço Filho, a primeira exigência do Inep foi levantar informações sobre a realidade educacional brasileira. “A história do Inep tem uma fase primeiro de organização de informação brasileira”⁷, lembrou Ruy Lourenço Filho, filho do primeiro

⁷ A entrevista com Ruy Lourenço Filho está registrada no documentário *História Oral do Inep*.

diretor da instituição, ao descrever como o Inep realizava consultas em cada um dos Estados da federação brasileira para entender o funcionamento da educação nas regiões. Com objetivo de difundir esse *know-how*, nos anos de Lourenço Filho, o Inep auxiliou uma reforma de educação no Paraguai e em alguns Estados brasileiros:

Me lembro do Rio Grande do Sul, Paraíba... quatro ou cinco Estados mandaram técnicos para o Inep para preparar o plano de reforma ou de criação de um Departamento de Educação no Estado

Ruy Lourenço Filho⁸

A primeira sede do Inep foi dentro da Câmara dos Deputados, quando esta se localizava no Rio de Janeiro. “Eram apenas duas salas: uma era o gabinete do diretor e outra, a Secretaria”, relatou Ondina Marques, ex-funcionária, que começou a trabalhar ainda em 1938. Em 1945, com a inauguração do edifício sede do Ministério da Educação e Saúde, atualmente conhecido como Palácio Capanema, uma construção considerada marco da arquitetura modernista no Brasil, o Inep se instala no décimo andar.

Antes de mudar para o prédio do Ministério da Educação, e ainda na gestão Lourenço Filho, o Inep lançou a primeira edição da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP), um dos mais antigos períodos científicos na área educacional.

Entre as gestões de Lourenço Filho e Anísio Teixeira, O Inep foi dirigido durante 6 anos por Murilo Braga, assumindo a diretoria no mesmo ano em que o Brasil passou a ser governado novamente por uma constituição democrática. Devido à enorme quantidade de imigrantes vindos ao País no desfecho da Segunda Guerra Mundial, o Inep foi marcado nesse período pelas campanhas de nacionalização do ensino, realizando diagnósticos para construção de escolas e formação de professores principalmente em duas regiões estratégicas: as fronteiras nacionais com os países latino-americanos e as colônias alemãs, japonesas e italianas. Em face dessa preocupação com a integração nacional, o Inep, durante esse período, fiscalizava e auxiliava os Estados no cumprimento das legislações.

⁸ *Ibidem*

Tudo indica que, durante essa época, o Inep ocupava de fato uma importância estratégica na política educacional. Não era apenas um instituto de pesquisas e nem apenas uma agência de fomento, mas formulador, avaliador e, em alguns casos, executor da política educacional. O plano de nacionalização do ensino, carro chefe do Ministério da Educação, foi elaborado pelo Inep. Além das questões de integração nacional, a proposta era de ampliação da oferta, sobretudo nas áreas rurais, consideradas vitais para o desenvolvimento econômico brasileiro. Nessa época, o Inep contratou consultoria do Prof. Robert King Hall, da *Columbia University*, para avaliar o seu planejamento, resultando convênios firmados com os Estados para construção de escolas rurais e capacitação de professores.

Quando se dirigia para um congresso internacional de educação nos Estados Unidos, Murilo Braga sofreu um trágico acidente aéreo, sendo, portanto, sucedido na Diretoria Geral do Inep por Anísio Teixeira, que acumulava o cargo junto com o de Secretário Geral da então recém-fundada Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Uma das inovações institucionais mais expressivas foi a criação do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, e suas extensões regionais, os Centros Regionais de Pesquisas Educacionais, que promoveram pesquisas sobre educação nos estados (CUNHA, 1991) e fundaram uma outra revista *Educação e Ciências Sociais* de divulgação científica.

Anísio criou o CBPE (...) e então eu digo: – qual é a diferença? Instituto – Centro; Brasileiro – Nacional; de Estudos – de Pesquisas; Pedagógicos – Educacionais, em suma ... Ele criou aquilo para ver se tirava um organismo menos burocrático do que o Instituto Pedagógico tinha ficado. O Lourenço Filho burocratizou aquilo demasiado. E a única coisa que na verdade o Instituto tinha era a Revista: Estudos Pedagógicos.

Luiz Aguiar da Costa Pinto⁹

Cada um dos Centros Regionais de Pesquisas Educacionais se encaminhou para uma trajetória própria. Alguns deles estiveram mais ligados a universidades locais, enquanto outros se vincularam a Secretarias Estaduais de Educação (XAVIER, 1999). Eles buscavam inserir maior dinamismo à atuação do Inep, construindo escolas experimentais, testando

⁹ Entrevista para o documentário *História Oral do Inep*.

metodologias de ensino e incentivando a inserção das faculdades de Educação nos problemas empíricos. Além de contar com o assessoramento pessoal de Darcy Ribeiro, o diretor geral do Inep nesta época, Anísio Teixeira obteve êxito na reunião de ilustres educadores para dirigir os Centros Regionais. Havia um localizado em Pernambuco, dirigido por Gilberto Freyre; em Minas Gerais, por Abgar Renault; em São Paulo, por Fernando de Azevedo, e no Rio Grande do Sul, por Álvaro Magalhães.

Embora o ex-diretor da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Artur da Távola, considere que “o Anísio Teixeira foi mais empreendedor na parte da pesquisa”¹⁰, houve ampliação não somente das publicações, mas também dos serviços de assessoramento aos Estados. O CBPE, a unidade central paralela ao Inep, produzia cursos sobre técnicas para utilização de recursos audiovisuais, que eram distribuídos em vídeo-aulas junto com manuais para as escolas. Além dos Centros Regionais, havia diversos laboratórios e escolas experimentais em outros Estados, por exemplo, os Centros de Treinamentos de Magistério, em Manaus (AM), Cuiabá (MT), Inhumas (TO), Colatina (ES), Souza (PB), a Escola-Parque, em Salvador (BA); a Escola Guatemala, no Rio de Janeiro (RJ); a Escola Demonstração, Em São Paulo (SP), além de outras iniciativas.

Ambos Inep e CBPE atuavam subsidiando conhecimento para as instituições educacionais. “Tudo isso não seria possível não fosse o Serviço de Documentação do Inep”, disse Norma Porto, ex-funcionária do Inep, lembrando a visita de um consultor da Fundação Ford, que analisava o estado de bibliotecas em diversos países em continentes diferentes:

Ele ficou uns 40 minutos dentro da Biblioteca do CBPE (Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais), analisando aquilo tudo e depois ele voltou e disse: esta é a biblioteca mais completa da América Latina.

Norma Porto¹¹

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ *Idibem*

Segundo as entrevistas, a biblioteca reunia relatórios de pesquisas das grandes universidades mundiais, mas aproximadamente 80% do acervo foi doado para a Biblioteca da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 1986, quando o Inep se mudou definitivamente para o novo Distrito Federal. Essa mudança parece traumática na história da instituição. Parte do quadro de funcionários não se mudou para o Rio de Janeiro, o que provavelmente criou imensas confusões na folha de pagamentos, relatadas como problema pela ex-presidente Maria Helena Guimarães de Castro: “quando chegamos ao governo, o Paulo Renato pediu para eu olhar como estava a situação do Inep: estava um cabide de empregos”.

Durante o regime militar, o Inep perdeu o dinamismo dos anos anteriores. Em 1972, houve uma mudança institucional: o nome do INEP foi trocado para Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, ou seja, fundindo o nome antigo com o do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, que, a propósito, foi extinto, em 1977. Além da troca de nome parece ter havido uma mudança na vinculação do órgão. No entanto, esta mudança não foi bem esclarecida pelos registros nem pelas entrevistas, porquanto o Inep continuou enquadrado no status de um *Órgão de Assessoramento a Presidência*.

O principal feito do Inep nesse período foi a criação do primeiro Censo Escolar. Em 1982, os serviços de estatísticas educacionais foram transferidos do Mec para o Inep. É consenso entre os entrevistados que o Inep não influenciava a política educacional durante esse período. De forma mais direta, “o Inep nos anos 80 estava em franca decadência”. Foi isto o que declarou a entrevistada Maria Ines Pestana, afirmando que o Inep, “ele era um órgão irrelevante”, que apenas gerenciava uma rede de bibliotecas, acompanhando as teses de educação produzidas nas universidades brasileiras.

O que que ele fazia naquela época? Ele cuidava de biblioteca, de sistema de biblioteca: isso era o mais forte que ele fazia. Era irrelevante que eu digo em termos da política educacional. (...) Parte do acervo foi doado, mas ele fazia a TDE, biblioteca educacional. Ele gerenciava rede de bibliotecas. Ele fazia, e ainda faz, acho que ainda hoje faz, mas é que de lá pra hoje mudaram tanto as coisas nessa área. Você tem tanto acesso a informação, e o Senado hoje gerencia essas redes de bibliotecas virtuais e muitas coisas, mas o Inep gerenciava, como se diz?, a biblioteca específica de educação. Realmente eu parei de acompanhar há tempo e não sei a quantas

anda no Inep, mas eu sei que, por outro lado, tem tantas ferramentas desenvolvidos por outros órgãos. Mas e eu sei que o Inep fazia o acompanhamento das publicações e teses de educação. Hoje isso não faz sentido, porque você tem o CNPq, com os bancos de teses, todas as Universidades tem seus bancos de teses. Então o Inep participava da gestão dessas redes de bibliotecas, mais da estrutura das bibliotecas físicas, porque nessa época as bibliotecas eram físicas, você não tinha internet.

Maria Ines Pestana

Desde sua criação, o Inep era formalmente um *Órgão Especial de Assessoramento à Presidência*. Essa vinculação continuou no curso da trajetória institucional. Por isso, o Inep foi formalmente extinto no governo Collor, quando este presidente realizou uma reforma administrativa. O objetivo não era extinguir especialmente o Inep, mas todos os órgãos associados a essa vinculação de *Assessoramento à Presidência*. Mesmo formalmente extinto, o Inep continuou fisicamente presente no *campus* da UNB. A entrevistada Maria Helena Guimarães de Castro relatou o péssimo estado da casa onde ficava o Inep. Quando ela assumiu a presidência da instituição, lá havia um grupo de estudos sobre o Pnag e um grupo encarregado de realizar o Saeb.

Enquanto o Inep, sem maior orçamento, funcionava como central de bibliotecas, realizando e financiando apenas pesquisas acadêmicas pontuais, uma oportunidade de financiamento pelo Banco Mundial mobilizou a Secretaria de Educação Básica, órgão interno à estrutura do Ministério da Educação. Foi iniciado, a partir disso, o *Projeto Nordeste*, que possibilitou a discussão sobre um sistema de avaliação da política educacional. O objetivo desse projeto, cujo nome foi bastante descritivo para seus propósitos iniciais, era avaliar a política educacional da região Nordeste. No entanto, depois de realizado o projeto piloto, testados os instrumentos de avaliação, os Secretários do Nordeste, em reunião no Consed, propuseram que a avaliação fosse ampliada para todo o país, incorporando os recursos no orçamento do Ministério da Educação. Este foi o embrião do Sistema de Avaliação da Educação Pública (Saep), que mais tarde viria a se chamar Saeb, incorporando a letra *b* por incluir também a avaliação das escolas privadas e, portanto, de todo o ensino *básico*.

Este movimento da criação do Saeb não aconteceu sem um mecanismo que garantisse recursos financeiros para sua execução. Uma emenda orçamentária do Senador João Calmon

foi indispensável para isto, o que sinaliza a emergência da agenda política de avaliação educacional. A emergência desta agenda viria a ser acentuada depois da publicação das primeiras comparações.

§ 12. Uma janela aberta

Abaixo estão listados os principais fatores que contribuíram para a condição favorável à mudança ocorrida no Inep.

1. Banco Mundial lançou uma linha de crédito para investimentos em mensuração de resultados de ensino. Na medida em que ofereceu a possibilidade de financiamento ao Inep, iniciou-se negociação difusa (cujos atores, preferências e arenas cruzaram a trajetória do Inep em momentos distintos), resultando na criação do Saeb, o primeiro exame nacional;
2. Ao construir uma rede de micro-computadores entre as Secretarias Estaduais de Educação, o governo federal obteve facilidades operacionais na implementação do Saeb e do Censo Escolar, além de estimular interesse dos Estados pelas avaliações;
3. A interrupção das estatísticas educacionais no governo Collor, provocada pela redução de investimentos na coleta de dados para o Censo Escolar, foi um problema que motivou ações do governo posterior;
4. A descoberta da Tri (*Teoria de Resposta aos Itens*) possibilitou não apenas a comparação das provas que mediam a aprendizagem dos alunos, mas também a construção de um mecanismo para retroalimentar o ciclo da política educacional.
5. As avaliações de desempenho influenciaram a mudança da agenda educacional, que passou a enfatizar a qualidade da educação sem deixar de lado a preocupação antiga com a municipalização e a descentralização.

Nenhum desses cinco fatores é exclusivo do caso brasileiro de mudanças institucionais. A linha de crédito do Banco Mundial financiava todos os países em desenvolvimento, a agenda de avaliações de desempenho educacionais ganhava corpo em uma variedade de governos mundo afora (sobretudo os países mais desenvolvidos) e, por fim, as mudanças tecnológicas e metodológicas igualmente afetaram mudanças em qualquer organização.

O financiamento é um mecanismo explícito para o incentivo a mudança nas políticas públicas. Durante a década de 80, o Inep era uma entidade autônoma quase sem interações com o Ministério. Maria Helena Guimarães de Castro relatou que o orçamento do Inep, quando chegou, em 1995, era de R\$ 1,5 milhão, e quando saiu, em 2002, era de R\$ 170 milhões. Atualmente, o orçamento é de aproximadamente R\$ 500 milhões. Mas antes desse aumento crescente após 1995, o Inep vinha passando por uma mudança impulsionada por recursos externos. Um projeto financiado pelo Banco Mundial, cujo objetivo inicial era avaliar o rendimento dos alunos dos Estados da região nordeste, proporcionou um incremento de recursos para o Inep. Este *Projeto Nordeste*, que lançou as bases para o Saeb, esteve vinculado à Secretaria de Educação Básico do Ministério da Educação antes de ser hospedado dentro do Inep, onde ganhou novo rumo com o governo Itamar. Maria Ines esteve na primeira equipe e relata os momentos iniciais:

Sempre teve que essa discussão [sobre a validade da avaliação de resultado que mensura apenas algumas características da aprendizagem]. No começo, a resistência não era dentro do Inep. Olha, eu fui do Inep... em 88 a gente fez a primeira avaliação e eu tava na equipe. A primeira equipe que propôs uma avaliação de desempenho no Brasil foi em 88. A gente fez um pré-teste de dos instrumentos. E em 90 foi aplicado o teste definitivo, que se chamava Saep. Não tinha nem rede privada. Entrou depois. Era uma prova que a Carlos Chagas tinha elaborado, a partir do financiamento do Mec (...) Eu acho que o pai da avaliação, eu acho que o grande... a gente tinha um argentino, que era consultor, Júlio Jacobo Waiselfisz, que ele mora em Pernambuco hoje em dia. É um argentino. Ele era o consultor, né? Na equipe do Mec era ele e eu e... [a respeito dele ser consultor da Fundação Carlos Chagas:] Não, ele era do IICA. É essas maluquices de serviço público: Instituto de Cooperação para a Agricultura hahaha Então o IICA tinha lá, porque naquele tempo no Mec a gente tinha vários financiamentos externos, o Banco Mundial,

né?, e problema de colaboração. Era no Mec, na Secretaria de Educação Básica.

Maria Ines Pestana

Naquela época, o uso da avaliação era discutido de uma maneira diferente da atual. Maria Inês ensaia apresentar um olhar político sobre o assunto, afirmando que os Secretários evitaram divulgar o resultado de cada escola. O exame do primeiro Saeb era amostral, impedindo que se concluísse o *desempenho* de cada escola. Ao longo do tempo, essa característica foi alterada. Mas a primeira versão era amostral por motivos políticos:

Ah, mas aí nós estávamos no Mec e foi uma avaliação feita para o Projeto Nordeste. Era um projeto de avaliação feito para a região Nordeste, com dinheiro do Banco Mundial, enfim. E a proposta feita pelo Projeto Nordeste, que nós fizemos para avaliar o Projeto Nordeste... olha, foi muita briga, muita discussão, muita confusão, muito embate. Em 88, 90... é... quer dizer, vinha-se discutindo desde 85. Em 88 consolidou... os instrumentos foram testados e a metodologia. E, enfim, e aí o Mec, quando viu o resultado do [projeto] piloto e tal, e nessa época tinha todo um movimento político, foi quando, acho que foi em 85, 86 que se estruturou o Consed, a Undime, você tinha a redemocratização do País, então todo mundo participando querendo deb... e aí o Projeto Nordeste tinha um Conselho de Secretários Estaduais, né? Pra cuidar do Projeto Nordeste. Esse Conselho, evidentemente, você parti... participava do Consed também. E aí foi feita uma proposta de que a avaliação fosse feita... não ficasse restrita ao Nordeste, fosse feita no Brasil inteiro. Por amostra... E era uma avaliação muito mesmo como um instrumento de planejamento, de acompanhamento geral de políticas. Esse era o embate na época. E a briga era: ninguém queria, nem admitia, ninguém se reconhecia, né? ... escolinha individual não se reconhecia na amostra. E nem um Estado queria politicamente isso. Então, de certa maneira naquele tempo, esse embate ele é antigo, né? De certa maneira, tinha um compromisso tácito de não haver esse resultado por escola. Por quê? Porque a escola não tinha instrumento pra atuar. Receber um diagnóstico que ela vai mal, ela ia ficar com esse diagnóstico e acabou. Porque você não tinha, como você tem hoje, toda uma estrutura de financiamento e mecanismo de gasto, de captação de recursos pras escolas.

Maria Inês Pestana

É curioso como, ao final do argumento, Maria Inês justifica aquela escolha com motivos, por assim dizer, técnicos, segundo o qual as escolas não deveriam receber um diagnóstico ruim, caso não obtivessem instrumentos para corrigir os problemas. A entrevista aponta que uma deliberação política do Conselho dos Secretários Estaduais definiu uma importante questão sobre o desenho da avaliação. Politicamente, não se permitiu que se pudesse identificar individualmente as escolas. Esta proposta é radicalmente diferente da Prova Brasil, aquela que seria considerada, anos mais tarde, como a evolução do Saeb. Ao contrário, o Ideb se propõe a criar um indicador para se comparar o desenvolvimento individual de cada escola da educação básica.

Naquela época a escola nem unidade orçamentária era. A regra do País pras escolas: não podia receber dinheiro. Então como você diz que você tem um problema, se ela não tem nenhum mecanismo pra resolver o problema que ela tinha. Então, a avaliação diz que as estruturas das escolas estavam uma porcaria. Tá, mas eu não posso, não posso fazer reforma, não posso trocar as lâmpadas, porque eu não tenho dinheiro. Claro, precisava passar por todos os trâmites burocráticos da Secretaria pra trocar a lâmpada da escola. Então esta era a realidade das escolas, da administração da educação do Brasil nos anos 80. Isso mudou muito de lá pra cá. (...) O Projeto Nordeste era um financiamento do Banco Mundial. Então o Projeto Nordeste de certa maneira, ele possibilitou as discussões e a montagem do sistema. Quando a proposta metodológica ficou pronta, e se fez o pré-teste e se apresentaram os resultados desse pré-teste e, enfim, tudo funcionou hehe. Aí os Secretários do Nordeste propuseram aos demais Secretários e ao Ministério que essa avaliação fosse feita nacionalmente. E os Estados toparam.

Maria Ines Pestana

O empréstimo do Banco Mundial representou uma oportunidade. Ele possibilitou o financiamento do primeiro Sistema Nacional de Educação. O principal obstáculo dessa avaliação era que os tomadores de decisão se demonstraram receosos com a possibilidade de

comparação entre o desempenho das escolas. As brigas a que Maria Ines refere-se estão associadas aos interesses dos atores. Os consultores do Banco Mundial gostariam que a avaliação permitisse a comparação entre as escolas, enquanto os representantes do governo preferiram evitar essa característica. Este é um caso de negociação em que o agente que empresta o dinheiro não está em situação de “principal”. O Banco precisava convencer os tomadores de decisão governamental em vez de lhes impor critérios. Essas operações, até este momento, aconteciam fora do escopo do Inep. Tratava-se de negociações envolvendo a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. A introdução da agenda avaliatória foi bastante influenciada pelo empréstimo do Banco Mundial. Mais tarde, o Inep assumiria a responsabilidade por conduzir o projeto do Saeb, no lugar da Secretaria de Educação.

Antes dessa mudança, quem fazia o Censo também não o Inep, mas um outro órgão interno do Ministério da Educação, o SEEC. Por meio do SEEF, sistema de estatísticas educacionais, o SEEC, que, assim como o Inep, tem suas origens na década de 30, realizava o censo educacional brasileiro. Depois da mudança, o Inep ganhou responsabilidades e recursos, passando a se responsabilizar tanto pelo Censo quanto pelo Saeb. Antes de detalhar as mudanças impulsionadas pela introdução do Censo no Inep, será reconstruída a trajetória da formulação e implementação do Saeb. Descrevendo em mais detalhes o financiamento do Banco Mundial e os conflitos internos por trás das discussões acerca da origem do Saeb, Maria Inep revela a influência da agenda descentralizatória exerceu impacto sobre o tipo de avaliação:

A gente tinha feito com recursos do IICA. Por que que o IICA entra? Porque era um órgão que o Mec tinha convênio. Tinha um recurso. Pega dinheiro do Pnud, bota lá, enfim: são os... Quer dizer, o Mec começava a pensar nessa questão de fazer avaliação de políticas, forçado pelo Banco Mundial, pelo empréstimo do Banco Mundial. Então tem, sim, esse componente. Ah, surgiu porque nós quisemos. Não. Foi uma exigência. O que aconteceu foi que nós mudamos o enfoque da avaliação. Porque o Banco Mundial queria simplesmente aplicar a Prova e pronto, que era o que ele vinha fazendo no mundo inteiro. A gente entrou numa discussão. O Secretário da Educação, que era esse perfil, né? Nova República, muitos Secretários de esquerda, né? hehe na época todo mundo falando em cidadania e participação e democratização dos instrumentos da administração pública e tal, então o que ficou acertado depois dessas discussões

todas foi a maneira de viabilizar a avaliação era isto: não eram avaliações que possibilitassem a culpabilização de escolas. Isto era fundamental evitar. Não se pode responsabilizar as escolas. Pelo menos não nesse momento, né? Porque a coisa evoluiu. Mas não nesse momento, porque não tem instrumento pra escola atuar, não tem autonomia. Então a questão da autonomia escolar era central, a questão da democratização da gestão era central. Isso tudo era mais importante do que se os alunos tavam aprendendo ou não tão aprendendo. Por isso eu digo que a variável desempenho era dependente. A gente queria saber é: em que condições do ambiente da escola se obtém o melhor desempenho, independente se esse desempenho, que tá sendo medido, ele é bom. Quer dizer: a gente não entrava no mérito do desempenho, porque não tinha instrumento pra entrar no mérito do desempenho. As provas não tavam construídas a permitir que a gente dissesse grande coisa sobre o to aprendendo a, b ou c, porque era isto: o recorte bem delimitado e pequeno do que é o currículo; então não se media habilidades. No início.

Maria Ines Pestana

O fator da agenda educacional é melhor entendido quando se observa a elite política que entra no governo Fernando Henrique Cardoso. Embora a ênfase da avaliação da política educacional estivesse explícita na agenda governamental a partir de 1995, não é verdade que a avaliação estava ausente preocupação dos governos anteriores:

Então fizemos em 90, e a metodologia era diferente (...) Escuta: foi a Seb que propôs. Quando foi em 90, aí tem toda uma história: o Inep em crise. Em 88: nós somos do Inep, a equipe, os cinco haha. Ao mês, trocou o Secretário da Seb, e então o Secretário disse: a Seb não tem que fazer avaliação, quem tem que fazer avaliação é o Inep. Aí nós fomos pro Inep em 88, 89. Pra preparar a aplicação nacional de 90. O que que aconteceu? Por que que nós fomos? Porque o Senador João Calmon fez uma emenda ao orçamento da União e botou dinheiro pra fazer avaliação lá, no orçamento do Inep! Ninguém lembra mais. Ele foi um grande batalhador (...) Espírito Santo. Foi ele que criou o Salário-Educação, pra você ver a importância desse homem. E ele era, é Espírito Santo, Senador João Calmon, ele fez essa emenda, 500 milhões, eu lembro, um dinheiro assim. Eu sei que com esse dinheiro (...) Porque ele achava que era importante, quer dizer: ele era um sujeito que (...) Sabe que eu não sei qual é a formação dele, mas ele tinha uma preocupação muito grande com a

educação e ele acompanhava os debates. Então ele tava acompanhando. Viu que tinha uma discussão sobre avaliação educacional, viu a proposta. (...) Então ele botou esse dinheiro no Inep pra fazer o Saeb, pra fazer a avaliação. Por que qual era o problema que o Inep tinha? A gente não tinha financiamento pra pagar as provas. Então o João Calmon botou esse dinheiro no orçamento do Inep. E a equipe foi pra lá e nós fizemos. Porque tinha que imprimir, distribuir, aplicar, pagar aplicador, processamento de dados.

Maria Ines Pestana

Essa mobilização e destinação de recursos, ainda no final da década de 80, possibilitaram as primeiras experiências com avaliação de larga escala. No entanto, isto acentuou-se com a emergência do governo Fernando Henrique Cardoso. A agenda gerencialista era preferência explícita e fazia parte das preocupações do novo governo. O Ministro Paulo Renato, um economista que morou nos Estados Unidos, conforme relatou Maria Helena Guimarães de Castro, foi coordenador da campanha do presidente FHC e desde a montagem do plano de governo mostrou interesse na aplicação dos exames semelhantes ao *National Assessment of Educational Progress*:

O Paulo Renato, com a intenção de transformar o Inep em um órgão produtor de informação e avaliação – sabendo que o Inep não tinha orçamento, não tinha gente, não tinha nada –, a primeira coisa que fizemos foi passar a limpo a folha de pagamentos fictícia.

Maria Helena Guimarães de Castro

O relato de Maria Helena mostra preocupações não apenas da agenda gerencialista, como também da agenda modernista. Quando fala em “passar a limpo a folha de pagamentos”, ela está se referindo à retirada dos elementos patrimonialistas do governo para criar uma burocracia pública. Ao mesmo tempo, a emergência da agenda gerencialista, em parte, foi possibilidade pela reestruturação do Inep, o que exemplifica como as agendas se sobrepõem umas às outras.

Na visão de outro entrevistado, que enfatiza as necessidades pela gerência das informações educacionais:

Em 1995, quando do início do governo FHC, o ministro Paulo Renato iniciou um processo para reformular e reforçar o sistema de informações do MEC. Nos primeiros meses (janeiro e fevereiro) alguns consultores, inclusive eu, participaram de visitas a países para conhecer melhor seus sistemas de informações estatísticas para a área de Educação. Se não me engano, foram visitados e discutidos os modelos do Chile, México, EUA e, acho que, Inglaterra. Além disso, foram visitados alguns Estados brasileiros que possuíam sistemas de informações educacionais em atividade e em bom funcionamento, com Minas Gerais, Ceará, Paraná, entre outros. Naquele momento (1995), o nosso sistema de estatísticas educacionais estava "quase" falido. Por exemplo, o último Censo Escolar publicado era o de 1989 e o último concluído, que ainda precisava ser consolidado para publicação era o de 1991. Isso ocorreu por falta de investimento do Governo Collor na área de informações estatísticas. Você deve recordar-se que nosso Censo Populacional de 1990 só foi realizado em 1991.

João Batista Ferreira Gomes Neto

Além de apontar a falta de investimento no censo educacional, este relato desperta interesse porque indica o *benchmarking*, para usar um termo mercadológico, realizado pelos tomadores de decisão da política educacional. A busca pelas melhores práticas de avaliação educacional teve dois direcionamentos. O primeiro buscou ver o que outros países estavam realizando nessa área de avaliação. O segundo, olhando para dentro do próprio País, encontrou avanços na prática de avaliação, sobretudo no Estado de Minas Gerais, que já vinha testando métodos de avaliação do ensino. Esta pesquisa de melhores práticas e a consultoria do Banco Mundial são atividades que moldaram o momento inicial das avaliações realizadas pelo Ministério da Educação.

Dentro do Ministério, existiam duas trajetórias complementares relacionadas à gestão das informações educacionais. Por um lado, as estatísticas educacionais eram controladas pelo Seec, um antigo órgão responsável primordialmente pelo Censo Escolar. Por outro lado, a Seb, Secretaria de Educação Básica, que mantinha diálogo com as Secretarias Estaduais de

Educação na gestão de diversos projetos, entre eles o Saep. Em termos gerais, o serviço de gerenciar as informações educacionais possui o mesmo objetivo, isto é, subsidiar a tomada de decisão sobre a política educacional. A centralização das estatísticas no Inep foi um dos efeitos da mudança promovida pelos empreendedores institucionais.

Talvez porque estivesse participando internamente, como consultor do processo de montagem das estatísticas, João Batista Ferreira Gomes Neto acentua o aspecto organizacional do Ministério da Educação, ao falar do momento de mudança:

A falta de investimento do Governo Federal praticamente aniquilou nossas estatísticas educacionais nos primeiros 5 (cinco) anos da década de 1990. Por exemplo, não temos as estatísticas educacionais da educação básica nos anos de 1992, 1993 e 1994. Muitos estados brasileiros não conseguiram levantar essas estatísticas, que estavam a cargo do IBGE e eles não possuíam estruturas para apropriá-las. Um fato importante ocorreu no final da década de 80. O consultor do Pnud Júlio Jacobo iniciou o sistema de avaliação educacional no Mec, que depois foi transferido para o Inep. Ele liderou o processo de implantação do Saeb, nosso sistema de avaliação da Educação Básica. No governo Collor, o Inep foi extinto, mas, logo depois, por pressão da comunidade acadêmica, devido sua importância histórica, a instituição foi recriada. Claro que tudo isso enfraqueceu o Inep. Para ser mais didático, havia no início de 1990, que perdurou até 1995, uma instituição (Inep) responsável pela avaliação da educação básica no Brasil – Saeb – e um setor do Meeec (Seec) responsável pelos levantamentos das estatísticas educacionais brasileiras (Censo da Educação Básica, inclusive da Educação Especial e da Educação de Jovens e Adultos – naquele momento com o nome de Supletivo – e da Educação Superior). Ambos bastante enfraquecidos. O Inep “quase” extinto e o Seec subordinado à área administrativa do Mec.

João Batista Ferreira Gomes Neto

O Ministério da Educação contava com um órgão especializado em estatística e um órgão especializado em Educação Básica. Com a transferência do Saeb para o Inep, houve uma espécie de sobreposição de esforços.

Havia naquele momento um órgão, o INEP, e um setor do MEC, o SEEC, responsáveis pela avaliação e as estatísticas educacionais, respectivamente. Fui convidado pela professora Eunice Duhram, na época secretária da recém criada Secretaria de Políticas Educacionais do MEC, para reformular o setor de estatísticas educacionais do ministério, que fazia parte desta nova secretaria. Só essa mudança de posição do órgão já demonstrava a importância que seria dada às informações educacionais no governo que estava iniciando. Assim, acho que em março ou abril de 1995, assumiu a direção do SEEC. Naquela época, falava-se em criar um instituto de estatística para o ministério. A partir do momento do convite e de posse dos relatórios dos consultores que visitaram outros sistemas de informações, foi escrito um projeto básico para reformular tanto as estatísticas como as avaliações do ministério.

João Batista Ferreira Gomes Neto

É visível a conjunção crítica estabelecida pela dupla necessidade de reforma. Depois de interrompida por alguns anos, as estatísticas educacionais careciam de ambiente organizacional e investimentos, ao mesmo passo em que a avaliação de desempenho surgira como prioridade política de um novo governo. João Batista, que foi consultor externo do Mec, acabou chamado para a Secretaria de Políticas Educacionais e, mais tarde, moveu-se para o Inep, onde se tornou presidente, sucedendo Maria Helena Guimarães de Castro. Este movimento também indica o fluxo do local onde se deveria concentrar a gestão das informações educacionais.

Segundo relato de João Batista Ferreira Gomes Neto, o primeiro projeto de gestão das informações educacionais estabeleceu as seguintes diretrizes:

1. Criação de um sistema único de informações estatísticas e avaliativas para a Educação Brasileira;
2. A parceria com as secretarias de educação dos estados brasileiros deveria ser reforçada e ampliada;
3. As informações deveriam ser coletadas, consolidadas e publicadas o mais rapidamente possível, para dar apoio às políticas educacionais;
4. E para isso as informações levantadas deveriam ser confiáveis e atuais.

Priorizamos, no Seec, o levantamento da Educação Básica. Foram feitas diversas licitações internacionais, com uso de recursos do empréstimo do Banco Mundial – Projeto Nordeste. Uma delas foi para comprar equipamentos tanto para o Seec como para as Secretarias de Educação dos Estados. Uma outra foi para contratar o desenvolvimento de um módulo do Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIED) para o Censo Escolar (SIED-Censo). Enquanto tudo isso ocorria, foram utilizados os cadastros do Censo do Ensino Fundamental e Médio Regular, do Censo da Educação Especial e do Censo do Supletivo para gerar um Cadastro Único de Escolas de Educação Básica, que incluía todos os graus de ensino (da Educação Infantil ao Ensino Médio) e as diversas modalidades de ensino nesses níveis. Além desses cadastros, que havia no Inep e que estavam desatualizados, foram analisados outros cadastros de escolas que havia no Mec, como os da antiga Fae, do FNDE e de secretarias do Mec, já que todos eles realizavam levantamentos específicos de suas áreas de atuação. Era o samba do crioulo doido. Todos esses levantamentos sobrecarregavam as secretarias de educação dos estados e as próprias escolas e, como era de se esperar, não havia consistência entre eles. Os respondentes, ou seja, as escolas davam informações distintas, dependendo do tipo, da forma e do tempo em que os levantamentos eram realizados. Em cada setor do Mec havia uma estatística diferente para o número de alunos nas escolas brasileiras, assim, cada um usava o que achava mais conveniente. E, apesar dos esforços que as equipes do Mec e das Secretarias de Educação dos Estados despediam na realização desses levantamentos, eles não eram confiáveis e eram bastante inconsistentes. Em resumo, havia desperdícios de recursos, com esforços por parte de todos envolvidos, e os resultados não eram os esperados.

João Batista Ferreira Gomes Neto

A descrição de João Batista demonstra que existiam dois esforços diferentes, um preocupado em produzir estatística e outro orientado para as avaliações de desempenho.

Paralelo a isso, foi retomado no INEP o projeto de Avaliação da Educação Básica (Saeb). A professora Maria Helena Guimarães de Castro ficou a frente desse processo. Até 1995 tinham sido realizadas 2(duas) edições do Saeb, se não me engano, uma de 1990 e outra de

1993. O modelo estatístico dessas avaliações era o modelo clássico de análise de itens. Não se utilizava ainda a Tri (Teoria de Resposta ao Item), e eram avaliadas as séries ímpares dos 8 (oito) primeiros anos da Educação Básica, ou seja, 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental. Foi realizada uma reformulação profunda nesse modelo. A partir daquele ano foi adotada a Tri, iniciada uma matriz de referência, que seria apoiada nos Parâmetros Curriculares que estavam sendo desenvolvidos pelas Secretarias de Educação Fundamental (Sef) e Média e Tecnológica (Semtec) do Mec, e as séries a serem avaliadas foram mudadas para a 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio. Como se pode observar, havia uma convergência de ações dentro do Ministério de Educação, que afluía para uma melhoria de informações educacionais – tanto as estatísticas censitárias como as avaliações – e as mesmas retroalimentavam as políticas educacionais das secretarias do Mec.

João Batista Ferreira Gomes Neto

Na visão de João Batista Ferreira Gomes Neto, a mudança do Inep representou a centralização de ambos os esforços de estatística e de avaliação em uma mesma instituição:

Assim os dois projetos – o das estatísticas educacionais, ou seja, os Censos Educacionais a cargo do SEEC, e o das avaliações educacionais no INEP – convergiram para um só projeto. O SEEC foi incorporado ao INEP, se não me engano no início de 1996. Embora já participasse das discussões sobre as informações avaliativas do INEP e as apoiasse, pois os dados censitários levantados pelo SEEC eram importantíssimos para a aplicação das provas do SAEB, somente a partir de 1996 comecei a fazer parte da direção do INEP. A partir da incorporação do SEEC ao INEP, que na prática tornou-se o instituto de estatísticas educacional, que havia sido inicialmente pensado, muitos outros projetos e programas foram desenvolvidos. Foram criados o Exame Nacional de Curso (PROVÃO) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Foi aprimorado o Censo Escolar (Censo da Educação Básica), no qual o levantamento feito abrangia as diversas modalidades de ensino nesse nível educacional, e melhorado a apropriação dos dados do Censo da Educação Superior. Além disso, foram realizados diversos levantamentos especiais, como o Censo do Professor, da Educação Indígena, da Educação Profissional, entre outros. Tudo isso tinha que ser incorporado ao SIEd, o nosso Sistema Integrado de Informações Educacionais. E,

desta forma, todos os módulos do sistema foram desenvolvidos ao longo dos anos que estivemos na direção do INEP para incorporar todos os levantamentos estatísticos e avaliativos que estavam sendo realizados pelo órgão.

João Batista Ferreira Gomes Neto

Perguntada sobre os seus contatos anteriores com o Inep, Maria Helena Guimarães de Castro lembrou que estava acontecendo em 1994 a Conferência Nacional de Educação:

Ao longo dessas audiências públicas e seminários etc preparatórios [para a conferência], tive muito contato [com o Inep]. Eu conhecia o Inep de ler algumas coisas que o Inep fazia, o Inep tinha uma história importante para a educação, desde Anísio Teixeira, desde Lourenço Filho, então eu conhecia como pesquisadora interessada no assunto, mas eu tive uma relação mais próxima com o Divonzir Gusso, que foi o presidente do Inep no governo Itamar Franco... o Ministro era o Hingel, Murilo Hingel, que foi Ministro da Educação do Itamar e que depois foi Secretário de Estado em Minas Gerais, antes da Vanessa e do Aécio. E aí o que acontece? Logo que eu cheguei ao Ministério da Educação, o Paulo Renato pediu pra olhar um pouco como estava o Inep. Ele não tinha muita clareza sobre o que fazer o Inep, porque o Collor desmontou o Inep.

Maria Helena Guimarães de Castro

Em face da extinção do Inep na reforma Collor,

...o Paulo Renato falou o seguinte: vamos enquadrar o Inep em um novo formato (...) eu vou criar dentro do Ministério da Educação uma Secretaria de Inovação e Avaliação

Maria Helena Guimarães de Castro

Portanto, a preferência da nova elite política ao colocar na agenda as questões de avaliação é um dos fatores que contribuíram de modo significativo para as reformas acontecidas no Inep.

A mudança tecnológica é a mais nítida, porém menos direta. É evidente que a troca de mainframes por micro-computadores e, além disso, a possibilidade de conexão entre computadores entre si distantes é um potencial para mudança. Mas, politicamente falando, a tecnologia é isto: um potencial. Foi o uso específico dessas tecnologias que implicou mudança institucional. Com os recursos advindos do Banco Mundial, o Inep comprou micro-computadores não somente para o seu prédio, mas também para equipar as Secretarias Estaduais de Educação. E com os recursos da emenda do Senador João Calmon conectou esses micro-computadores via BBS (uma rede internacional de computadores, que pode ser considerada como um dos primórdios da internet). Este plano operacional para realização do Saeb gerou um tipo de cooperação federativa que, anos mais tarde, viria a advogar pela continuidade desse exame. Conectadas através da rede de computadores, as Secretarias Estaduais estavam interessadas em aproveitar esse recurso tecnológico.

Nós montamos uma rede, quer dizer: compramos equipamentos, computador, pros Estados, pra todos os Estados. Dois equipamentos. Naquela era caro. (...)

Maria Ines Pestanas

Existe outra variável que incide sobre a mudança institucional do Inep. A descoberta do TRI possibilitou a comparação das provas no tempo. De acordo com essa metodologia de avaliação, o padrão de respostas aos itens é mais importante do que o número total de acertos. A diferença é que a Tri utiliza um banco de itens, e cada item corresponde a um nível de dificuldade (testada previamente nas oficinas de itens). Maria Helena Guimarães de Castro relatou que no Brasil jamais se havia aplicado avaliações com essa abordagem metodológica. Havia, segundo ela, apenas dois consultores no Brasil que a conheciam. Essa metodologia possibilitou a comparação das provas e, por conseguinte, da evolução das séries e dos alunos. Segundo Maria Helena Guimarães de Castro, até 1995, o Inep não sabia preparar as provas

tradicionais, muito menos com a metodologia TRI. Antes, ocorria que o Inep comprava as provas da Fundação Carlos Chagas.

Mas houve mudanças metodológicas que antecederam a aplicação da Tri ao Saeb. A primeira prova era uma amostra pequena, com objetivo político deliberado de não permitir a comparação de resultados entre as escolas. A segunda aplicação teve um número maior de Estados, porém a prova ainda era amostral e sem Tri.

§ 13. Empreendedorismo institucional

O histórico de atuação de outros empreendedores institucionais é uma primeira referência sobre as condições e estratégias de atuação dentro desse arcabouço institucional do Inep. Lourenço Filho atuava de forma muito próxima ao Ministro Capanema, enquanto Anísio Teixeira buscava autonomia e criação de novas estruturas para alcançar seus objetivos. O contexto básico de ação dos empreendedores do Inep é, portanto, uma burocracia federal, que sofre enorme influência da política setorial de educação e que se comporta de maneira limitada pelo emaranhado de legislações típicas do direito administrativo brasileiro. Em geral, falham ao descrever os movimentos da liderança reformista mais do que as condições que possibilitaram a canalização desses movimentos na direção da mudança (PIERSON, 2004, p. 141). Por isso, quando uma entrevistada revelou que “a maior qualidade da Maria Helena Guimarães de Castro é saber aproveitar as oportunidades que surgiam”, buscamos descobrir quais eram essas oportunidades e como ela se movia para aproveitá-las. A sessão anterior sobre a janela de oportunidades buscou responder a primeira questão.

Os empreendedores públicos no governo brasileiro tendem a compartilhar valores com técnicos burocratas, mas também com políticos eleitos e gestores empresariais. Alguns recentes estudos sobre governos vêm discutindo novos modelos de análise para os dirigentes públicos no Brasil (LONGO, 2007; PACHECO, 2007; BONIS, 2008). Partindo das pesquisas realizadas por Aberbach, Putnam e Rockman (1981) sobre a participação de servidores públicos no processo decisório, considerando as reformas no serviço público ocorridas em diversos países, tais estudos buscam analisar mudanças na seleção, contratação, remuneração

e avaliação dos diretores de organizações públicas, entendidos não como técnicos burocratas nem como políticos partidários, mas como gestores. Presume-se que esses dirigentes públicos possuam características diferentes em relação aos servidores públicos que atuam nas áreas técnicas da burocracia. De acordo com as observações de Bonis (2008), os dirigentes públicos, ao contrário do perfil dos burocratas, tendem a acessar o cargo não por concurso, mas por indicação, permanecendo nele durante um tempo menor, porém com maior poder de decisão (discricionariedade) e maior grau de cobrança (responsividade).

Em princípio, estas características foram encontradas no caso de empreendedorismo institucional no Inep. Maria Helena Guimarães de Castro, a figura de maior liderança durante essa mudança, possuía uma carreira de cargos políticos, destacando-se dois cargos ocupados anteriormente: a Secretária de Educação do Município de Campinas e a Presidência da Undime. Mas a carreira acadêmica também estava no seu pano de fundo, onde ela adquiriu o primeiro cargo, um cargo que, em princípio, não é tão político quanto acadêmico, não fosse tratar-se do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas de uma Universidade Estadual, a Unicamp, pioneira em pesquisas sobre avaliação de políticas públicas no Brasil.

Eu era diretora do Núcleo de Políticas Pública da Unicamp, depois eu virei Secretária Municipal de Educação, virei Presidente da Undime, em 1993, e daí, quando o Fernando Henrique foi eleito em 1994, eu coordenava... Coordenava não! Quem coordenava era o Paulo Renato. Eu trabalhava no programa de educação da campanha do Fernando Henrique e, quando o Paulo Renato foi nomeado Ministro da Educação, ele chamou várias pessoas, inclusive eu, pra trabalhar com ele. Era uma equipe que, praticamente, o Paulo Renato escolheu do jeito que ele quis: a Gilda, a Iara, eu, a Eunice.

Maria Helena Guimarães de Castro

Ao mesmo tempo, a análise da carreira de Maria Helena Guimarães de Castro mostra algumas características de época na atuação das lideranças envolvidas nos debates das políticas sociais. Como vimos na descrição da trajetória da política educacional brasileira, o final da década de 80 e início da década de 90 estava marcada em grande parte pela redemocratização. A agenda participatória contribuiu para o fomento de espaços de

participação da sociedade em decisões governamentais, tendo a descentralização e o municipalismo como questões-chave da política de educação, o que não foge ao circunscripto de atuação de Maria Helena Guimarães de Castro.

Eu fui pra Brasília em 1995. A minha experiência anterior em Brasília era como Presidente Nacional da Undime. Eu fui Presidente Nacional da Undime durante 2 anos e então eu tinha contado com o Ministério da Educação, porque nessa época a gente fazia muitas reuniões, como Presidente da Undime, com o Presidente do Consed, o Conselho dos Secretários Estaduais.

Maria Helena Guimarães de Castro

Diferente de qualquer outro país, o Brasil é uma federação de três níveis autônomos. Isto pode trazer problemas de coordenação federativa e, no caso da política educacional, esse problema se acentua na medida em que as competências são fragmentadas entre cada um dos entes federados. A Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996 indicaram que os governos municipais deveriam ser os responsáveis pelo ensino infantil e fundamental, enquanto os Estados deveriam zelar pelo ensino médio. No entanto, ambos dependem de recursos federais para gerenciar tais políticas. Tanto o sistema de financiamento como de avaliação inter-federativos era bastante diferentes do atual no início da década de 90. Não havia o Fundef e o alcance do Saeb era menor. Além disso, o *impeachment* do Presidente Collor e a crise inflacionária não contribuíram para a estabilidade das políticas. Veja-se, por exemplo, a diferença do tratamento do Inep. Enquanto o governo Collor extinguiu formalmente, o governo Itamar Franco valorizou o Inep, transferindo para este a coordenação do Saeb, que antes era gerenciado pela Secretaria de Educação Básica, um dos maiores órgãos internos do Ministério da Educação.

Murilo Hingel foi lembrado pela maioria dos entrevistados. Maria Helena Guimarães de Castro descreveu um fato importante para explicar por que o Inep e não outra instituição governamental tornou-se a referência para as avaliações educacionais:

Quando o Itamar assumiu a presidência, o Murilo Hingel foi nomeado Ministro da Educação. [...] o Murilo Hingel que era um funcionário de carreira do Ministério da Educação, gostava muito do Inep. E ele tentou reavivar o Inep. Ah... com pouco dinheiro, mas ele tentou prestigiar o papel do Inep neste preparo para a Conferência Nacional de Educação, né? Então o Inep, embora não tivesse muito orçamento, ele publicava os anais dos seminários preparatórios, apoiava a organização de seminários temáticos (...) Eu tive..., tivemos uma relação muito próxima com o Inep nesse grupo devido a minha participação na Conferência Nacional de Educação.

Maria Helena Guimarães de Castro

A Conferência Nacional de Educação é um evento que ocorre desde 1941, que promove a participação da sociedade no diálogo com os governantes. Embora o Inep tenha desempenhado importante papel nos seminários de preparação para a Conferência Nacional de Educação, sua estrutura estava decadente, como foi acentuado nas entrevistas.

*O Inep ficava na UNB, numa casa dentro do campus, estava **muito** destruída, sem conservação. Teve uma situação lá quando eu cheguei que tinha pouquíssimos computadores. O Inep não tinha ninguém: tinha uma casa, tinha uma árvore e aquela casa toda destruída. Embora muito pouca gente, na folha de pagamento tinha cem pessoas.*

Maria Helena Guimarães de Castro

A folha de pagamentos do Inep era usada como aquilo que se costuma chamar de *cabide político*. Cabides políticos são mecanismos utilizados por alguns atores políticos para contratar funcionários públicos que sejam ao mesmo tempo seus aliados ou apadrinhados. A conotação pejorativa do termo remonta à noção republicana de que as instituições e os funcionários públicos não devem servir a interesses de atores privados. Esta é uma questão institucional que desperta curiosidade, porque o cabide do Inep não era de cargos comissionados. Em vez disso, eram servidores públicos governados pelas mesmas regras que regulam qualquer servidor público de carreira. Ainda assim, estavam, em muitas vezes, à serviço de outras instituições ou atores políticos:

A folha de pagamentos tinha gente contratada pelo Inep, mas tava esperramada pela Assembléia Legislativa da Bahia, Congresso Nacional, Gabinete do Governador do Maranhão, enfim era uma coisa política

Maria Helena Guimarães de Castro

Em outro trecho da entrevista, ela ressalta que “o Inep não tinha quadro em comissão, tinha pouco: tinha um quadro de carreira! Só que o quadro de carreira tava por aí”. Todos os cargos públicos são politicamente determinados. A visão de que os servidores públicos concursados atendem a interesses não-políticos se deve à tentativa de blindar servidores técnicos das vicissitudes da ação política. Na prática governamental, porém, existe imbricação entre atividades políticas, gerenciais e técnicas.

Tinha umas pessoas de carreira estavam lá, alguns mais dedicados como o Tancredo, que se aposentou no Inep. Ele era funcionário de carreira, [antes] ele era o chefe de gabinete do João Ferreira, que tinha sido presidente do Inep

Maria Helena Guimarães de Castro

Este exemplo mostra como um servidor público, em momentos anteriores de sua carreira, ocupara um cargo de extrema exigência política como é a chefia de gabinete. Por outro lado, não se podia afirmar que, naquele momento, o Inep ocupava uma posição política de maior importância. Ao contrário, sua estrutura estava pequena e já não ocupava o mesmo espaço do Inep da década de 50. Muito pelo contrário, a gestão do Inep parecia realmente fragilizada:

Então, eu fui olhar a legislação do Inep, e então me chamou atenção a precariedade da infraestrutura: os computadores não funcionavam. [Precariedade] da estrutura física, porque o banheiro não

funcionava, a energia caía; então, quando ligava três computadores, caía a energia elétrica, a hidráulica não funcionava, trabalhava-se duas semanas [por mês].

Maria Helena Guimarães de Castro

Os problemas do Inep não eram apenas de estrutura física. Também não se limitavam a problemas mais pontuais de gestão. Faltava posicionamento estratégico:

Não tinha, como eu diria, não tinha um objetivo bem definido sobre a linha de pesquisa, etc. Então era tudo meio fragmentado, né? Então tinha lá um grupo que desenvolvia um estudo sobre as estatísticas da Pnape: era uma japonesa, com ideias, que estava emprestada para fazer esse trabalho com alguns alunos da UNB, tava lá. Aí tinha um pesquisador da Universidade Federal de Santa Catarina, o Orlando. Esse Orlando também estava cedido ao Inep, e ele tava encarregado de fazer o Saeb.

Maria Helena Guimarães de Castro

Mas a existência do Saeb e da alocação de sua coordenação para dentro do Inep não representou necessariamente um foco deliberado para o posicionamento estratégico do Inep. Ao contrário, isto parece fruto de uma indução. O Saeb foi criado dentro da Secretaria de Educação Básica por meio de um financiamento do Banco Mundial. Uma das contrapartidas exigidas pelo Banco Mundial para fornecer empréstimos e consultoria aos países emergentes era a implantação de sistemas de avaliação de desempenho. De fato, o Ministro Paulo Renato de Souza, que também foi gerente do Banco, priorizou as avaliações de desempenho como política educacional.

O Saeb, ele foi criado em 1989 – teoricamente: por uma razão muito simples: o Banco Mundial tinha um empréstimo a oferecer para o Ministério da Educação, já tinha feito empréstimo para o Chile, México, Argentina, queria entrar no Brasil e, em outros países, a contrapartida do Banco Mundial era a organização de um sistema de

avaliação e de estatísticas educacionais, como eles fazem hoje com a África. Naquela época eles faziam na América Latina. Bom, então qualquer País para conseguir o dinheiro do empréstimo, tinha que organizar os dados, tinha que ter as estatísticas organizadas, tinha que ter o sistema de avaliação montado. Então o Saeb conseguiu em 1989, a primeira aplicação foi em 1990, mas era totalmente precária.

Maria Helena Guimarães de Castro

Durante a entrevista, Maria Helena Guimarães de Castro fez muitas críticas ao Saeb anterior. Havia diversos erros metodológicos, que foram ajustados (ou talvez melhor seria dizer que o exame foi totalmente reconstruído) na medida em que outros consultores nacionais e estrangeiros apoiaram a equipe que entrou no governo depois das eleições de 1994.

Eu acho até um absurdo o que tá na página do Inep, dizendo que o Saeb foi criado em 1990: o Saeb não existia, né? Qual é a pesquisa que há sobre o Saeb anterior a 95? Zero. Não existe pesquisa sobre o Saeb antes de 95, por quê? Porque os dados do Saeb eram muito precários, eram estudos assim: piloto. Então, o primeiro Saeb de 90 participavam 3 Estados. A prova foi feito, não tinha dinheiro pra fazer. Eles tinham que montar pra receber o dinheiro depois. Então era tudo precário, era uma tentativa de montar.

Maria Helena Guimarães de Castro

Ao que tudo indica, o primeiro Saeb de 1990 era muito experimental. Não sabemos até que ponto os consultores do Banco Mundial monitoraram a formulação do exame, mas, do ponto de vista estatístico, é inviável extrair conclusões nacionais a partir de uma amostra tão pequena de somente três Estados.

Então essa foi a de 1990. Em 91 eles fizeram uma aplicação um pouco maior. Foram 11 Estados brasileiros que participaram, mas não tinha assim um desenho metodológico que dissesse o que nós queremos avaliar e por que nós precisamos avaliar. Não. Eles avaliavam

primeiro as séries pares, depois avaliavam todas as séries ímpares. Quando eles avaliavam as séries pares, eles avaliavam português, matemática e ciências: uma prova clássica de 20 perguntas. Não permitia comparar uma prova com a outra, né? Quando eles avaliavam as séries ímpares, eles avaliam português, matemática, história e geografia, mas não tinha também uma metodologia, inclusive uma conceituação teórica que dissesse: por que estou avaliando? o que que eu quero medir? como é que eu vou medir?

Maria Helena Guimarães de Castro

Ao reclamar sobre isto que chama de “conceituação teórica da avaliação”, Maria Helena Guimarães de Castro demonstrou conhecimento sobre algumas das preocupações centrais das teorias de avaliação (por exemplo, WEISS, 1998; WORTHEN *et al*, 2004; CANO, 2006; COHEN e FRANCO, 2007). Os cuidados metodológicos são ao mesmo tempo gerenciais e políticos, porque a avaliação, na medida em que adquire credibilidade, impacta sobre os atores e influencia todo o processo da política pública. Todavia, as primeiras aplicações do Saeb encontraram imensas dificuldades

Em 1993, eles aplicaram o Saeb para séries ímpares – português, matemática, história e geografia. Daí a prova de história e geografia... não dava pra fazer nada com ela. Foi jogado fora. A prova absolutamente inútil, mal feita, mal elaborada. Português e matemática, eu entrei na sala desse Orlando e ele me disse: olha, é o seguinte: nós aplicamos o Saeb em 1993, mas com pouco dinheiro, então nós não tínhamos recurso pra terminar. Ele falou: então eu tenho tudo aqui em papel contínuo – lembra? De computador antigo? Ele abriu um monte de gaveta e papel, papel, papel, papel com as primeiras tabulações do Saeb, que era uma prova clássica de 20 perguntas, não dava pra comparar. Era feita uma amostra, a amostra tinha problemas, porque a estatística tava atrasada. Você tinha a amostra sobre um universo a ser pesquisado... Era complicado. O Censo não tava informatizado, tava atrasado e tinha uma série de problemas, mas tava tudo lá. Então eu falei com o Paulo Renato e a gente falou: não, a gente tem que terminar o Saeb e já anunciar um Saeb de 95, avaliação. Importante que o Paulo Renato tinha acabado de chegar dos Estados Unidos, ele morou lá muitos anos, e ele achava que era importante o Naep americano, o Sat, e queria fazer um Sat aqui, que era o Enem nas universidades, sabe? Queria fazer um Naep, que era o Saeb brasileiro, ele tava assim a mil por hora nessa história

de avaliação. Eu disse: olha, eu acho que o Inep deve ser um órgão específico de avaliação e estatística. Então eu disse: pesquisa quem deve fazer é a universidade, né?

Maria Helena Guimarães de Castro

Diante da situação descrita, em que as avaliações de desempenho se tornaram prioridade política do Ministro e em que as condições organizacionais para implementá-las de modo satisfatório estavam bastante precárias, Maria Helena Guimarães de Castro adotou a estratégia de reunir, em etapas diferentes, uma equipe de consultores para, confrontando-lhes as visões, tomar a decisão sobre um caminho para implantar as avaliações. Ela descreve em detalhe esse processo:

Então eu falei com esse tal de Orlando, que tinha tudo em papel, em formulário contínuo, e falei: o que nós vamos fazer? Ele falou: ah, eu não sei, eu não tenho ninguém trabalhando comigo, pra terminar o que tinha começado. Daí eu fui atrás de alguns consultores pra poder terminar o relatório. O relatório tinha tido uma consultoria lá de um argentino (...) A amostra teve dois consultores bons, um é o Philip Fletcher, da Carlos Chagas, a amostra de 93. Philip Fletcher não tá mais no Brasil, tá nos Estados Unidos. E o outro João Batista Gomes Neto, que tá morando na Nicarágua. Só que eles mesmos me contaram que a amostra, embora tenha sido feita com muito cuidado metodológico, ela tinha um limite, que era o limite da própria base de dados. Não tinha uma base de dados adequada para fazer algo melhor. Eles eram muito bons matemáticos, estatísticos. Tentaram fazer o melhor possível, mas tinha esse constrangimento que fazia muita diferença. O João Batista, inclusive, ele ficou trabalhando comigo até eu sair do Inep. (...) Quando eu deixei o Inep pra ser a Secretária Executiva do Mec, eu pus o João Batista como diretor do Inep no último ano, mas o tempo todo de 95 até 2002 ele foi o meu diretor de estatística. Ele que montou o Censo Escolar. Ele era mais que um estatístico, até fez doutorado: o orientador dele foi o Hanushek, ele tinha uma ótima, tem uma ótima... ele é muito inteligente. Ele é meio locão, mas é um muito inteligente.

Maria Helena Guimarães de Castro

Além de se assessorar com os consultores técnicos, Maria Helena Guimarães de Castro precisou desviar de impedimentos institucionais relacionados à extinção do Inep na reforma Collor. Por outro lado, isto representou uma oportunidade para se efetuar mudanças maiores na trajetória. Não podendo assumir a direção do Inep, por restrições burocráticas, Maria Helena Guimarães de Castro foi alocada para uma Secretaria, criada dentro da estrutura do Ministério da Educação, e vinculou o Inep debaixo dessa estrutura, criando dentro dela as primeiras avaliações sob sua liderança.

Por um decreto do Fernando Henrique, ele pode recuperar o tal do órgão de assessoramento especial do governo anterior, e dizer que, em processo de extinção, ele ficará ancorado, né? Vinculado a uma Secretaria do Ministério da Educação. E o Paulo disse: e eu vou criar no Ministério da Educação uma Secretaria, que é importante você ver na sua tese, que é a Secretaria de Inovação e Avaliação Educacional, não sei se você já viu isso? S-E-D-I-A-E. (...) O Inep – que foi resgatado por um decreto do Fernando Henrique pra ser extinto, com prazo máximo de três anos, tanto que em 97 ele vira uma autarquia, né? – o Inep ficou de baixo da minha Secretaria. Então, eu não era a presidente do Inep, mas o Inep tava subordinado a mim. Primeiro, o Inep não tinha presidente, ele tinha um diretor geral. A estrutura do Inep era 01 DAS I, 01 DAS IV e 02 DAS III: uma estrutura mínima e nós não podíamos aumentar, porque o decreto presidencial não podia criar cargo dentro do Inep, porque ele era um órgão em extinção e você não podia criar. Eu podia criar cargo na minha Secretaria. A Secretaria era administração direta. No Inep não podia. Com isso, a Secretaria foi criado e estava na Secretaria toda a parte de estatísticas educacionais, sistemas de informação, o Inep, vinculado, e toda parte da TV Escola, que era a TV Escola, fui eu que criei a TV Escola. Foi lançado em setembro de 95. Daí quando foi no final do ano foi criada a Secretaria de Educação à Distância, e a TV Escola saiu do Inep e foi pra Secretaria de Educação à Distância. Você não tinha lugar pra isso, a estrutura era mínima, então o Paulo aproveitou que a Secretaria era de Inovação e Avaliação e colocou a TV Escola no bloco de Inovação.

Maria Helena Guimarães de Castro

Enquanto reformava o Saeb e criava o Enem, o Provão e a TV Escola, Maria Helena Guimarães de Castro preparou o desenho institucional da autarquia que então se tornaria o Inep:

A partir daí começa a história. Então nós começamos a criação da autarquia, que vai ser aprovada só em janeiro de 1997, a criação da estrutura da autarquia. Tudo isso: a montagem da estrutura, do novo desenho institucional, ele já começa a se desenvolver em 1995, mas só fica pronto, aprovado pelo Congresso Nacional, negociado com Planejamento, Fazenda, Secretaria de Gestão e Administração etc só em janeiro de 1997.

Maria Helena Guimarães de Castro

Embora fosse necessária aprovação do Congresso Nacional, segundo ela, não houve resistência política. O principal desafio era menos político do que metodológico. Abaixo, ela descreve como foi tomada a decisão sobre o formato do Saeb.

Eu chamei todo o pessoal da Carlos Chagas: a Bernadete Gatti, o Philip Fletcher e tal; todo o pessoal da Granrio: Ruben Klein, a Nilma; coloquei numa mesa. Não existia Chico Soares, naquela época, não existia Naércio, não existia nada disso. E eu chamei dois demógrafos (...) e então com esse grupo eu fiz uma discussão e eles disseram que, olha, o modelo ideal de avaliação de larga escala em um sistema de país federado, cada sistema é de um jeito, os Estados têm autonomia, então o melhor é fazer uma coisa tipo Estados Unidos, tipo o Naep. O Naep usa Tri, a Inglaterra também usa, mas ela só faz a prova no final, porque as avaliações internas são feitas pelas escolas, mas as nacionais são obrigatórias pra todos os alunos, porque o currículo é único e o Estado é nacional, diferente dos Estados Unidos, que é diferente, como é o caso do Brasil, né? Então eles me falaram, eu não conhecia nada disso, eles falaram que na área de educação isto era avaliação de políticas públicas, não avaliação de educação: era uma avaliação muito mais de políticas e programas do que avaliação de rendimento escolar. A primeira coisa que fiz: eu chamei dois consultores internacionais. Entrei em contato com várias pessoas que eu conhecia e eu vi no Bid as pessoas que o Paulo Renato conhecia. E pedimos dois consultores internacionais.

Então veio um do ITS, International Testing Service da Universidade de Princeton, e outro da ACT, American College Testing. São as duas principais entidades americanas na área de avaliação de rendimento. Eles vieram ao Brasil, eles fizeram uma análise e uma avaliação do que era o Saeb de 93. Falaram: olha, isto aqui não serve. Disse: a amostra tá errada, o desenho metodológico tá errado. Então o que tem que fazer? Tem que tomar uma decisão. A primeira decisão é: o que que é melhor, avaliar todas as séries ou as séries em final de ciclo? Eles falaram que nos Estados Unidos, na Inglaterra, França e nos outros países que tem, avalia as séries finais. Então as avaliações nacionais não avaliam todas as séries. Só se avalia todas as séries para efeito da gestão da escola, quando você é responsável pela própria rede, como é o caso dos Estados Unidos. É importante usar a Tri. O Brasil nunca usou a Tri, mas a Ces-Granrio já conhecia a Tri, porque a Ces-Granrio desde 1995, a Ces-Granrio era associada ao ITS dos Estados Unidos, que é que faz o Naep americano. E a Ces-Granrio já tinha importado os softwares, e a Carlos Chagas tava começando a trabalhar a Tri com o Philip Fletcher, mas o Ruben Klein lá na Ces-Granrio, ele já tava bem mais avançado.

Maria Helena Guimarães de Castro

Ela descreve como um processo natural à procura de soluções no mercado e adoção de parceiros consultores para auxílio na tomada de decisão.

O Cespe da UNB não existia. Nunca fez avaliação. As únicas que faziam avaliação de aluno eram a Carlos Chagas e a Ces-Granrio e não tinha outra. Não tinha nada diferente. Nada, nada, nada. Não tinha absolutamente nada. E nessa reunião com a Carlos Chagas e a Ces-Grandio, eles concordam com o relatório dos consultores externos que eu contratei. Eles acharam que era isso mesmo: o caminho era fazer uma avaliação de 4ª a 8ª série (...) daí eles falaram uma amostra de 4ª, 8ª e 3º do ensino médio e eu falei: eu quero a amostra das escolas públicas e privadas. Aí: públicas e privadas? Vai comparar as duas? Ficaram meio chocados, né? Acharam que era muita ousadia pra uma mudança que nunca tinha utilizado e que praticamente não existia. Eu não: vamos ver, depois a gente vai acertando. O mais importante é... Aí eu comecei a estudar, comecei a ler sobre essas coisas de Naep, exame de proficiência, alguns usos da Tri etc, comecei a estudar, pra entender melhor, e a nossa decisão foi a de que faríamos o Saeb em novembro de 1995 e que o Saeb seria

feito com dispensa de licitação e pra isso nós contrataríamos em consórcio as duas: a Carlos Chagas e a Ces-Granrio.

Maria Helena Guimarães de Castro

Reynaldo Fernandes discorre sobre isso, em tom de crítica:

Quando eu cheguei, era muita gente externa. O Inep inteiro era Pnud. Os órgãos de controle não permitiam mais aquele modelo. Eu precisava de uma carreira. Hoje o Inep não tem mais Pnud.

Maria Helena Guimarães de Castro

Analisaremos melhor esse momento de formação da carreira dentro do Inep, no capítulo seguinte. Por ora, basta confrontar a crítica de Reynaldo, com a necessidade de Maria Helana, ao apoiar-se nos consultores para conseguir alcançar seus objetivos de construir as avaliações, dadas as circunstâncias do Inep.

Chamamos as duas, fizemos um contrato e a partir daí todos os anos foram com licitação: só o primeiro ano que foi sem, por essa razão: nem nós sabíamos como iríamos licitar algo que não tínhamos tanta clareza sobre o desenho. (...) Definimos uns conceitos gerais, a parceria e, em novembro, foi feito o primeiro Saeb. A amostra foi feita pelo Philip Fletcher da Carlos Chagas e pelo Ruben Klein da Ces-Granrio e pelo, deixa eu me lembrar, era um nome Árabe, era ele e mais um diretor do IBGE de amostras nacionais. Bem, enfim, esses quatro fizeram a amostra, porque o Censo Escolar não tava planejado. Naquela altura, o João Batista já tava trabalhando comigo e nós já estávamos começando a licitação nos Estados, começando a redesenhar o Censo.

Maria Helena Guimarães de Castro

O próprio João Batista Ferreira Gomes Neto comentou alguns traços da mudança sob liderança de Maria Helena Guimarães de Castro:

Houve uma reorganização administrativa, com criação e profissionalização de equipes técnicas, integração dessas equipes. Ou seja, havia um jogo de equipe e esse jogo era técnico, com objetivos claros e metas bem estabelecidas com resultados e tempo bem definidos em todos os projetos que realizávamos. Um ponto importante foi integração das equipes técnicas do INEP com grupos de pesquisadores e de especialistas de nossas universidades. Vários trabalhos, principalmente as análises das informações levantadas, foram apoiados por esses grupos. O desenvolvimento e elaboração de projetos foram feitos em parceria entre os nossos técnicos e equipes externas. Procurou-se integrar-se tanto nacional como internacionalmente, com equipes que pudessem agregar valores ao nosso trabalho. Para citar alguns exemplos, formamos parceria com universidade, como USP, UNICAMP, UFMG, UFC, UFSM, UFPE, UFJF, PUC-RJ, entre outras, com instituições como Fundação CESGRANRIO, Fundação Carlos Chagas, Fundação Getúlio Vargas, IPEA, IBGE, entre outros. No cenário internacional, houve um estreito relacionamento com a UNESCO (sede de Paris, no Brasil e no Chile, principalmente) OCDE, PNUD, NCES, órgão responsável pelas estatísticas educacionais dos EUA, além de especialistas internacionais que nos apoiaram em diversos projetos. Em resumo, a formação e profissionalização de uma equipe técnica, trabalhando de forma integrada, formando um time, com metas e objetivos comuns e bem definidos, a intensificação na participação em projetos internacionais, as parcerias com instituições nacionais e internacionais e o trabalho com pesquisadores e especialistas brasileiros e do exterior, acredito, foram as grandes mudanças internas no INEP.

João Batista Ferreira Gomes Neto

Para ele, as modificações criaram uma cultura de avaliação. Para ele, essa mudança foi uma espécie de *path dependece*:

Do ponto de vista externo, as mudanças que ocorreram no INEP trouxeram um bem, que apesar de não ser palpável, é imensamente importante no contexto educacional brasileiro, que foi a “Cultura da

Avaliação”, que eu denominaria de a “Cultura da Informação Educacional”. Hoje não se discute mais a importância das informações educacionais – tanto as estatísticas apropriadas pelos Censos Educacionais como aquelas obtidas pelas diversas avaliações realizadas pelo INEP. O que se discute é a “qualidade” da informação, ou seja, sua confiabilidade e sua atualidade. Depois das mudanças introduzidas no INEP no governo FHC, lideradas pelo Ministro Paulo Renato e implementadas pela equipe do INEP, da qual fiz parte, e foram conduzidas pela professora Maria Helena Guimarães de Castro, não houve mais volta para o tempo em que se definia política educacional no “achismo”, ou seja, sem base empírica, já que as informações educacionais até aquele momento era no mínimo desatualizada e, na maioria das vezes, inconsistentes. A partir daí foi possível delinear e avaliar políticas baseadas em informações educacionais atualizadas, consistentes e confiáveis, que são levantadas pelo INEP. Pode se notar que nenhum dos programas do INEP foi descontinuado, exceção feita ao Exame Nacional de Curso, que mudou de nome para ENADE e foi reformulado, todos os outros continuaram. Novas tecnologias foram adotadas nos Censos Educacionais, como o uso mais intensivo da INTERNET, os programas de avaliação foram ampliados, como a Prova Brasil, que é uma ampliação do SAEB, e mesmo o ENEM, cujas críticas ao novo modelo estão na ordem do dia, porém sua ampliação é inevitável.

A conquista de legitimidade para facilitar seus movimentos é uma estratégia de lideranças e empreendedores, e, no caso de uma instituição governamental como o Inep, essa legitimidade precisou se dirigir para a teia de stakeholders e seus interesses entorno da agenda educacional tanto quanto para uma atitude corporativa mais interna, afinal o fortalecimento corporativo provavelmente facilitou a mobilização dos atores para a mudança. Duas entrevistas citaram o estilo de liderança com que Maria Helena Guimarães de Castro conquistava a confiança da equipe. Perguntada indiretamente sobre o efeito da liderança para a mudança no Inep, uma entrevistada foi direto ao ponto:

Tem uma coisa que ajuda a explicar, que era o estilo de gestão da Maria Helena Guimarães de Castro, que era colegiado mesmo. Os diretores sabiam o que os outros estavam fazendo; podiam brigar

muito, mas sabiam o que estava fazendo. Tinha reuniões de diretoria, que pautava as questões mesmo.

Lia Rosenberg

No sentido em que entendemos o desenvolvimento institucional, a visão de longo prazo pode ser uma referência para análise de empreendedores institucionais, sobretudo, como um processo que se desmembra ao longo do tempo por meio não só de conjunturas críticas, mas também de mudanças incrementais. O empreendedor visionário pode estar antenado às tendências internacionais de uma política ou conseguir fazer uma leitura da trajetória. Esta é uma categoria difícil de mensuração empírica, todavia a entrevista com Maria Helena Guimarães de Castro revelou uma disposição muito grande por parte dela, quando chegou ao Mec, em alterar mudanças rápidas para permitir a comparação das provas. Isto gerou um impacto muito profundo no desenvolvimento do Inep. Afinal, como a literatura sobre ciclo de políticas públicas mostrou, as avaliações de políticas públicas afetam não apenas os procedimentos operacionais, mas também os rumos e a colocação do problema na agenda. Na entrevista, Maria Helena Guimarães de Castro descreveu em detalhes os primeiros passos para capacitar consultores privados na utilização da metodologia da Tri, pois, disse, “só haviam duas pessoas que conheciam a Tri no Brasil”. A solicitação de apoio de consultorias era recorrente. Para isso, uma estratégia muito pontual era adotada: contratar sempre mais de uma consultoria, para não deixar o governo refém de uma visão única, conforme revelou Maria Inês Pestana, em entrevista.

Além de alguns resultados pontuais, como a criação da TV Escola, o efeito mais nítido da mudança do Inep foi a construção de um conjunto de sistemas de avaliação educacional. O Saeb foi aperfeiçoado, o Enem e o Provão foram criados. Juntos, esses exames cobriram uma grande fatia da política educacional, abrangendo desde o ensino fundamental, passando pelo ensino médio, até o ensino superior.

O Saeb inicialmente se chamava Saep, porque incluía somente a avaliação das escolas públicas. Passou a se chamar Saeb, quando seu objetivo se voltou para avaliação básica, em geral. As mudanças do Saeb foram profundas e poucos registrados estão contidas na literatura

a respeito das primeiras edições dessa avaliação. Desde que passou a adotar a Tri, tornando possível a comparação das provas, o Saeb foi utilizado por inúmeras pesquisas educacionais:

Em novembro de 96 nós anunciamos o resultado do primeiro Saeb, usando a metodologia da Tri, e que é o modelo do Saeb até hoje. Não mudou. (...) A LDB foi aprovada depois. A LDB foi aprovado em dezembro de 1996 e o Saeb foi divulgado no início de novembro de 95. O primeiro achado importante foi: quanto mais o aluno era reprovado, pior era o seu desempenho. Esse era o grande achado, porque além da escolaridade dos pais etc, o grande achado era esse.

Maria Helena Guimarães de Castro

O Enem foi construído no mesmo instante em que o Brasil passou a participar do Pisa - avaliação internacional de alunos de 15 anos, aproximadamente a idade dos concluintes do ensino médio. Inicialmente, o objetivo do Enem era avaliar as competências gerais dos alunos, para fornecer ao Estado um panorama do que as escolas, de fato, estão ensinando, a despeito das diretrizes curriculares, e do que o mercado de trabalho pode esperar desses alunos. O instrumento de avaliação do Enem não consegue mensurar mais do que as competências individuais do aluno. Ele examina algumas competências do aluno no final do ciclo. É um exame voluntário dos alunos e que, por essa característica, não permite avaliação da escola, nem seu desempenho e nem o desempenho de seus professores; enfim: não se trata de uma avaliação das escolas, mas da política educacional.

Já o Provão teve por objetivo medir a qualidade das instituições de ensino superior, tanto as públicas quanto as privadas. Esta foi a área em que o Inep encontrou as maiores resistências.

§ 14. Pontos de resistência

Perguntada sobre a resistência do Congresso Nacional às mudanças no Inep, Maria Helena Guimarães de Castro em entrevista prontamente respondeu: “Não houve nenhuma! ... só no ensino superior houve alguma resistência...” De fato, o ensino superior trouxe maior rejeição à mudança. Diversos grupos se movimentaram contra a implementação do Provão, a primeira tentativa de avaliação nacional de desempenho das instituições de ensino superior aplicada pelo Inep. Esses grupos de atores não possuem poder de veto à política, mas puderam agir de forma contrária ao nível de rua, para usar uma expressão de Lipsky (1980).

Diferente do caso analisado por Lipsky, porém, não foi exatamente a burocracia ao nível de rua que rejeitou a política formulada ao nível central, mas foram sindicatos (que não pertencem à estrutura da burocracia estatal) e os próprios usuários da política, os alunos, que resistiram à mudança.

De forma resumida, esta avaliação é feita da seguinte maneira:

1. Uma amostra aleatória de alunos de um curso superior é selecionada;
2. Os cursos são avaliados a cada dois anos.
3. O Inep prepara uma prova de conhecimentos gerais sobre a área (nacionalmente padronizada);
4. Os alunos selecionados que não comparecerem à prova são penalizados com o não recebimento do diploma universitário.
5. Depois de avaliados, o Inep divulga em termos de categorias (1 a 5) a qualidade do curso.

Parte dos boicotes organizados pelos estudantes e sindicatos fez parte de um conjunto de manifestações contra a agenda de avaliações de desempenho. Em termos de gestão de políticas públicas, parece desastroso o incentivo criado pelo Inep para obrigar os alunos a serem avaliados. Ou o aluno não considera crível a possibilidade de não receber o diploma depois de formado ou ele perderá um dos seus maiores incentivos para continuar o curso, o que contraria o objetivo maior da política de ensino superior, que é capacitar a um nível avançado profissionais e pesquisadores.

Parece válida a sugestão de Lipsky (1980), de que os funcionários no chão da burocracia deveriam ser considerados dentro da comunidade de formuladores da política e, portanto, devem ser vistos como atores de decisão. Os boicotes continuam, especialmente nos cursos voltadas às áreas de humanidades. Algumas mudanças fizeram com que o antigo Provão se tornasse o atual Exame Nacional do Ensino Superior (Enade), mas as resistências continuam e, por consequência disso, este exame continua atingindo apenas parcialmente seus objetivos.

Além do ensino superior, os atores reformistas não encontram demais pontos de veto. O Saeb foi transformado em instrumento para medir resultados de provas comparáveis, o Enem foi instituído para medir as competências gerais dos alunos que estavam deixando o fluxo do ensino médio (e depois gradualmente transformado em vestibular para universidades públicas). Estas avaliações tornaram-se as principais ferramentas para formulação de políticas públicas nos governos posteriores. Talvez a pouca resistência à mudança esteja associada à fragilidade da burocracia social brasileira. Diferente das burocracias vinculadas à política fiscal (ver, por exemplo SCHNEIDER, 1994; MARTINS, 1985; GOUVEIA, 1991; LOUREIRO, ABRUCIO, 1999), a burocracia educacional brasileira, como a descrição da trajetória do Inep deixou claro, é suscetível à mudanças.

Supondo um modelo em que a probabilidade maior de mudanças nas instituições governamentais ocorre a partir da combinação de uma burocracia fragilizada com a ascensão de uma elite política reformista, então verificaremos o caso do Inep em posição ilustrativa.

A burocracia pode ser entendida como um importante aliado para mudanças políticas (ver, por exemplo BRESSER-PEREIRA, 2007), mas pode ser vista como um ponto de veto (ver, por exemplo, IMMERGUTE, 1992). A frágil burocracia no momento de mudança do Inep foi caso em que ela contribuiu para a mudança. Em outras palavras, ela representou mais uma oportunidade para a mudança do que uma resistência à mesma.

O problema da resistência às mudanças faz parte da característica definidora das instituições, que é a estabilidade. Quando sugere variáveis a serem explorados pela agenda de pesquisas em desenvolvimento institucional, Pierson (2010) cita os pontos de veto, mas também os feedbacks positivos. Estas duas variáveis, ao contrário das janelas de

oportunidades e dos empreendedores institucionais, referem-se às dificuldades para a mudança.

Entretanto, os pontos de resistência para algumas mudanças em sempre são os atores. Há casos em que outras instituições ou situações impedem-na. Por exemplo, uma das principais resistências à reformulação do Saeb foi o atraso do Censo Escolar.

Então 1993 eles aplicaram nos Estados. Os Estados aderiram voluntariamente. Tinha um grande problema, a amostra. Porque eram estudos amostrais e as estatísticas educacionais estavam atrasadas. O Censo da educação básica brasileira, em 1995, quando eu cheguei no Inep, era de 1989. Ou seja, de 89 até 95 não tinha estatística. O Collor mandou suspender.

Maria Helena Guimarães de Castro

Como já analisamos, o Saeb pode ser caracterizado como a primeira avaliação de ensino ao nível nacional da política pública brasileira. Os ajustes metodológicos no Saeb consistiam muito mais do que uma questão de pesquisa empírica, senão que também uma reorientação de política pública. Esta mudança foi o carro chefe de uma agenda política voltada para a avaliação de resultados. Portanto, as resistências ao novo Saeb podem ser comparadas à resistências à própria mudança do Inep e da política educacional.

Em 1989 teve o Censo. Em 1990, o Collor assumiu, suspendeu o Censo Escolar: não deu dinheiro, nada. Quem fazia o Censo era a Subsecretaria de Administração do Ministério da Educação. Não era o Inep, tá? O computador do Censo era maior que essa sala, era um servidor monstro, era uma coisa jurássica: um horror! Dá vontade de chorar. Eu tive que... Eu pensava: o próximo presidente não vai acreditar, vai pegar com a coisa muito diferente, porque eu tive que montar tudo, eu tive até que comprar computador, treinar as pessoas, tudo, porque não tinha nada. Bom, não tinha nem espaço físico.

Maria Helena Guimarães de Castro

Mesmo o presidente sucessor, de um partido opositor, concordou com essa sentença da Maria Helena Guimarães de Castro:

Sua análise é sobre mudança institucional? Nem sei se faz sentido falar em mudança institucional. Antes o Inep não existia. Quer dizer, era uma agência de fomento à pesquisa, muito pequeno. O Inep começou com a Maria Helena Guimarães de Castro. Antes era outra coisa. Depois que virou uma agência de avaliação. Aí sim: avaliação da política educacional.

Reynaldo Fernandes

O maior ponto de veto à mudança institucional do Inep foi a rejeição às avaliações no ensino superior, ilustrado de forma mais acentuada pelo boicote dos estudantes ao teste. No entanto, haviam resistências na própria estrutura da política educacional, na medida em que o Censo Escolar, que é um instrumento necessário para gerar as amostras das avaliações, estava atrasado. Outras formas de resistências são típicas das instituições públicas brasileiras, devido aos mecanismos formais de controle:

Não, não houve tanta resistência. Eu pensei que teria mais. O aparato legal é o maior problema. Sinceramente, é muito complicado ser um gestor, tomar decisões, quando eles querem impedir. Eles não estão vendo a política pública. São movidos por outra lógica. Eu acho que se não mudar alguma coisa, os órgãos de controle vão parar o País.

Reynaldo Fernandes

Mesmo a entrevista na Ação Educativa, uma Ong voltada para a ampliação dos direitos da educação, não encontrou ressonância na decisão governamental. A posição crítica aos governos brasileiros em relação à avaliação de desempenho é uma de suas bandeiras. Por acreditarem que os indicadores medem de forma equivocada o resultado da educação e por

considerarem que a avaliação deve ser menos um fim do que um meio, a Ação Educativa, uma organização que atuava em parceria com os sindicatos de profissionais da educação, manteve-se contra os financiamentos internacionais e contra a política que enfatiza a avaliação de ensino. No entanto, este posicionamento não encontrou espaços fora do campo do discurso.

Nesta sessão analisamos os pontos de resistência à mudança do Inep e na próximo vamos analisar os fatores geradores da trajetória dependente, que se segue à conjuntura crítica.

Há dois motivos, segundo Pierson (2004), que tornam as instituições políticas amarradas: auto-restrição entre os *designers* da instituição e blindagem de mudanças dos seus sucessores. Estas justificativas estão presentes, por exemplo, na teoria política de Montesquieu (1973). Mas elas não especificam os mecanismos que deixam na prática a mudança institucional difícil. Uma análise de desenvolvimento institucional deve apontar tanto condições para mudança quanto suas dificuldades. Estas características possibilitam entender as mudanças ocorridas, mas podem servir para analisar a trajetória futura da instituição. A pergunta desta sessão, de modo sintético, é: quais os limites para inovação institucional no Inep a partir da conjuntura crítica?

O Inep depende de recursos orçamentários do governo federal para realizar as avaliações; além disso, os recursos não garantem o tipo de avaliação que será realizada. Não verificamos durante a pesquisa nenhuma amarra formal para satisfazer esses dois critérios acima.

No entanto, existem outros fatores que geram a continuidade institucional. A maior parte das pesquisas sobre conjunções críticas analisa os feedbacks positivos. Por isso, Thelen (1999) critica essas pesquisas, no que tange à explicação da mudança; explicariam, segundo ela, mais à continuidade do que a mudança. A ideia básica dos feedbacks positivos é que, adaptados à mudança, a maior parte dos atores possuem um alto custo para voltar ao ponto anterior. A análise desses fatores estará melhor localizada quando o ponteiro da trajetória passa da conjunção crítica para os momentos seguintes de continuidade ou inovações incrementais.

CAPTÍULO V

CONTINUIDADE E INOVAÇÕES INCREMENTAIS

Se comparada com a mudança ocorrida de 95 para 97, as mudanças posteriores no Inep podem ser consideradas de menor escala. Por um lado, isto quer dizer que a primeira mudança foi uma conjuntura crítica, pois criou uma trajetória razoavelmente dependente. Por outro lado, quer dizer que houve mudanças incrementais no momento posterior à conjuntura. Este capítulo analisa este momento de continuidade, ou melhor: de mudança incremental. Parte das mudanças recentes foram modificações metodológicas nas pesquisas já existentes. Outra parte se deveu ao uso das avaliações. Será analisado como o Inep passou a usar as avaliações de desempenho para retroalimentar a formulação da política educacional. Isto acentuou o papel *accountable* dessas avaliações, sobretudo com a criação de um índice, o Ideb, que facilitou a comparação entre os resultados das escolas, dos Municípios e dos Estados. Dessa forma, traçamos um mapa de accountability para o Inep e apontamos a encruzilhada e as tendências da instituição depois das mudanças de enfoque e do crescimento de sua responsabilidade perante a política educacional.

§ 15. Retroalimentando o ciclo da política educacional

Quando a atividade de avaliação gera um indicador que serve de meta para a atividade de planejamento, existe algo que podemos chamar de retroalimentação do ciclo de planejamento. Visto deste ângulo, o planejamento não é um tipo de atividade que possui início, meio e fim. Ao em vez disso, o planejamento seria um ciclo. Pode-se pensar, com base neste ciclo, a atividade de avaliação de uma política como o exercício da retroalimentação de um ciclo.

Foi isto o que aconteceu com a política de educação no Brasil, quando introduziu, a partir do Inep, um mecanismo de *feedback*, isto é, um instrumento político de retroalimentação do planejamento da política educacional. Na medida em que construiu sistemas de informação para a consolidação dos dados educacionais, o governo mudou a forma como o ciclo da política acontece. Antes, o processo político de decisão também se servia de estatística e conhecimentos extraídos das bases de dados sobre educação pública brasileira. A diferença é que depois da junção da gestão dos bancos de dados do Censo Escolar e do Saeb (e seus derivados), a política de educação passou a ser avaliada com base em informações construídas para mensurar o desempenho do serviço de ensino ofertado pelas escolas públicas.

Política pública não é algo como um projeto, caso se entenda por “projeto” uma atividade ordenada do início ao fim. Assim como o ciclo da política, analisando entre outros por Kingdon (1984). Os modelos de planejamento usualmente sugerem a formulação de um objetivo como primeira etapa de um processo que se retroalimenta. O último passo será, portanto, o primeiro, dependendo do ponto de partida. A avaliação pode ser vista como o último passo de um projeto, um programa, uma política, mas qualquer avaliação sucedida pela formulação do objetivo. Ou seja, antes de avaliar, existe um objetivo cujo alcance a ser avaliado. De um ponto de vista funcionalista, este modelo dá margem à interpretação de que as avaliações mais adequadas são aquelas que conseguem definir de maneira tanto mais específica a meta a ser atingida, afinal isto retroalimenta e garante a sustentabilidade do processo. Desde as suas formulações clássicas, as teorias organizacionais tratam dessa questão. Há modelos analíticos que sublinham o “controle” (FAYOL, 1916; GULICK, 1936; ULRICK, 1956) como forma de verificar a execução do planejamento, nos modelos mais antigos, ou retroalimentar o processo de planejamento, nas formulações mais modernas.

O uso da avaliação como ferramenta para tomada de decisão política foi aprimorado a partir da emergência do governo Lula. Mas essa continuidade foi bastante confusa no início do governo. De fato, a política de educação deste governo pode ser dividida em dois momentos. Em um primeiro momento, dois Ministros diferentes ocupam a direção do Ministério da Educação sem efetuar nenhuma mudança drástica na estrutura deste órgão. Com eles, outros três presidentes passam pelo Inep, sem alterar significativamente a trajetória desta instituição. Em um segundo momento, assume o Ministro Fernando Haddad toma posse e

nomeia Reynaldo Fernandes para a presidência do Inep. Esta equipe promove algumas mudanças incrementais, que enfatizaram a orientação de *accountability* por parte do Inep.

Quando eu cheguei no Inep, toda discussão que existia de meta era meta pedagógica: o que os alunos deveriam saber até o final de cada ciclo. Não existia medida absoluta sobre o que tem que saber. Então fiz um benchmark e escolhi alguns indicadores para ter um critério. Nós criamos a Prova Brasil e o Ideb e comparamos como seriam outros países, se tivesse o Ideb, entendeu?

Reynaldo Fernandes

A Prova Brasil é uma complementação ao Saeb. Como observado no capítulo anterior, o Saeb é um sistema de avaliação, que realiza um exame amostral para alunos ao final dos ciclos tanto da rede privada como da rede pública. O exame é só uma parte do Saeb, que possui outros objetivos, como coleta de dados sobre diversas variáveis da escola. Já a Prova Brasil é um exame que atinge apenas um dos estratos do Saeb, o estrato da rede pública de ensino fundamental. Não é amostral. Trata-se de um exame censitário, na medida em que o universo de observações é igual ao total de escolas, com mais de 20 alunos matriculados na série avaliada, de ensino fundamental, pertencentes às redes federal, estaduais e municipais, tanto da área rural quanto urbana. A Prova Brasil possibilitou aos governos ter conclusões muito mais precisas sobre o universo das escolas públicas de ensino fundamental. Assim como o Saeb, a Prova Brasil também examina as capacidades dos alunos utilizarem a língua portuguesa e a matemática. Esta Prova foi criada em 2005, portanto depois da equipe do Ministro Haddad assumir a pasta. Os dados da Prova Brasil serviram para duas importantes ações do Inep: a criação do Ideb e do Plano de Metas.

O Ideb foi planejado para incentivar as escolas a não reprovarem os alunos, já que os dirigentes da política educacional consideravam este um dos fatores que determinam a evasão escolar. Já o Plano de Metas foi pensado para criar um compromisso com os Estados e Municípios, já que o Ministério da Educação, bem como o Inep, possuem poucos mecanismos para intervir diretamente no universo das escolas de ensino fundamental. Estes dois instrumentos, Ideb e Prova Brasil, estiveram em sincronia com a proposta de *accountability*

proposta por Reynaldo Fernandes. Ele era membro de uma organização não-governamental chamada Todos pela Educação, que reúne acadêmicos e profissionais da área educacional: “as metas do Plano de Metas, acordadas com os Estados, são as mesmas da projeção do Todos pela Educação”, disse Reynaldo Fernandes. “Foi um trabalho conjunto, eu trabalhei nas duas instituições, são parceiras”, continuou no intuito de explicar a relação presente entre o movimento social e o órgão governamental.

Estas metas representam uma inovação para a política educacional brasileira, porque geram ao mesmo tempo um indicador de desempenho para o alcance dos responsáveis. Em último caso, estes responsáveis são as autoridades educacionais vinculados ao governo federal, mas o pressuposto de *accountability*, incluído na justificativa do projeto do Ideb, indica que o governo deve ser responsável pela abertura desse indicador de desempenho para que outros grupos sociais acompanhem ou busquem se responsabilizar pelo alcance de desempenho.

Se a Prova Brasil foi criada em 2005, o Ideb foi criado em 2007. No trecho abaixo, Reynaldo Fernandes justifica por que o fluxo escolar é considerado como parte do Ideb:

O Ideb foi pensado para não desincentivar as escolas. Porque ele preserva o fluxo escolar, ele valoriza que os alunos terminem o ensino básico. O Ideb é composto pelo desempenho mais a capacidade dos alunos progredirem. Isso induz as políticas.

Reynaldo Fernandes

A entrevistada Maria Ines Pestana foi uma dirigente que fez carreira tanto na Secretaria de Educação Básica (Seb), como no Inep. No capítulo anterior, ela descreveu como, no início da década de 90, o Saeb passou da Seb para o Inep. Uma década depois, de acordo com o relato de Reynaldo Fernandes, estas duas instituições aproximam suas ações para buscar influenciar a política dos Estados e Municípios. Em resumo, os dirigentes buscaram a legitimidade da Seb (no que tange ao diálogo com os entes federados) e a expertise do Inep (no que tange ao ferramental metodológico para pesquisas educacionais). O trecho abaixo destaca este movimento:

Os estados se voluntariaram ao PAR. Mas para se vincular ao PAR, os municípios ou estados tinham que aderir ao Plano de Metas. SEB foi importante para negociar as metas com os Estados. A SEB amarrou essa estratégia.

Reynaldo Fernandes

Esta amarração foi instituída inclusive via decreto presidencial. O Decreto 6.094, de 2007, vincula a assistência técnica aos Estados e Municípios ao Compromisso Todos Pela Educação, formalizando que o Ideb passa ser o “indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso”. Portanto, a primeira mudança incremental observada foi a criação da Prova Brasil, que trouxe como consequência a criação de um indicador e de um plano de metas, pactuando a busca por desempenho com os Estados e com os Municípios. Esta mudança significou precisamente que a avaliação passou a intervir diretamente na política pública. Deste modo, a avaliação de desempenho se tornou um instrumento para retroalimentar o ciclo da política.

§ 16. Um mapa de accountability para o Inep

Os principais esforços de mudança das avaliações do Inep e, conseqüentemente, da política educacional a partir da montagem da equipe do Ministro Fernando Haddad foram as seguintes:

1. Criação de um sistema de accountability a partir do uso social das avaliações;
2. Melhorar a avaliação do ensino superior;
3. Instituir o Enem como processo seletivo para o ensino superior.
4. Criação do Fundef;

5. Aprimoramento do Censo Escolar;

Esta sessão (uma mapa de accountability para o Inep) busca examinar a primeira iniciativa, deixando as outras para as análises a seguir das reformas incrementais. Cada uma dessas iniciativas apresentou justificativa e estratégia próprias. A primeira consistiu em criar a Prova Brasil e, depois, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. A segunda se deu a partir da mudança do ENC (Provão) para o Enade, aumentando o escopo da avaliação do ensino superior, mas sem trazer tantos impactos para a política educacional quanto à mudança provocado pela instauração do sistema de *accountability*. A terceira iniciativa mudou o formato do Enem, ampliando o seu escopo e sua logística. A quarta trata da modificação mais importante na política educacional da década de 90 e teve a mudança do Censo, quinta iniciativa, como um pressuposto funcional.

Nós entramos com força nas avaliações. Eles não tinham uma idéia de accountability, quer dizer: accountability no sentido da sociedade usar os dados, não só o governo. Então, força nas avaliações e accountability: instrumento de política, e não só pra ver se a política tá funcionando.

Reynaldo Fernandes

Na declaração acima, Reynaldo Fernandes demonstra a visão que o Inep incorporou de *accountability* e como isto se tornou um objetivo institucional. Se *accountability* for entendida como a abertura dos dados para a sociedade, então o Inep de fato se tornou mais *accountable*. A página da internet do Inep passou a disponibilizar os dados brutos legíveis por máquina para análise de qualquer pesquisador ou mesmo utilização de equipes de programadores de aplicativos. O Movimento Todos pela Educação, por exemplo, disponibilizou, em sua página na internet, formulários para consulta dos dados do Inep.

Durante a minha gestão, no primeiro ano cuidei do sistema de accountability. Tive três prioridades bem claras. A primeira foi isto, o sistema de accountability. Os primeiros anos foram a incursão do sistema de accountability, que culmina no Plano de Metas. A segunda prioridade era o ensino superior. Esse segundo período foi mais difícil. O último período ficou na revisão do Enem.

Reynaldo Fernandes

Um sistema de *accountability* é constituído por canais através dos quais as instituições podem se influenciarem umas as outras. É um termo que indica valores como confiabilidade, transparência e responsabilidade das instituições e, por isso, nas teorias políticas e sociais, este conceito transita entre os estudos de governança, democracia e ética. Na figura abaixo, está esboçado um mapa do quadro atual do Inep, buscando retratar os canais de accountability, de acordo com a definição utilizada pelo próprio Reynaldo Fernandes, ou seja: o uso dos dados pelos cidadãos.

De acordo com essa visão, as avaliações são os instrumentos por meio dos quais o Inep vem se comprometendo a prestar contas às instituições envolvidas. A figura abaixo representa as avaliações realizadas pelo Inep. Cada uma dessas avaliações se dirige uma etapa do fluxo escolar.

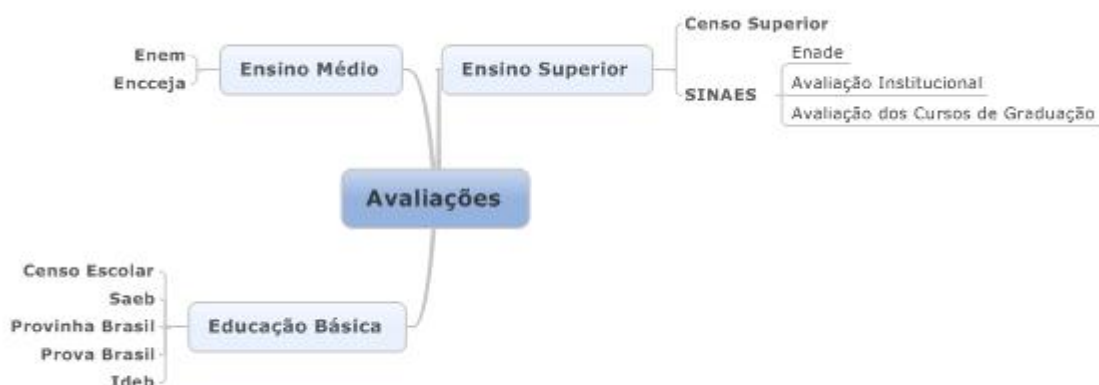


Figura 2- Mapa de Accountability

Comparada com a trajetória do Inep, verifica-se que a maior parte dessas avaliações foi criada no momento posterior à conjuntura crítica. Isto se deve, por um lado, à troca de governo e a conseqüente necessidade de utilizar as avaliações para alcançar seus objetivos políticos. E, por outro lado, isto se deve a uma característica própria das avaliações, que é a sua contínua readaptação. As avaliações estão sujeitas a influências não só de descobertas metodológicas, mas sobretudo das maneiras como os atores a utilizam.

Por exemplo, a criação do Sinaes, Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, é fruto da resistência encontrada para se avaliar o ensino superior. O antigo Provão, que a rigor se chamava Exame Nacional de Cursos, foi substituído pelo Enade e inserido dentro de um sistema em que não se avalia apenas o desempenho dos cursos, senão características mais gerais das universidades.

A avaliação do ensino médio, Enem, criada para medir competências gerais dos alunos cresceu ao longo do tempo. O principal fator desse crescimento foi a criação do ProUni, um programa de inserção de jovens em universidades privadas, que utiliza a nota do Enem como critério para selecionar. Reynaldo Fernandes explicou a trajetória do Enem, dizendo que, inspirado no Piso, o Enem cresceu a partir da iniciativa de outro programa educacional: “o Enem foi se tornando isso que ele é. O Enem mudou em 2009, o Pisa foi uma inspiração. Ele já servia de vestibular e esse uso vinha aumentando. O Enem cresceu com o ProUni”.

O Enem começou a ser utilizado como vestibular também para as universidades públicas, até que isto foi instituído como política pública. Esta mudança acarretou diversos problemas logísticos na distribuição das provas, anulando por duas vezes seguidas o resultado deste exame, que, nesta ocasião, era, a rigor, um enorme vestibular. Esta situação colocou o Inep.

Uma grande mudança no Censo Escolar já havia acontecido na década de 90. Porém, os governos posteriores continuaram aprimorando essa ferramenta, detalhando o nível de medida, verificando cada aluno presente em cada escola. Este modelo foi adaptado ao ensino superior, dando origem ao Censo Superior.

Na realidade, na concepção original, na idéia original da avaliação, o desempenho era uma variável dependente. Então, a gente queria ter uma informação sobre o desempenho do aluno pra poder fazer estudos e dizer: bom, eu preciso de uma medida única pra comparar os desempenhos. Aí eu botei essa medida. Ele não era pensado inicialmente como um instrumento de apoio direto, como é o caso da Provinha, ao professor, a você fazer grandes diagnósticos da trajetória do aluno, da aprendizagem do aluno, daquilo que, enfim. Porque tem muitos supostos aí pra você fazer uma avaliação de larga escala em um país com a diversidade que o Brasil tem. Então, de novo, a avaliação é um recorte, portanto ela não vai responder um monte de pergunta. Ela tá BEM delimitada. E aí essa delimitação ela é rígida: é aquilo que é comum entre os currículos, que são prescritos; o que é efetivamente dado só o professor sabe haha Então é o currículo que tá proposto pelos Estados, pelo Município. A lei, a LDB, permite o currículo na escola. É a escola que faz o currículo. Então eu posso ter uma diferença muito grande do que a Secretaria de Educação do Estado ou do Município diz que é o currículo e aquilo que a escola tem como currículo. Então essa questão aí é uma questão em aberta pra você julgar, pra você avaliar. A referência da avaliação do Inep é um currículo comum, aquilo que aparece em todos, e aquilo que é considerado importante a partir de uma consulta aos Estados, aos Municípios e aos professores e aos livros didáticos. Então a gente fez toda uma análise pra apontar a referência da avaliação e pra dizer: isso aqui é o que aparece em comum a todo mundo e que os educadores, e aí de todos os níveis: Estados, Municípios e as próprias Universidades, destacam como importante. Eu vou ter provavelmente assuntos ou algumas habilidades que não estão propostos na avaliação do Inep, na avaliação do Saeb e Prova Brasil. Não constam. Então a gente não tá avaliando. E por conta disso sempre houve uma discussão interna.

Maria Ines Pestana

Não obstante apresentem o nome semelhante, a Prova e a Provinha Brasil são ferramentas bastante distintas. A primeira, formalmente chamada por Avaliação Nacional de do Rendimento Escolar, é uma extensão do Saeb. Originalmente, o desenho metodológico do exame de rendimento do Saeb selecionava amostras das redes de ensino. Isto ainda ocorre. Porém, além deste exame, foi criada a Prova Brasil, que, por causa de sua metodologia, consegue capturar de forma mais detalhamento o rendimento de uma das escolas brasileiras. Uma das mudanças mais significativas relatadas por Reynaldo Fernandes foi a criação do

Ideb, um indicador do desenvolvimento da educação básica, permitindo uma série de comparações entre desempenho das escolas, redes, sistemas de ensino etc.

E tem o material das avaliações, que pode ser utilizado do mesmo jeito. Acho que o Inep tinha que evoluir pra vincular, melhorar a maneira como ele estrutura as bases dele. Esta é a minha aposta, de fazer com que o Inep associe os dados do Censo com os dados da avaliação. Ora, se eu faço a Prova Brasil, no universo dos alunos da 4ª série e da 8ª, eu posso ter a história desses alunos, saber o aluno que fez a Prova Brasil no ano x, o que aconteceu com ele entre uma Prova Brasil e outra. 4º ano: depois de 4 anos ele tá na 8ª? Fez a Prova [Brasil] da 8ª série no ano? (...) Passou a ser em 2005, ela passou a ser universal pra 4ª e 8ª série, zona urbana. (...) É, a Provinha Brasil é que é amostra, é. A Provinha Brasil é só de alfabetização, e quem aplica é o municipal e o Inep não tem as estatísticas dessa aplicação. Ele tem as estatísticas só do pré-teste dos instrumentos. (...) A Prova Brasil é uma prova somativa, ao final dos períodos. Ela era o Saeb, né? Era o Saeb. E era amostral. Aí ela passou a ser, em 2005, universal, em alguns recortes, em alguns estratos, porque a amostra do Saeb é toda estratificada. E aí alguns estratos, rede pública: estadual, municipal, federal e urbano foram universalizados. Então não tem mais amostra, tem universo. E a zona rural ficou por amostra ainda tanto na rede pública quanto na outra. E aí tem ainda o estrato privado amostral.

Maria Ines Pestana

Já a Provinha Brasil está mais para um instrumento didático do que para uma avaliação nacional. Este exame, de fato, é aplicado pelos professores do segundo ano do ensino fundamental para medir a capacidade de leitura destes alunos. O Inep envia às escolas um kit impresso para que os professores apliquem essas provas e, com isso, tenham em mãos um diagnóstico de cada aluno da sala de aula. Com isso, a escola tem autonomia para tomar decisões sobre como gerenciar o grau de aprendizagem dos alunos.

A construção ou aprimoramento destas avaliações acima mencionadas constituem o primeiro esforço de reforma incremental do Inep no período do governo Lula. Será destacada, a seguir, algumas outras inovações institucionais.

§ 17. Reformas incrementais e inovação institucional

Se, por um lado, o Inep não criou muitas amarras institucionais formais, no sentido de constrangimentos legais para que os sucessores não voltem ao status quo anterior à mudança, é certo que, por outro lado, criou feedbacks positivos, na medida em que os atores, mesmo os *losers*, isto é, os perdedores no momento de mudança (no caso, a elite política que estava fora do governo na período reformista do governo FHC), adaptaram-se ao novo arranjo institucional. Deste modo, as mudanças ocorridas no momento posterior à conjuntura crítica foram incrementais. Houve contínuo incremento no orçamento do Inep, que assumiu responsabilidades novas. Algumas dessas mudanças recentes também geram feedbacks positivos para a continuidade dessas instituições emergentes. O pacto dos Estados e Municípios com as metas, verificadas por meio do Ideb, é um compromisso formal de se levar adiante essa avaliação. Outra iniciativa que gera *feedback* positivo foi a instauração de uma carreira de especialistas. Esta carreira foi criada em 2007 com objetivo de aumentar os quadros qualificados, diminuindo as críticas dos órgãos de controle sobre o número de contratados externos que havia no Inep.

Eu precisava de uma carreira. Alguns órgãos tem carreira: banco central, IPEA... Os salários são mais altos e atrativos. Mas o Inep precisava de uma carreira, porque o Tribunal de Contas tava em cima, mas a carreira uma luta interna, não é fácil instituir uma carreira. Pra montar um órgão de avaliação você precisa de gente qualificada, contratar doutores.

Reynaldo Fernandes

A criação do Fundef gerou um feedback positivo para reforçar a mudança da agenda educacional. O Fundef passou a distribuir o orçamento federal de educação para os Estados conforme um critério: o número de alunos matriculados no ensino fundamental. Para obter o

número de matrículas, o Ministério da Educação recorre ao Censo Escolar, que, depois da reforma do Inep, passou a ser gerenciado por este órgão. O vínculo informal entre o Inep e a agenda de qualidade foi reforçado depois de criado o Ideb e definidas metas, a partir dele, para as redes e escolas.

Relacionada à criação do Fundef, há outra mudança incremental de grande importância para a gestão da política educacional: a mudança metodológica do Censo. Já analisamos que, em determinados casos, uma mudança metodológica possui efeitos institucionais e políticos. A mudança metodológica do Saeb, por exemplo, a partir de 1997, possibilitou a comparação das provas, o que gerou impactos sobre a agenda educacional. Isto vem acontecendo com a mudança metodológica no Censo, que, a partir de 2005, passou a cadastrar cada aluno como unidade básica de medida.

O Censo do Inep ficou muito bem feito, tem uma qualidade metodológica, tão melhorando, houve uma mudança grande. E eu aí eu falo com conhecimento, porque, assim, eu tava na diretoria, eu tinha saído da Avaliação e entrei nas Estatísticas, e a gente fez uma mudança muito grande, muito consistente. Eu acho que é uma informação que melhorou muito tanto é que os dados estão muito próximos, os dados do Inep com os dados do IBGE. Historicamente não eram. A gente tinha, embora fossem conceitos diferentes, as pesquisas se conceituam de jeitos diferentes, uma é domiciliar e a outra é por escola, só que isso já tem uma diferença, etapas diferentes de realização. Mas mesmo com essas diferenças metodológicas, os dados estão muito parecidos, porque a unidade de medida é a mesma: o sujeito: o indivíduo no município e o indivíduo na escola. E aproximou. Dá pra apontar tendências. (..) Foi em 2006. Foi em 2006 a mudança no Censo da Educação Básica. 2007 foi realmente o primeiro ano. Aliás, começou em 2005 também. É muito recente. Inclusive com o contato muito grande na questão do o financiamento da educação. Foram 3 milhões de matrículas que estavam superestimadas. O Ministério mandava recursos pro Estado e Município, mas pra alunos que não existiam, e a contagem do Censo, pela metodologia que usavam, permitia que se contasse. Tinha fantasma, tinha aluno duplicado, enfim.

Maria Ines Pestana

Pesquisas cujos resultados influenciam diretamente mecanismos de distribuição de recursos, como é o caso do Censo, possuem essa característica: quando são aperfeiçoadas, trazem mais segurança para a definição e para o controle da política pública.

Basicamente se passou a fazer cadastro de indivíduos. Então você trabalhava com cadastro de escola; a unidade era o aluno genérico, vamos dizer assim. Você chegava na escola e perguntava: quantas matrículas essa escola tem? E aí ela dizia: eu tenho cem alunos [por exemplo]. Eu não perguntava quem era o aluno 1, 2, 3. Eu perguntava são 100 alunos, quanto são mulheres, quantos são homens. Qual a idade, quanto tem 8 anos, quanto tem 9 anos. Bem, isso dá uma estatística, que tem um sentido. A mudança...: então eu não quero mais saber quanto alunos tem a escola hehe... eu quero saber: quem são os seus alunos. Então se passou a fazer um cadastro de alunos. Então cada aluno tinha que ter... o Censo coleta as informações fundamentais a partir certidão de nascimento, inclusive, com documentação comprobatória. Então a qualidade da informação melhorou muito. E aí hoje é possível fazer uma distinção no Censo: quantas são as pessoas, os alunos, e quantas são as matrículas, porque a gente tem um aluno com mais de uma matrícula: eu estudo de manhã, estudo de tarde, na escola A, na escola B, faço... e aí você tem essa estatística também.

Maria Ines Pestana

Este é um exemplo de como o desenho da avaliação faz diferença para a política pública, inclusive para o financiamento. Acabando com a duplicação dos alunos, o Estado teve melhor eficiência na alocação dos recursos.

E sem falar que, tendo que comprovar documentalmente as matrículas, acabaram os alunos fantasmas, que é o seguinte: não é nem questão de má fé necessariamente, mas você tem uma data diferente da pesquisa. Então a escola... que era março. Então nós mudamos pra maio pra evitar esse problema. Então em março, a escola, você sabe, não deu tempo de reprovar os alunos por falta. O aluno tinha se matriculado na escola; ele nunca tinha aparecido, mas ele tem direito àquela matrícula, mas era declarado em uma outra escola, que ele tava freqüentando mesmo. E era importante para o financiamento da escola, porque eles recebem por aluno. Então agora

nós sabemos a matrícula, e quando a escola, por ventura, ainda não anotou ou não deu baixa naquele aluno, nós conseguimos fazer o cruzamento de dados e, então, a gente detecta o aluno que tá matriculado em mais de uma escola, e aí pedimos confirmação, em qual que ele tá, enfim. Foi um ajuste muito grande no ano um: 3 milhões de matrículas e isso representa uma fortuna pro País, né?

Maria Ines Pestana

Maria Ines destaca alguns efeitos no ensino superior, área em que o Inep teve dificuldades em implantar mudanças:

E ano passado, que é o Censo de 2009, foi feito no ensino superior. Então a gente também mudou pra aluno o ensino superior. Esse é outro... no ensino superior as conseqüências são muito mais importantes, porque a partir, assim que a gente tiver uma série mais robusta do Censo, a gente vai ter indicadores que nunca conseguiram calcular no ensino superior, como o tempo efetivo de curso, quer dizer: quanto tempo um médico leva pra fazer o curso de medicina, e o advogado etc. Porque hoje nós fazemos uma aproximação absurda. Você pega quem entrou no ano um e quem saiu quatro anos depois. E aí você tem uma taxa que absolutamente irreal. Mas fazendo o Censo por aluno, você vai poder fazer o que alguns estudos pontuais já mostram, mas você não tem uma estatística pra comprovar, que é por exemplo essa coisa que o sujeito muda muito de curso. E a gente sabe que isso é fato, mas pra saber o tamanho isso o Censo vai permitir, porque você acompanha o ALUNO do curso superior. E isso vale também pros professores. Então acho que aí também um outro... Nós também temos, tanto pra educação básica quanto pro ensino superior, um cadastro de docentes. Então eu sei quantos professores trabalhavam..., isso quando a gente fez o Censo pela primeira vez, caíram alguns mitos: o professor da educação básica não tem tanta turma assim, não trabalha em tanta escola assim. É claro que você tem... se não me engano, menos de 20% dos professores do ensino médio trabalham em mais de 3 escolas. Isso é novidade pro Censo, porque não tínhamos, como a gente não tinha cadastro por indivíduo, a gente contava o que no Censo era “função docente”, quer dizer: era o cargo, o exercício da função, e não “pessoa”. Então eu sei agora que um professor... na pré-escola, por exemplo, cada professor exerce uma função docente. Então na pré-escola, os professores só tem uma turma, só trabalham em uma escola, a GRANDE maioria deles. A gente não sabia isso. Isso foi a partir de 2007. A gente fez em 2007

primeiro aluno e depois, em 2008, a gente fez professor, cadastro completo de professor. E a mesma coisa tá sendo feita no ensino superior. Então isso aí é uma área que, pelo pouco uso, eu digo pra estudos, porque administrativamente o dado do Censo é muito usado, o dado do Censo informa ao Mec. Todas as ações do Mec são feitas com base no Censo. Então o Fundeb é distribuído com base no Censo, todos os programas do Mec são distribuídos com base no Censo, são montados com base nos dados do Censo. Então é uma ferramenta fundamental de administração, de compreensão, de diagnóstico, né? da educação.

Maria Ines Pestana

Embora ainda não tenham surgido aplicações a partir dessa mudança do Censo, além da melhoria no controle dos desvios do Fundef, fica claro que essa mudança no Censo representa também um importante passo para melhorar a gestão dos sistemas de ensino fundamental.

§ 18. A encruzilhada do Inep

Entender que o desenvolvimento institucional inclui momentos de conjuntura crítica, que alteram de forma significativa a trajetória da instituição, deixando para o tempo futuro legados, não significa que o período a trajetória posterior esteja determinada pela conjuntura crítica. Há diversos tipos de instituição, e o caso do Inep é tal, que a conjuntura crítica desviou, mas não determinou o rumo da instituição. As últimas reformas introduzidas nas avaliações colocam novas questões para curso da trajetória da instituição.

O Inep tem uma história que eu acho que tem a ver a estrutura da educação brasileira, tem a ver com os vários pensadores que passaram por lá, né? O Anísio Teixeira... E acho que agora o Inep agora tá em mais uma crise. Eu acho que é uma crise que inclusive tem a ver com essa questão, quer dizer: qual é o papel desse órgão na educação brasileira daqui adiante, né? Eu acho que se teve um avanço com a instituição do sistema de avaliação e eu acho que agora tem um dilema aí na frente, tem dois caminhos para seguir. Pelo

menos dois caminhos. Um seria ele se aprofundar na questão da avaliação. Eu acho que o Inep tem um problema, ele não consegue analisar os dados que ele produz. Então a questão da análise da informação que o Inep produz. Eu acho que é muito pequena pelo próprio Inep. Praticamente nada pelas universidades. Na área da educação não se usa. Os únicos que usam os dados do Inep são os economistas atualmente, né? Mas os indicadores usam muito pouco. Tudo bem, eu acho importante ter um índice, um Ideb e um índice de ensino superior, mas eu acho que tem que ter um aprimoramento contínuo, e isso se faz com estudo, com análise, com o uso de metodologias... e o Inep não tá fazendo isso, não tem feito isso. Ele conseguiu criar esses indicadores, eu acho que eles foram bem aceitos pela sociedade, e eu acho que tem um caminho no uso. Isso é uma coisa importante do trabalho do Ministro Hadad: mostrar que um indicador, uma avaliação, ela tem um sentido, ela pode ser utilizada para monitorar a educação. Plano e metas, acho que isso é um bom caminho pro Inep e fundamental pro País, você saber onde nós estamos, pra onde queremos ir, aonde queremos chegar. Com todas as questões que sempre são levantadas que qualquer indicador sempre reduz. Reduz evidentemente, mas ele é um indicador. No dia a dia, a gente não avalia todos os aspectos possíveis da tomada de decisão, porque isso é impraticável, né? A gente pega aquilo que é mais importante. O Inep tem feito esse esforço, só que eu acho que ele tem que aprofundar.

Maria Ines Pestana

Esta visão de Maira Ines Pestana é compartilhada por Reynaldo Fernandes. Para ele, o Inep deveria criar uma escola de construção e análise das informações educacionais. Em sua visão, o Inep teria três frentes de ação: avaliação, indicadores e sistemas de estudos. “Este último era o meu sonho”, confessou. Com a criação de sistemas de estudos, ele quis dizer exatamente: “transformar o Inep em uma escola de avaliação e de política pública, inclusive com doutorado vinculado aos desafios da política pública”.

Reynaldo considera como categorias separadas avaliação e indicadores. Para ele, os indicadores se referem ao Censo, indicadores de fluxo, indicadores de desempenho. Já a avaliação é entendida como instrumento de política pública. A trajetória do Inep mostra que o instituto deixou de ser uma agência de fomento à pesquisa, como o era na década de 80, para se tornar em um instituto de pesquisa.

Então a gente brinca lá no Inep se o Inep quer ser o IBGE ou o Ipea. Só que eu acho que agora tem uma terceira opção, que eu não acho que é... quer dizer, é uma opção. O IBGE, no caso de colher os dados, e o Ipea, no caso de analisar. O IBGE, embora faça análise também, mas basicamente todo o esforço ou o forte do IBGE é: tem a questão conceitual dos índices que produz, as metodologias que usa, a qualidade da pesquisa... Eu acho que o Inep nesse caminho tava muito bem.

Maria Ines Pestana

Reynaldo considera a hipótese da criação de uma escola dentro do Inep para formação de pesquisadores preparados para avaliação governamental. “O tempo da academia é muito lento”, disse. De fato, ele enxergava o Inep como um órgão governamental que deve ser usado para tomada de decisão sobre a política educacional, coisa que a universidade não faz como prioridade. Esta crítica das pesquisas universitárias foi recorrente nas entrevistas.

Agora eu acho que nos últimos anos – talvez pelo momento, essa grande preocupação metodológica de aperfeiçoar o instrumento, melhorar – o uso do dado é importante, é grande, mas eu acho que ainda é pequena do ponto de vista dos estudos que podem ser feitos. Por exemplo, eu hoje posso fazer estudos sobre repetência, porque eu posso seguir o aluno, e nós já temos uma série de 5 anos: 7, 8, 9, 10, 11. Então já vamos pro quinto ano. Então já dá pra saber, por exemplo, quem é o aluno que repete. Eu tenho uma hipótese na cabeça, que eu tinha vontade de fazer estudos. Eu acho que os alunos que repetem são os mesmos. Você tem uma taxa de 30% [de repetência], mas na realidade é o mesmo aluno que tá repetindo. Tem estudos que mostram isso, mas agora a gente tem como fazer. O Inep não consegue fazer esse tipo de estudo, ele não tem tempo, porque ele tá envolvido numa logística gigantesca, em operações monumentais. As universidades... é... pela característica hehe da pesquisa da universidade no Brasil, né? eles não gostam de pesquisa com base secundária. Você tem a base de dados. Ah, não. Todo mundo tem que coletar seus dados e fazer a pesquisinha desse tamanho. Então eu acho que a gente tem um problema sério no Brasil e aí tem exceções. Na FGV, o pessoal da Economia gosta de usar. Tem algumas áreas. Então os economistas gostam de usar bastante, estão acostumados a usar as bases do IBGE, e alguns descobriram as bases do Inep. Mas o

peçoal da Educação usa muito pouco. Todo mundo quer fazer sua própria pesquisa, né?, enfim... e a gente tem esse mundo de informação, que permite dar estudos qualitativos muito importantes que não estão sendo feitos.

Maria Ines Pestana

O tempo de resposta que os gestores precisam para tomar decisões é mais rápido que o tempo que os pesquisadores possuem para fazer as análises vinculadas aos interesses dos programas de pesquisa.

O Inep era uma assessoria direta ao Ministro. Toda hora o Haddad me chamava pra ajudar a decidir. Ele precisava de informações muito rápidas. Não sei como era antes, mas o Inep tinha muito demanda. O tempo todo a gente tava em contato. O Inep era um braço de decisão do Ministério. Eu acho que nós conseguimos avançar bastante nesse aspecto de melhorar as avaliações e os indicadores. Infelizmente, faltou tempo pra avançar na criação da escola.

Reynaldo Fernandes

A opção de transformar o Inep em uma instituição que realiza análises dos dados educacionais é corroborada por Maria Ines Pestana. Todas as mudanças mencionadas impactaram, de maneiras diferentes, a agenda educacional brasileira dos últimos anos. A agenda descentralizatória deu lugar à agenda de resultados, sem que esta última eliminasse a primeira. A mudança na política educacional, de fato, acontece a partir do posicionamento de preocupações novas por sobre as questões anteriores. Essa sobreposição influencia e é influenciada por instituições governamentais vinculadas à política educacional.

A forte correlação entre a mudança institucional do Inep e a mudança política da agenda educacional brasileira sugere intuitivamente que ambas as trajetórias fazem parte de uma mesma engrenagem. A passagem da agenda de descentralização para a agenda de qualidade foi influenciada pela mudança no Inep, na medida em que a preocupação com a *qualidade* surge a partir das avaliações de desempenho educacional. Atualmente, a política

educacional brasileira está sendo discutida em um espaço apropriada para a inserção de novas preocupações. Avaliação significa mais do que consolidar dados e criar sistemas de informação. No entanto, os resultados da criação dos atuais sistemas de informação servem de base para o desenvolvimento de modelos mais desenvolvidos não apenas do ponto de vista tecnológica, mas também gerencial.

CONCLUSÃO

O exame do desenvolvimento institucional do Inep permitiu observar seus dois momentos de conjuntura crítica (*critical junctures*) e trajetória dependente (*path dependence*). Uma confluência de fatores abriu oportunidades para o empreendedorismo institucional, que redesenhou não apenas o Inep, mas a própria política educacional. Entre estes fatores, os principais foram: financiamento internacional, a ruptura no levantamento do Censo Escolar e a emergência de uma elite política que trazia, mais que as outras, uma agenda de mensurar os resultados da política pública. O Saeb foi o embrião desta mudança. Este exame nacional é fruto do financiamento do Banco Mundial, ainda na década de 80. Foi a partir disso que a equipe de política educacional do Governo FHC uniu esforços para aprimorar, ao mesmo tempo, a avaliação e o Censo Escolar, este último necessário para implementação do Fundeb, que, por sua vez, era a prioridade política daquela equipe. As soluções tecnológicas e metodológicas para essas mudanças foram concentradas dentro do Inep. Deste modo, com delegação de Paulo Renato e sob liderança gerencial de Maria Helena Guimarães de Castro e João Batista Ferreira Gomes Neto, o Inep foi ampliado. Além do Saeb, foram desenhados e implementados outros exames, com destaque para o Enem e para o Provão.

Terminado o ciclo de governo dessa elite política, a partir da entrada em jogo da equipe dirigente da política educacional do governo Lula, um governo de oposição, o Inep, já em melhores condições infraestruturais, passou por algumas mudanças relevantes, como a construção de uma carreira de servidores técnicos e a criação de outras importantes avaliações, com destaque para a Prova Brasil. A Prova Brasil foi o esforço mais nítido para avaliar a educação básica. Ela representa a ampliação de um aspecto do Saeb, o de mensurar a aprendizagem do ensino básico. A maior diferença é que o desenho de avaliação do Saeb estava voltado para colher dados de forma amostral no universo das escolas. Já a Prova Brasil, diferente, colhe dados sobre a aprendizagem dos alunos em todas as escolas públicas que oferecem ensino básico regular.

Portanto, houve uma espécie de continuidade entre os dois governos. Com delegação de Fernando Haddad, a equipe liderada por Reynaldo Fernandes trouxe inovações para o desenvolvimento institucional do Inep, que marcaram também a trajetória da política

educacional. Vale ressaltar que, depois do crescimento do Inep, este órgão passou a se confundir com a própria política de educação. De fato, o Inep se tornou o braço de avaliação do Ministério da Educação. Qualquer mudança importante dentro do Inep ou de suas metodologias de avaliação impacta sobre a política de educação. A partir da Prova Brasil, foi construído o Ideb, que se tornou o indicador-referência para avaliação e julgamento da qualidade das escolas públicas. Estas medidas ampliaram o grau de accountability do Inep e também construíram mecanismos para tomada de decisão de política pública.

No entanto, a tomada de decisão do governo federal brasileiro afeta apenas indiretamente o resultado da política pública de educação. Por causa da descentralização desta política, nenhuma decisão tomada pelo nível federal, seja pelo Inep, seja pelo Ministério da Educação, poderá alcançar diretamente os alunos ou mesmo as escolas públicas. No caso do ensino superior, são as universidades, com relativa autonomia, que implementam a política. No caso da educação básica, são os Estados e Municípios. Mesmo as Secretarias de Educação dos Estados possuem órgãos intermediários, Diretorias Regionais, que aproximam a política educacional do seu público-alvo. Devido a esses pontos de intermediação que aumentam o esforço de coordenação para implementação da política educacional, o desenvolvimento institucional do Inep passa pela retroalimentação do sistema de planejamento não só do Ministério da Educação, mas também dos Estados, Municípios e escolas.

A análise do desenvolvimento do Inep também permitiu observar um exemplo de mudança governamental resultada pela introdução de tecnologias de informação orientada para melhorar a qualidade dos dados e construção de sistemas gerenciais. Existe uma tradição de pesquisa sobre governo eletrônico que trata deste assunto. Parte dos debates mais instigantes sobre governança pública e democracia circulam envolta da questão da abertura de dados públicos não só para a consulta, mas para uso dos cidadãos interessados. De fato, dados públicos confiáveis podem alimentar aplicativos desenvolvidos por grupos de programadores *web*, como também podem alimentar pesquisas e análises políticas.

Já que o Inep se encontra atualmente em período de mudanças, parece razoável aceitar que estas duas atividades, 1) desenvolvimento de aplicativos *web* e 2) análises políticas, deveriam guiar o planejamento do Inep para os próximos anos. A integração de sistemas estaduais de gestão acadêmica também deveria ser incluída como prioridade para a mudança

do Inep, instituição presente dentro da estrutura de toda as Secretarias Estaduais de Educação, devido ao Censo Escolar. Integrar os dados informacionais dos Estados, não apenas os dados provenientes do Censo Escolar, possibilitará a comparação de algumas variáveis ausentes da tomada de decisão, bem como dos estudos educacionais. Mas esta possibilidade é apenas uma possibilidade. O mais crível e amplo banco dados poderia ser impactante para o resultado da política, caso não haja esforços para análise desses dados. Nada garante que a instituição Inep, modificada pelas transformações descritas nesta dissertação, entregará novos conhecimentos sobre os rumos da política educacional. Atualmente, porém, não existe mecanismos institucionais que incentivem de modo eficaz a geração de conhecimento político sobre a gestão da política. Portanto, o aperfeiçoamento das avaliações e a sua utilização devem ser o foco das mudanças. O aperfeiçoamento da avaliação se refere não apenas aos aprimoramentos metodológicos, mas também à integração de dados com outros sistemas de gestão educacional e à disponibilização dos resultados dessas avaliações para uso público. Esta última necessidade está diretamente relacionada com a sua utilização.

Passados 20 anos após a criação do primeiro sistema nacional de avaliação, a atividade de avaliar a política educacional está, ela mesma, sob efeito de avaliação. Ambos os governos FHC e Lula contribuíram cada qual a seu modo para o desenvolvimento dos mecanismos de avaliação, concentrando esforços dentro do Inep, que se tornou uma espécie de *think thank* enraizado na estrutura administrativa do Estado brasileiro. No entanto, uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação é uma condição que abre possibilidades e limites para o desenvolvimento institucional.

Depois de analisar a trajetória do Inep, com ênfase nas mudanças operadas pelos dois últimos governos, identificou-se a tendência de continuidade das inovações incrementais e a necessidade da integração de dados dos sistemas do Inep com outros sistemas estaduais de informação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio H. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: *Dados* 31(1), 1988.

ABRUCIO, Fernando. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 1, p. 77-87, 2007.

_____. *Os Barões da Federação: os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

ABRUCIO; PEDROTI, P. M.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. (Orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

ARAGÃO, Raimundo Muniz de. *A Instrução Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1985.

ARANHA, Maria Lúcia. *História da Educação*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Moderna, 1996.

ARENDT, Hannah: *Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought*, Revised Edition including two additional essays, New York 1968.

_____. *The Human Condition*, Chicago 1958.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliação menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

AZANHA, J. M. P. Estrutura e Funcionamento da Educação Básica. In: José Mário Pires Azanha. (Org.). *Planos Políticos de Educação no Brasil*. São Paulo: Editora Pioneira, 2000.

BASTOS, Humberto (org). *Educação para o Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Reper Editora: 1966.

BITTENCOURT, Circe M. F. *Pátria, civilização e trabalho: o ensino de história nas escolas paulistas (1917-1939)*. São Paulo: Loyola, 1990.

BOMENY, H. *Os intelectuais da educação, descobrindo o Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dominantes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política* nº 28: 9-30 Jun. 2007.

_____. *Reforma do Estado para a Cidadania*. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRIAN, Arthur. *Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events*. *The Economic Journal* 99: 116-131. 1989

BROCK, Colin; SCHWARTZMAN, Simon (org), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 153- 180). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

CARVALHO, José Murilo. *A formação das Almas: o imaginário da república no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

COBB, R. W; ELDER, C. D. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1983.

COBB, R. W; ROSS, M. H. Agenda Setting and the Denial of Agenda Access: Key Concepts' in R. W. and M. H. Cobb (Eds.) *Cultural Strategies of Agenda Denial*, Lawrence, KS: University Press of Kansas. 1997.

COHEN, M., MARCH, J., OLSEN, J. *A garbage can model of organizational choice*. In: *administrative science quarterly*, nº17, pp: 1-25. 1972

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. *Shaping the Political Arena*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

CORRÊA, Arlindo Lopes (ed.). *Educação de massa e ação comunitária*. Rio de Janeiro: AGGS/MOBRAL. 1979.

CUNHA, Célio da. A pedagogia no Brasil. In: LARROYO, Francisco. *História geral da pedagogia*. São Paulo: Mestre Jou, 1974.

CUNHA, Luiz Antônio. Pós-graduação em educação: no ponto da reflexão. *Cadernos Anped*. Belo Horizonte: n. 3, p. 39-48, 1991

DIMAGGIO, P. J. *Interest and agency in institutional theory*. In: Lynne G. Zucker (ed.), *Institutional patterns and organizations: culture and environments*. Cambridge, MA: Ballinger, 1988. p. 3-21.

DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90. *Dados*, vol. 38, nº 3d. 1995.

DOWNS, Anthony. Up and down with ecology: the issue-attention cycle. *The Public Interest*, nº28, páginas 38-50, 1972.

- DREIFUSS, R. A. *1964: a conquista do Estado*. Petrópolis: Vozes, 1981.
- DURHAM, E.R.. Educação superior, pública e privada (1808-2000). In C. Brock & S. Schwartzman (Eds.), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 197-240). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.
- DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. 4ª Edição, Lisboa: Presença, 1991
- ERTMAN, Thomas. *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press, 1997.
- FAYOL, Henri. *Administração Industrial e Geral*. 10.ed. São Paulo : Atlas, 1990.
- FÁVERO, Osmar (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)*. Campinas: Autores Associados, 1996.
- FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica* (Rio de Janeiro: Zahar, 1974).
- FLETCHER, P. R. (1983). *O MOBRRAL e a alfabetização: a promessa, a experiência e alguma evidência dos seus resultados*. Stanford, CA: Jonsson Library of Government Documents Stanford University Libraries.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. RJ, Fundo de Cultura, 1959.
- GULICK, L. H. Notes on the Theory of Organization. L. Gulick & L. Urwick (Eds.), *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, 1936.
- GHIRALDELLI, Júnior Paulo. *História da Educação*. São Paulo: Cortez, 1991
- HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary. *Political Science and the Three New Institutionalisms* *Political Studies* 44 (5): 936-957. 1996.
- HORTA, J.S. *A expansão do ensino superior no Brasil*. Vozes, Petrópolis, v. 69, n. 6, 1975.
- HOWLETT M.; RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, 1996
- JAGUARIBE, Hélio. *Condições Institucionais do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura/Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.
- KATZENSTEIN, Peter J. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins, 1984.

_____. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. Vol. 1. P. 225-246.

KRASNER, Stephen D. *Sovereignty: An institutional perspective*. *Comparative Political Studies*, 21, 66-94. 1988

LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MAHONEY, James. *Path Dependence in Historical Sociology* *Theory and Society* 29: 507-548. 2000.

_____. Strategies of Causal Assessment in Comparative Historical Analysis. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Eds. James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer. New York: Cambridge University Press. 2003.

MARTINS, Luciano. *Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, Cadernos ENAP no.8, 1995.

MATE, Cecília Hanna. *Tempos modernos na escola: os anos 30 e a racionalização da educação brasileira*. Bauru: EDUSC, 2002

MCCLAIN, P. D. *Agenda Setting, Public Policy, and Minority Group Influence*, *Policy Studies Review*, vol. 9, no. 2, Winter 1990.

McCUBBINS, Mathew D. *The Legislative Design of Regulatory Structure*, *American Journal of Political Science* 29: 721-48. 1985

MEYER, John, and Brian Rowan. *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. *American Journal of Sociology* 83 (1977): 340-63.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

NAGLE, Jorge. *Educação e Sociedade na Primeira República*. São Paulo: EPU/ MEC, 1976.

NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PALMA-FILHO, J.C. *Políticas pública de financiamento da educação no Brasil: Eccos: Revista Científica*, São Paulo: v. 8, n. 2, p. 291-311, jul./dez., 2006.

PIERSON, Paul. 1993. *When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change*. *World Politics* 45 (4): 595-628

_____. 2003. *Big, Slow-Moving...and Invisible: Macrosocial Process in the Study of Comparative Politics*. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Eds. James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer. New York: Cambridge University Press, 2003.

_____. *Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes*. *Studies in American Political Development* 14: 72-92. 2000.

_____. *Politics in Time: history, institutions and social analysis*: Princeton: Princeton University Press, 2004.

POPPER, Karl. *A lógica das ciências sociais*. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1978.

PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia*. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

PRESSMANN, L. Jeffrey, WILDAVSKI, A. *Implementation*. Berkeley: Univ. of California Press, 1984.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *A Redução Sociológica - Introdução ao Estudo da Razão Sociológica*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro Ltda, 1965.

ROCHEFORT D. A., and R. W. COBB (Eds.) *The Politics of Problem Definition*, Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1994.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. 9ª ed. Petrópolis: Vozes, 1987

SABATIER, PAUL e JENKENS-SMITH, HANK. *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*. In: *Theories of the Policy Process*. Edited by Paul A Sabatier, New York: Westview Press, 1999.

SELZNICK, P. *Institutionalism "Old" and "New"*. *Administrative Science Quarterly*. v. 41, n. 2, p. 270-277, jun. 1996

SKOCPOL, Theda. *Doubly Engaged Social Science: The Promise of Comparative Historical Analysis*” *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Eds. James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer. New York: Cambridge University Press. 2003.

SKOCPOL, Theda. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1992.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação no Brasil*. 2ª Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional. MEC, 1976.

THELEN, Kathleen. *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Annual Review of Political Science 2: 369-404. 1999

THELEN, Kathleen. *How Institutions Evolve: Insight from Comparative Historical Analysis* Comparative Historical Analysis in the Social Sciences. Eds. James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer. New York: Cambridge University Press, 2003.

THELEN, Kathleen; WOLFGANG, Streeck. *Beyond Continuity : Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

TOMMASI, Livia. (org). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

URWICK, L. The Manager's Span of Control. The Harvard Business Review. May-June, 1956.

VEIGA, Cynthia Greive. *História da Educação*. São Paulo: Ática, 2007.

VIANA, Oliveira, 1920. *Populações Meridionais do Brasil*. Republicado pelo Senado Federal, 2008.

WEBER, Max. *Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída*. In: Max Weber. Coleção Os Pensadores. São Paulo, Abril Cultural, 1985.

WILSON, Woodrow, 1887. *The Study of Administration*. Republicado em Classics of Public Administration, 3rd ed., Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde, eds. Pacific Grove, Calif: Brooks/Cole Publishing Co.,11-24.

ZYSMAN, John. *How Institutions Create Historically Rooted Trajectories*. Industrial and Corporate Change 3, no. 1 (1994): 243-83.