

Fundação Getulio Vargas
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Mauricio Almeida Prado

**O Processo de Implementação de Reformas Gerenciais na
Educação Básica: São Paulo (2007-2010) e Minas Gerais
(2004-2010) em Perspectiva Comparada**

São Paulo
2012

Fundação Getulio Vargas
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Mauricio Almeida Prado

**O Processo de Implementação de Reformas Gerenciais na
Educação Básica: São Paulo (2007-2010) e Minas Gerais
(2004-2010) em Perspectiva Comparada**

Tese apresentada como parte dos requisitos para a
obtenção do título de Doutor em Administração Pública
e Governo pela Fundação Getulio Vargas na Escola de
Administração de Empresas de São Paulo.

Linha de Pesquisa:

Transformação do Estado e Políticas Públicas

Orientadora:

Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro
Pacheco

São Paulo

2012

PRADO, Mauricio Almeida.

O Processo de Implementação de Reformas Gerenciais na Educação Básica: São Paulo (2007-2010) e Minas Gerais (2004-2010) em Perspectiva Comparada / Mauricio Almeida Prado. - 2012.

355 f.

Orientador: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Reforma do ensino - São Paulo (Estado). 2. Reforma do ensino - Minas Gerais. 3. Educação e Estado - Brasil. 4. Educação - Brasil. 5. Escolas - Organização e Administração. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 37(81)

Mauricio Almeida Prado

O Processo de Implementação de Reformas Gerenciais na Educação Básica: São Paulo (2007-2010) e Minas Gerais (2004-2010) em Perspectiva Comparada

Tese apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas na Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

Linha de Pesquisa:

Transformação do Estado e Políticas Públicas

Data de aprovação: __/__/__

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco
(Orientadora)
FGV-EAESP

Profa. Dra. Paula Louzano

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira
FGV-EAESP

Profa. Dra. Gilda Figueiredo Portugal Gouveia

Profa. Dra. Cibele Franzese
FGV - EAESP

Agradecimentos

Agradeço a Deus, em primeiro lugar, por me dar a oportunidade de concluir mais uma etapa em minha vida; aos meus queridos pais, Moacir e Marta, e a minha esposa, Giselle. Também agradeço à minha orientadora, Regina Pacheco, e ao meu prezado colega de doutorado e de carreira, Marcelo Bruto Correia. Por último, agradeço aos reformistas que têm atuado nas secretarias de educação em favor da boa gestão na educação pública.

Brasília, 22 de julho de 2012.

Resumo

O estudo do processo de implementação era considerado o *missing link* na teoria de políticas públicas. O despertar do interesse pelo tema vem do início da década de 1970 após uma série de fracassos de programas públicos voltados ao combate da pobreza nos Estados Unidos da América. O pequeno número de estudos em relação ao tema gestão da educação pública no Brasil também pode ser observado. A maior parte dos autores brasileiros tem se limitado à análise de uma ou duas inovações e seus impactos sobre a melhoria da qualidade da educação. As reformas educacionais recentes, no entanto, compreendem vários componentes inovadores que vêm sendo implementados em conjunto. A presente tese realiza uma investigação sobre o processo de implementação de reformas gerenciais da educação em dois importantes estados brasileiros: Minas Gerais e São Paulo. O foco do estudo é o processo de implementação, ou seja, a ação de múltiplos agentes do poder executivo com vistas em operacionalizar cada um dos componentes integrantes da reforma. Este estudo conclui que a eficácia da implementação está diretamente ligada à natureza do componente gerencial em questão e ao estilo de implementação que ele exige. Os componentes cuja implementação depende exclusivamente do alto escalão estão diretamente ligados à força política do governo e à qualidade dos quadros centrais da reforma. Já para aqueles componentes cuja eficácia da implementação demanda a atuação direta dos professores, os governos devem atuar na estruturação da gerência intermediária para que ela exerça efetivamente as funções de intermediação, apoio e monitoramento dos professores *in loco*.

Abstract

The study of the implementation process was considered the missing link in the public policy theory. The awakening of interest in the topic comes from the early 1970s after a series of failures of public programs to combat poverty in the United States of America. The small number of studies in public education management in Brazil can also be observed. Most of Brazilian authors have been limited their analysis to one or two innovations and their impact on improving the quality of education. The recent educational reforms, however, include various innovative components that have been implemented jointly. This thesis conducts an investigation into the process of implementing managerial reforms of education in two important Brazilian states: Minas Gerais and São Paulo. The focus of the study is the implementation process or, in other words, the action of multiple agents of executive power in order to operationalize each component of the reform. This study concludes that effective implementation is directly linked to the nature of the component in question and the managerial style of implementation that it requires. The components whose implementation depends exclusively on the senior managers are directly linked to the political force of the government and the quality of these central members of the reform. As for those components whose effective implementation requires the direct action of teachers, governments should act in the structuring of middle management so that it effectively exercise the functions of mediation, support and monitoring of teachers in loco.

ÍNDICE DE QUADROS

<i>Quadro 1: Componentes das Reformas Gerenciais na Educação</i>	18
<i>Quadro 2: Definição de Eficácia da Implementação</i>	37
<i>Quadro 3: Formas de Implementação</i>	71
<i>Quadro 4: Classificação dos Policy Instruments utilizados nas Reformas Gerenciais da Educação</i>	78
<i>Quadro 5: Componentes das Reformas Gerenciais na Educação de São Paulo e Minas Gerais</i>	104
<i>Quadro 6: Formas de Implementação dos Componentes das Reformas Gerenciais em MG e SP</i>	105
<i>Quadro 7: Componentes da Reforma Gerencial na Educação em São Paulo</i>	112
<i>Quadro 8: A Cronologia do Novo Saesp a partir de 2007</i>	114
<i>Quadro 9: Material Estruturado no Âmbito do Programa Ler e Escrever</i>	117
<i>Quadro 10: Material Estruturado do Programa São Paulo Faz Escola</i>	118
<i>Quadro 11: O Modelo Dual de Bônus (2001 a 2003) – Foco na Redução do Absenteísmo</i>	124
<i>Quadro 12: O Modelo Único de Bônus (2004 a 2007) – Foco em Diversos Programas</i>	125
<i>Quadro 13: O Empowerment da Função de Professor Coordenador</i>	135
<i>Quadro 14: As Videoconferências Organizadas pela SEE-SP para o Nível Intermediário</i>	159
<i>Quadro 15: As Videoconferências Organizadas pela SEE-SP para os Docentes</i>	160
<i>Quadro 16: Componentes da Reforma Gerencial na Educação em Minas Gerais</i>	190
<i>Quadro 17: Política de Padronização Curricular no Ciclo Inicial de Alfabetização (2004-2007)</i>	192
<i>Quadro 18: Política de Padronização Curricular no Ciclo Inicial de Alfabetização (a partir de 2008)</i>	192
<i>Quadro 19: Termo de Avaliação – Instrumento de Avaliação dos Professores – 2009</i>	211
<i>Quadro 20: Carreiras da Educação Básica – Minas Gerais</i>	215
<i>Quadro 21: Componentes da Reforma Gerencial Implementadas por Decreto</i>	274
<i>Quadro 22: Componentes da Reforma Gerencial implementados ao estilo Atuação</i>	300

ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 1: Os Três Níveis Organizacionais.....</i>	<i>20</i>
<i>Figura 2: O Desenho Tradicional das SEE</i>	<i>21</i>
<i>Figura 3: A Burocracia de Linha de Frente como Subconjunto do Nível Operacional.....</i>	<i>22</i>
<i>Figura 4: Estrutura de Implementação Integrada</i>	<i>31</i>
<i>Figura 5: Aplicando a Estrutura de Implementação Integrada às Reformas Gerenciais da Educação.....</i>	<i>41</i>
<i>Figura 6: Modelo Comprometimento Governamental/Capacidade Administrativa</i>	<i>73</i>
<i>Figura 7: Modelo Intensidade do Monitoramento/Confiança entre Atores Implementadores.....</i>	<i>76</i>
<i>Figura 8: Modelo Conflito/Ambigüidade.....</i>	<i>82</i>
<i>Figura 9: A Atuação do Alto Escalão a fim de Reduzir as Ambigüidades</i>	<i>83</i>
<i>Figura 10: Estrutura de Implementação Integrada</i>	<i>86</i>
<i>Figura 11: Os Elementos do Policy Design Presentes em Todas as Políticas Públicas</i>	<i>89</i>
<i>Figura 12: O Dilema entre Coordenação e Fragmentação</i>	<i>92</i>
<i>Figura 13: Forma de Cálculo do Índice de Cumprimento da Meta</i>	<i>123</i>
<i>Figura 14: Formato de Cálculo do Valor do Bônus por Resultados – Válido para 2009</i>	<i>127</i>
<i>Figura 15: Fórmula Parcial de Cálculo do Pagamento do Bônus para 2010 em diante</i>	<i>128</i>
<i>Figura 16: Novo Formato de Cálculo do Valor do Bônus por Resultados – Válido a partir de 2010.....</i>	<i>128</i>
<i>Figura 17: Evolução Funcional nas Carreiras Educacionais até 2009.....</i>	<i>130</i>
<i>Figura 18: Evolução Funcional nas Carreiras Educacionais entre 2010 e 2011</i>	<i>131</i>
<i>Figura 19: Evolução Funcional nas Carreiras Educacionais após 2012.....</i>	<i>132</i>
<i>Figura 20: O Efeito Cascata Esperado da Reforma Gerencial da Educação em São Paulo.....</i>	<i>149</i>
<i>Figura 21: Implementação Escalonada no Âmbito do Programa Ler e Escrever x Implementação Total no Âmbito do Programa São Paulo Faz Escola.....</i>	<i>156</i>
<i>Figura 22: A Lógica da Rede de Tutoria.....</i>	<i>157</i>
<i>Figura 23: O Exercício da Função Coordenação pelo Alto Escalão no Processo de Implementação da Política Curricular – Coordenação Direta entre Alto Escalão e Professores Com ou Sem Plano Piloto</i>	<i>162</i>
<i>Figura 24: O Sentido dos Incentivos e Alinhamento entre a Atuação das Unidades Escolares, DE e SEE-SP</i>	<i>163</i>
<i>Figura 25: A Estrutura do Nível Intermediário Concebida pelo Alto Escalão Governamental - SP.....</i>	<i>169</i>
<i>Figura 26: Implementação por Atuação do Nível Intermediário - SP.....</i>	<i>176</i>
<i>Figura 27: Desdobramento das Ações do Alto Escalão à Burocracia de Linha de Frente - SP.....</i>	<i>177</i>
<i>Figura 28: Alinhamento Intraescolar a fim de Suprir toda Matriz de Referência do Currículo Oficial - SP.....</i>	<i>183</i>
<i>Figura 29: O Modelo Paulista de Trio Gestor.....</i>	<i>186</i>
<i>Figura 30: Os Períodos de Aplicação das Avaliações do Mapa de Sondagens do Programa Ler e Escrever</i>	<i>187</i>
<i>Figura 31: Cálculo do Índice de Cumprimento da Meta</i>	<i>201</i>
<i>Figura 32: Cálculo da Avaliação de Desempenho Institucional</i>	<i>202</i>
<i>Figura 33: Cálculo do Valor do Prêmio de Produtividade dos Órgãos Centrais da SEE-MG</i>	<i>202</i>
<i>Figura 34: Cálculo do Valor do Prêmio de Produtividade das SRE.....</i>	<i>203</i>
<i>Figura 35: Cálculo do Valor do Prêmio de Produtividade das Unidades Escolares.....</i>	<i>203</i>
<i>Figura 36: Evolução nas Carreiras de Profissionais da Educação Básica (2004)</i>	<i>204</i>
<i>Figura 37: A Lógica da Avaliação de Desempenho Individual</i>	<i>212</i>
<i>Figura 38: Modelo de Gestão do PIP</i>	<i>217</i>
<i>Figura 39: A Lógica do Acordo de Resultados.....</i>	<i>221</i>
<i>Figura 40: O Efeito Cascata Esperado da Reforma Gerencial da Educação em Minas Gerais</i>	<i>232</i>
<i>Figura 41: O Exercício da Função Coordenação pelo Alto Escalão no Processo de Implementação da Política Curricular – Coordenação Direta entre Alto Escalão e Professores Com ou Sem Plano Piloto.</i>	<i>237</i>
<i>Figura 42: O Sentido dos Incentivos no Alinhamento entre Unidades Escolares, SRE e SEE-MG.....</i>	<i>238</i>
<i>Figura 43: A Lógica de Funcionamento do PIP</i>	<i>240</i>
<i>Figura 44: Estrutura da Alta Gestão do Programa Alfabetização no Tempo Certo.....</i>	<i>243</i>

<i>Figura 45: Ferramenta de Monitoramento Online – Ciclo Inicial de Alfabetização.....</i>	<i>244</i>
<i>Figura 46: A Estrutura do Nível Intermediário Concebida pelo Alto Escalão Governamental.....</i>	<i>246</i>
<i>Figura 47: Composição do Nível Intermediário das SRE.....</i>	<i>254</i>
<i>Figura 48: A Estrutura de Gestão do PIP/Programa Alfabetização no Tempo Certo.....</i>	<i>255</i>
<i>Figura 49: O Desdobramento das Atividades do Alto Escalão para as Atividades do Nível Intermediário.....</i>	<i>256</i>
<i>Figura 50: O Check List do Monitoramento In Loco das Atividades do Nível Intermediário Regional.....</i>	<i>258</i>
<i>Figura 51: Implementação por Atuação.....</i>	<i>259</i>
<i>Figura 52: Desdobramento das Ações do Alto Escalão à Burocracia de Linha de Frente - MG.....</i>	<i>260</i>
<i>Figura 53: O Alinhamento Intra Escolar a fim de Suprir toda Matriz de Referência do Currículo Oficial.....</i>	<i>262</i>
<i>Figura 54: Avaliações do PAAE.....</i>	<i>267</i>
<i>Figura 55: Avaliação Diagnóstica e Avaliação da Aprendizagem Anual.....</i>	<i>268</i>
<i>Figura 56: O Esforço de Fortalecer a Capacidade do Nível Intermediário das SEE de modo a Viabilizar a Implementação da Política Curricular e de uma Gestão Pedagógica Orientada por Resultados.....</i>	<i>305</i>
<i>Figura 57: Atores do Nível Intermediário na Educação Básica.....</i>	<i>320</i>
<i>Figura 58: O Esforço do Alto Escalão para Criar Confiança e Comprometimento do Nível Intermediário e da Burocracia de Linha de Frente das SEE de Modo a Viabilizar a Implementação da Política Curricular e de uma Gestão Pedagógica Orientada por Resultados.....</i>	<i>326</i>

ÍNDICE DE TABELAS

<i>Tabela 1: Percentual de alunos que atingiram a meta no Key Stage 1, 2 e 3.....</i>	<i>63</i>
<i>Tabela 2: Percentual de alunos que atingiram a meta no KS4</i>	<i>64</i>
<i>Tabela 3: Evolução da pontuação dos alunos</i>	<i>65</i>
<i>Tabela 4: Matrículas no Ensino Fundamental</i>	<i>107</i>
<i>Tabela 5: Índice de Municipalização por Ciclos de Ensino</i>	<i>108</i>
<i>Tabela 6: Matrículas no Ensino Médio</i>	<i>109</i>
<i>Tabela 7: Metas do Idesp para 2030</i>	<i>122</i>
<i>Tabela 8: PCOP Adicionais</i>	<i>174</i>
<i>Tabela 9: O Quantitativo de Postos de Nível Intermediário tendo como Referência o Mês de Abril - SP.....</i>	<i>175</i>
<i>Tabela 10: Trajetória do Proeb</i>	<i>196</i>
<i>Tabela 11: Trajetória do Proalfa.....</i>	<i>197</i>
<i>Tabela 12: Indicadores Finalísticos (2008, 2009 e 2010).....</i>	<i>198</i>
<i>Tabela 13: Indicadores de Execução dos Projetos Estruturantes (2009)</i>	<i>198</i>
<i>Tabela 14: Indicadores de Execução das Iniciativas de Gestão (2008).....</i>	<i>199</i>
<i>Tabela 15: Indicadores Finalísticos da SRE (2008, 2009 e 2010)</i>	<i>200</i>
<i>Tabela 16: Indicadores Finalísticos da Escola (2008, 2009 e 2010)</i>	<i>200</i>
<i>Tabela 17: Grupo de Atividades consideradas para fins de participação no processo de certificação</i>	<i>247</i>
<i>Tabela 18: Quantitativo de Cargos de Nível Intermediário tendo como Referência o Mês de Maio - MG.....</i>	<i>252</i>
<i>Tabela 19: Quantitativo de Cargos de Nível Intermediário tendo como Referência o Mês de Maio (até 2010) .</i>	<i>313</i>
<i>Tabela 20: Quantitativo de Postos de Nível Intermediário tendo como Referência o Mês de Abril</i>	<i>316</i>

ÍNDICE DE SIGLAS

Sind-UTE – Sindicato Único dos Trabalhadores da Educação
ADE – Adicional de Desempenho
ADI – Avaliação de Desempenho Individual
AED – Avaliação Especial de Desempenho
ALEMG – Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais
Alesp – Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo
Apeoesp – Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
BIB – Blocos Intermediários Balanceados
Caed – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CBCs – Conteúdos Básicos Comuns
Ceale – Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita
CEFAI – Coordenação de Ensino Fundamental dos Anos Iniciais
Cenp – Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas
CLT - Código de Lei Trabalhistas
Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação
CRV – Centro de Referência Virtual do Professor
CSE – Certificate of Secondary Education
Dasp – Departamento de Administração do Serviço Público
DE – Diretoria de Ensino
Efap – Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Professores
Enem – Exame Nacional do Ensino Médio
EpR – Programa Estado para Resultados
ERA – Education Reform Act
FRA – Fundação Renato Azeredo
FS – Foundation Schools
Fundeb – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério
Fundef – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GCE – General Certificate of Education
GCSE – General Certificate of Secondary Education
GDP – Grupo de Desenvolvimento Profissional
GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
GMS – Grant Maintained Schools
HTPC – Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo
Ideb – Índice do Desenvolvimento da Educação Básica
Idesp – Índice de Desenvolvimento da Educação Paulista
Inep – Instituto Nacional, de Estudos e Pesquisas Educacionais
LEAs – Local Educational Authorities
LMS – Local Management Schools
M&A – Sistema de Monitoramento e Avaliação
MEC – Ministério da Educação
NCSL – National College for Schools Leadership
NPM - New Public Management
Ofsted – Office of Standards Educations
PAAE – Programa de Avaliação da Aprendizagem Educacional
PC – Professor Coordenador
PCOP – Professor Coordenador de Oficina Pedagógica
PDP – Projeto de Desenvolvimento Profissional

PDV – Positively Discriminating Voucher
PGDI – Plano de Gestão e Desempenho Individual
PIC – Projeto Intensivo de Ciclo
PIP – Programa de Intervenção Pedagógica
PLC - Projeto de Lei Complementar
PNLD – Programa Nacional de Livros Didáticos
PP – Proposta Pedagógica
PPE – Projeto Pedagógico da Escola
PQE – Programa Qualidade na Escola
Proalfa – Programa de Avaliação da Alfabetização
Procad – Programa de Capacitação de Dirigentes de Escolas Públicas
Proeb – Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica
Profa – Programa de Formação de Professores Alfabetizadores
PRP – Performance Related Pay
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
Saeb – Sistema de Avaliação do Ensino Básico
SAF – Sistema de Avaliação e Frequência
Saresp – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de São Paulo
Secom – Seleção Competitiva de Diretores Escolares
SEE – Secretaria Estadual de Educação
SEE-MG – Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais
SEE-SP – Secretaria Estadual de Educação de São Paulo
Seplag – Secretaria de Planejamento e Gestão
SEU – Standards and Effectiveness Unit
SGP – Secretaria de Gestão Pública
Simave – Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública
SLA – Service Level Agreement
SRE – Superintendência Regional de Educação
TRI – Teoria de Respostas ao Item
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
Unicamp - Universidade Estadual de Campinas
UPS – Upper Pay Scale
VAS – Voluntary Aided Schools
VCS – Voluntary Controlled Schools

Sumário

1.	DELIMITAÇÃO DO TRABALHO	16
1.1	Introdução.....	16
1.2	Objeto Teórico: A Teoria da Implementação.....	22
1.3	Objeto Empírico.....	31
1.4	Metodologia de Pesquisa.....	35
1.5	Pesquisa de Campo	42
1.6	Contribuições da Tese para o Campo de Pesquisa	43
2.	O MODELO GERENCIAL DA EDUCAÇÃO	46
2.1	As Raízes Teóricas do Modelo Gerencial da Educação	46
2.2	A Reforma Gerencial da Educação na Inglaterra	48
2.2.1	Padronização dos Conteúdos Curriculares.....	50
2.2.2	Avaliação Externa	51
2.2.3	Estruturação de um Sistema de Metas	54
2.2.4	Competição Administrada.....	55
2.2.5	Descentralização Financeira e Administrativa da Gestão Escolar.....	57
2.2.6	Mudanças no Papel e na Forma de Atuação da Gerência Escolar	58
2.2.7	Estruturação de um Sistema de Apoio à <i>Performance</i> Escolar	59
2.2.8	Adoção de Sistemas de Progressão por Mérito na Carreira Docente.....	61
2.2.9	Análise da Reforma Gerencial da Educação na Inglaterra	63
3.	A ESTRUTURA DE ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO.....	71
3.1	Análise das Reformas Gerenciais da Educação à Luz da Teoria da Implementação.....	71
3.1.1	Analisando a Implementação das Reformas Gerenciais da Educação à Luz de Fatores Associados à Capacidade da Administração Pública.....	71
3.1.2	Analisando a Implementação das Reformas Gerenciais da Educação à Luz de Fatores Associados às Características da Política Pública.....	80
3.2	Identificação das Variáveis Atuantes no Processo de Implementação.....	86
3.2.1	O Contexto Institucional.....	86
3.2.2	A Atuação do Alto Escalão Governamental na Implementação: <i>Policy Design</i> , Coordenação e Monitoramento Sistêmico	88
3.2.3	A Atuação da Burocracia da Linha de Frente na Implementação	95
3.2.4	A Atuação dos Níveis Intermediários na Implementação: Intermediação e Gerenciamento <i>in loco</i>	99
4.	O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA GERENCIAL DA EDUCAÇÃO	104

4.1	O Contexto Institucional Brasileiro na Educação Básica	106
4.2	O Processo de Implementação da Reforma Gerencial da Educação pelo Governo do Estado de São Paulo	111
4.2.1	A Reforma Gerencial da Educação no Estado de São Paulo	111
4.2.2	Contexto Institucional do Estado de São Paulo	137
4.2.3	O Alto Escalão Governamental em São Paulo	141
4.2.4	A Atuação dos Níveis Intermediários na Implementação	168
4.3	O Processo de Implementação da Reforma Gerencial da Educação pelo Governo do Estado de Minas Gerais.....	190
4.3.1	A Reforma Gerencial da Educação em Minas Gerais	190
4.3.2	Contexto Institucional do Estado de Minas Gerais	217
4.3.3	O Alto Escalão Governamental em Minas Gerais.....	224
4.3.4	A Atuação do Nível Intermediário na Implementação.....	245
5.	ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS REFORMAS GERENCIAIS DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO E MINAS GERAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA	272
5.1	Onde a Implementação é Eficaz?	273
5.2	Onde a Implementação Falha?	300
6.	CONCLUSÃO	335
7.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	340
8.	ANEXOS	355

1. DELIMITAÇÃO DO TRABALHO

1.1 Introdução

O estudo da implementação era considerado, por muitos estudiosos, o *missing link* na teoria de políticas públicas até o início da década 1970 (DELEON, 1999). Dois fatores contraditórios podem ser trazidos para explicar o desinteresse em relação ao tema. O primeiro fator se tratava da ideia de que a implementação era um detalhe prático simples “(...) which clerks could arrange after doctors had agreed upon principles” (WILSON, 1887, p. 15). Era bastante comum, entre estudiosos da área, a ideia de que:

(...) implementation largely proceeded after the enactment with little or no controversy and that policies, once stated by the elected branches, were implemented precisely as the legislature wanted. This is similar to Woodrow Wilson’s claim that the bureaucracy is a neutral implementer of policy that simply carries out the will of the legislature (BIRKLAND, 2001, p. 177).

O segundo fator era a dificuldade empírica de se estudar o processo administrativo da implementação, o que levava vários autores a tratá-lo como uma caixa-preta entre a formulação e a avaliação (PALUMBO e CALISTA, 1990). A complexidade deste processo é, em grande parte, devida à ausência de princípios universais e teorias gerais de implementação, o que torna, para muitos, a gestão das políticas públicas muito mais uma questão de arte do que ciência. Assim, enquanto vários autores já tratavam de temas ligados aos estágios de formação da agenda, formulação e decisão política, a etapa implementação deixava de ser problematizada, dando a falsa impressão de que ela constituía ou um processo simples e automático na qual os servidores públicos traduziam, em ações concretas, as leis elaboradas pelos políticos eleitos, ou um processo complexo, indecifrável e impenetrável.

O crescente interesse pela implementação no debate acadêmico foi, em grande parte, expressão “(...) of the frustration felt by many Americans about the failures, or limited success, of the War on Poverty and Great Society programmes of the late 1960s” (HILL e HUPE, 2009, p.42). A obra seminal de Pressman e Wildavsky, publicada em 1973, tratou do fracasso de uma política específica de criação de empregos do governo americano em razão de inúmeros problemas associados à etapa de implementação. Os trabalhos que se seguiram também retratavam frustrações em relação a vários tipos de políticas públicas (HILL e HUPE, 2009). Ou seja, o despertar inicial do tema se deu pela associação direta entre fracassos de programas públicos e problemas ocorridos durante o processo de implementação. Apesar das críticas de Saetren (2005) e O’Toole (2000) de que a implementação, antes mesmo da

publicação da obra de Pressman e Wildavsky, sempre foi um tema recorrente na década de 1960, embora raras vezes abordada pela expressão “implementação”, ambos reconhecem que este estudo proporcionou um forte crescimento das pesquisas sobre o tema.

O estudo da implementação, desde então, se desenvolveu em direção aos estudos de casos específicos sob a perspectiva *top-down*. Malcom L. Goggin denominou este enfoque de primeira geração das pesquisas em implementação (WINTER, 2003a). As principais variáveis analisadas nesta geração foram problemas de coordenação (VAN METER e VAN HORN, 1975; BERMAN, 1978), dificuldades proporcionadas por cadeias complexas de implementação (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1984), irregularidades nas interações entre diferentes atores (BARDACH, 1994) e a escolha equivocada de *policy instruments* ou *policy tools*¹ por parte dos formuladores de políticas públicas (MCDONNELL e ELMORE, 1987). O crescente número de estudo de casos levou o núcleo do debate para uma segunda geração de estudos orientada para análise comparativa. A abordagem comparativa tinha como objetivo a identificação de padrões causais associados ao processo de implementação e a análise da importância relativa e dos efeitos de cada uma das variáveis sobre o desempenho da implementação (GOGGIN, 1986). Este enfoque comparativo será utilizado neste estudo com o intuito de compreender o processo de implementação das reformas gerenciais na gestão da educação em Minas Gerais e São Paulo.

A gestão da educação básica tem passado por uma série de reformas *top-down* cujo foco é a melhoria da qualidade (MORTON, 2006; DATNOW e PARK, 2009). Tais reformas, em razão das premissas e da natureza de seus componentes, vêm sendo denominadas por vários autores de pós-burocráticas (MAROY, 2008) ou, para usar a expressão do mais recente expoente brasileiro no tema reforma da administração pública – Luis Carlos Bresser Pereira –, gerencial. As reformas gerenciais na educação contemplam a adoção de uma série de inovações na qual o eixo principal é a introdução de políticas de padronização curricular, avaliação externa e estruturação de sistemas de metas na educação básica.

As políticas de padronização curricular se referem tanto à definição detalhada, por parte do governo, dos parâmetros de conteúdo para cada série do ensino básico, quanto à definição dos materiais didáticos que se espelham nesse currículo. O material didático funciona como o instrumento do professor para aplicação dos conteúdos curriculares em sala

¹ *Policy instruments* ou *policy tools* são “(...) elements in policy design that cause agents or targets to do something they not do otherwise or with the intention of modifying behavior to solve public problems or attain policy goals (BIRKLAND, 2001, pág. 163).

de aula. Já a adoção de sistemas estruturados de material didático, popularmente conhecido como sistemas apostilados, representa um movimento ainda mais forte em direção à padronização dos conteúdos curriculares. A avaliação externa compreende a aplicação de testes padronizados com o objetivo de avaliar os níveis de proficiência dos alunos. A estruturação do sistema de metas na educação se refere ao desenho de um sistema que permite a responsabilização, perante a comunidade atendida por cada escola pública e a sociedade de forma geral, de todos os envolvidos na prestação de serviços educacionais públicos. Esse sistema se concretiza por meio da definição de metas de aprendizagem por unidade escolar e para toda rede de ensino ao longo do tempo.

Alinhado a estes pontos centrais comuns, o movimento reformista também é marcado por uma série de mudanças complementares, variando caso a caso, que visam reforçar a atuação dos vários atores da cadeia de implementação conforme a estratégia associada ao núcleo principal da reforma. Entre estes componentes de cunho reforçador se destacam a política de bonificação por resultados, a adoção de sistemas de progressão por mérito na carreira docente, a descentralização financeira e administrativa da gestão escolar, as mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar, a estruturação de sistemas de apoio à *performance* escolar e a competição administrada entre unidades escolares. Embora a quase totalidade das reformas educacionais contemple a adoção de apenas alguns componentes (MAROY, 2008), o quadro abaixo reúne todas as inovações gerencias que podem ser observadas na literatura especializada.

Quadro 1: Componentes das Reformas Gerencias na Educação

Componentes gerenciais que compõem o núcleo da reforma	Componentes gerenciais de cunho reforçador
1. Padronização dos conteúdos curriculares	4. Bonificação por resultados 5. Adoção de sistemas de progressão por mérito na carreira docente
2. Avaliação externa	6. Descentralização financeira e administrativa da gestão escolar 7. Mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar
3. Estruturação de um sistema de metas	8. Estruturação de um sistema de apoio à <i>performance</i> escolar 9. Competição administrada entre as unidades escolares

Fonte: Própria.

Uma característica básica deste estilo de reforma na educação é que elas sempre surgem da iniciativa do núcleo do governo e não dos níveis mais baixos da cadeia de implementação. Pelo contrário, as resistências que estas reformas despertam fazem com que o alto escalão do governo utilize várias estratégias para obter certo nível de compromisso com

os demais atores da cadeia de implementação. Assim, embora o governo eleito detenha legitimidade para empreender reformas como esta, os recursos que ele detém vis a vis à burocracia de linha de frente impõe uma série de dificuldades às tentativas de reformas educacionais do tipo *top-down*.

Estas dificuldades, no entanto, não parecem impedir as contínuas tentativas de implementação de reformas gerenciais na educação ao redor do mundo (MAROY, 2008). Ciente do desejo do alto escalão em implementar este tipo de reforma e das dificuldades advindas da burocracia de linha de frente, o **problema geral de pesquisa** é identificar os limites e possibilidades da implementação *top-down* de reformas gerenciais na educação em um contexto no qual a burocracia de linha de frente tem forte impacto sobre a eficácia da implementação / reforma, mas, ao mesmo tempo, um comportamento resistente aos componentes deste modelo de reforma.

O presente trabalho se propõe a examinar o problema geral de pesquisa a partir da dinâmica do processo de implementação das reformas gerenciais na educação em Minas Gerais e São Paulo. A análise do processo de implementação destas reformas será feita a partir de um conjunto de variáveis relevantes identificadas na literatura de implementação e reforma da educação. O caráter comparativo do estudo, por sua vez, possibilitará identificar as singularidades e regularidades associadas ao formato das reformas, à atuação dos atores da cadeia de implementação e às influências do contexto institucional. Através da análise de cada um destes quesitos espera-se identificar os limites e as possibilidades da implementação *top-down* das reformas gerenciais na educação.

O caráter inovador deste estudo está na adoção de um enfoque conjunto de todos os atores da cadeia de implementação a fim de permitir uma visão completa do processo de implementação da reforma gerencial na educação. Para isto utiliza-se a tradicional divisão em três níveis de atores utilizados na literatura organizacional.

O primeiro nível, denominado de estratégico ou alto escalão, se refere ao conjunto de atores que ocupam os mais altos postos hierárquicos da organização. Já o nível intermediário, também denominado de gerência média ou pela expressão *middle managers*, se refere ao conjunto de atores que atuam como uma ponte entre o alto escalão e o nível operacional e que exerce atividades de gerenciamento tático (MOREIRA, 2010). O nível operacional corresponde àqueles colaboradores que detêm altas habilidades técnicas para execução de

funções específicas. Estes três níveis de análise, bastante comum na literatura de estratégia organizacional, são representados na figura abaixo:

Figura 1: Os Três Níveis Organizacionais



Fonte: Própria.

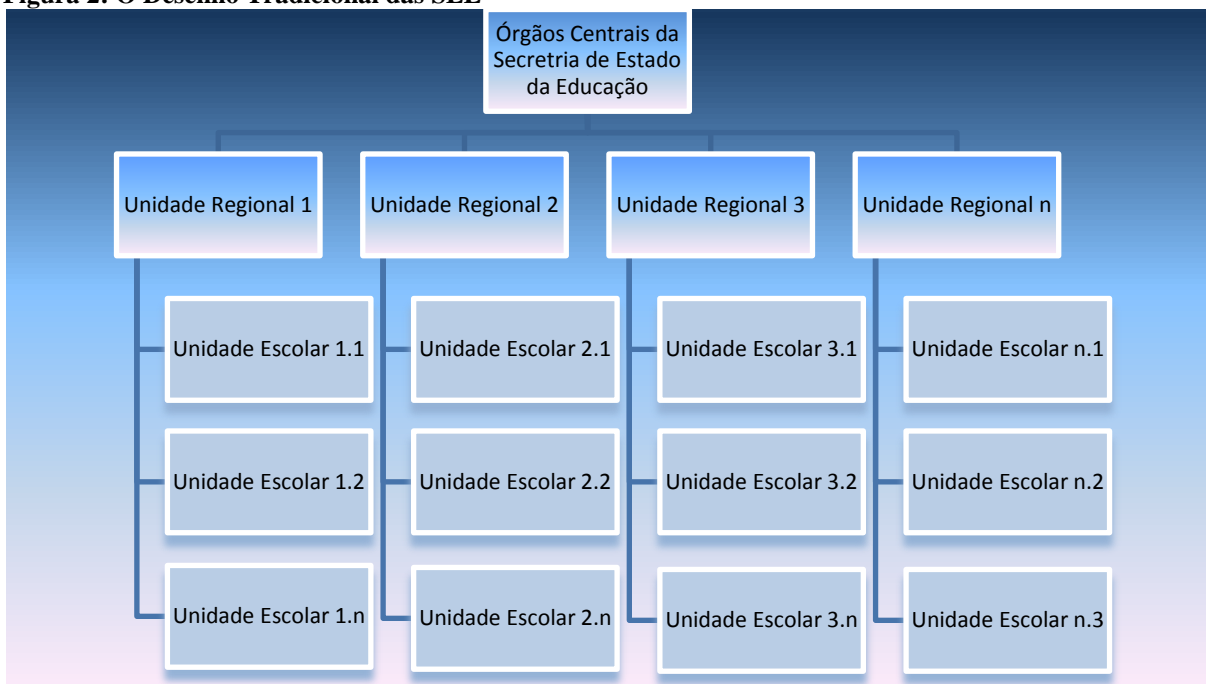
Esta abordagem consolidada na literatura organizacional é combinada com o desenho tradicional das Secretarias de Estado da Educação – SEE – que também contam com um formato de unidades centralizadas e outras desconcentradas a fim de garantir a capilaridade na prestação do serviço educacional. A Figura 2 representa os órgãos centrais, as unidades regionais e as unidades escolares.

O termo alto escalão vem da ciência política e está relacionado aos agentes que, segundo a teoria dos altos escalões, detêm poder sobre os principais aspectos da decisão política em razão de sua primazia na definição da missão, visão, objetivos e estratégias da organização (MINTZBERG *et al.*, 2010). O fato de este conjunto de atores ser responsável pelas definições mais importantes de uma política na administração pública permite denominá-los de agentes do nível estratégico. O alto escalão do setor público é composto tanto por agentes externos nomeados pelo chefe do poder executivo quanto por atores da própria burocracia do serviço público, mas que, diferentemente da maior parte da burocracia das SEE, ocupam posições de destaque em termos decisórios.

A expressão nível intermediário, na maior parte da bibliografia do tema, se refere a uma gama de agentes localizados abaixo do alto escalão e acima do primeiro nível de supervisão na hierarquia da organização, sendo responsável por colocar em prática as decisões

tomadas e exercer atividades necessárias para sustentar o processo de implementação (WOOLDRIDGE *et al*, 2008). Esta definição do que é o nível intermediário, no entanto, muda de acordo com o tamanho, a complexidade e a natureza da organização em análise.

Figura 2: O Desenho Tradicional das SEE



Fonte: Própria.

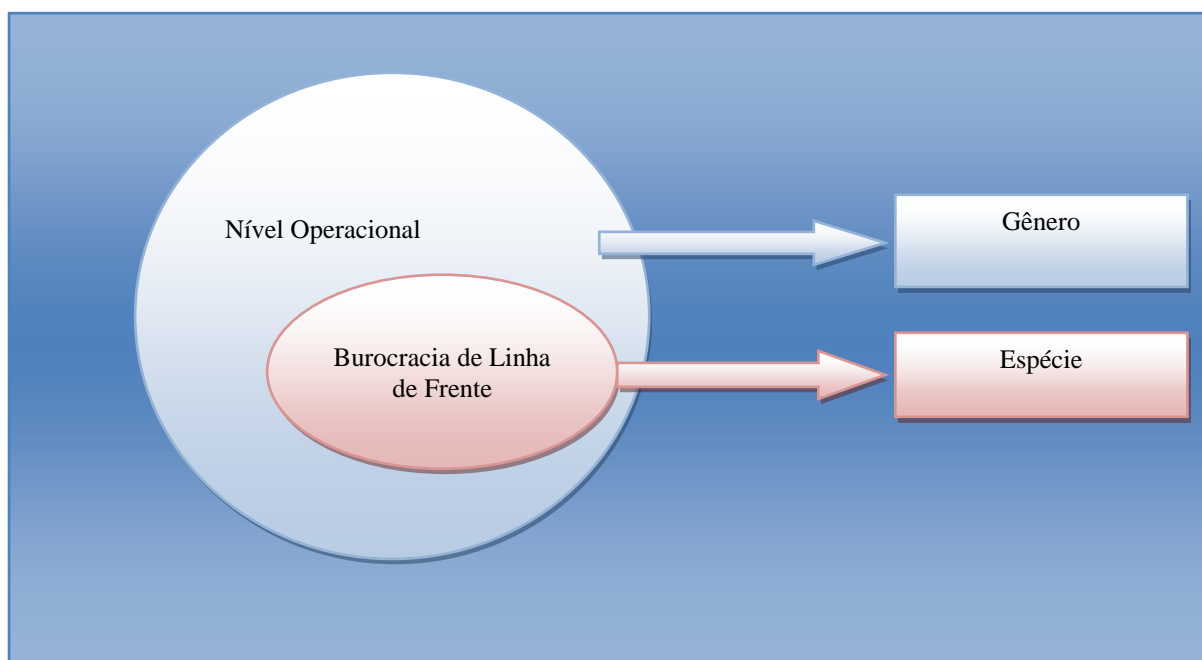
O desenho tradicional das SEEs na maior parte dos estados brasileiros exige uma adaptação da definição de nível intermediário ao contexto da estrutura de oferta de ensino fundamental e médio. A capilaridade exigida na política educacional, aliado ao tamanho descomunal desta organização em relação às demais, exige uma delimitação diferenciada do que é o nível intermediário no âmbito de uma SEE. O nível intermediário, na presente tese, é delimitado como o conjunto de agentes que **atuam em posições gerenciais** nas unidades regionais de ensino – gerência regional – e nas unidades escolares – gerência escolar – com o objetivo de intermediar, apoiar e monitorar os professores no desempenho de suas atividades docentes.

Esta delimitação do que é o nível intermediário numa SEE, embora guarde diferenças com boa parte das definições encontradas na literatura sobre o tema *middle management*, é a mais adequada na medida em que os agentes que operam nesta faixa da organização estão em contato com os dois extremos da pirâmide organizacional – o alto escalão e os professores das unidades escolares. Os agentes deste estrato organizacional, por terem suas responsabilidades ampliadas com o topo da pirâmide em decorrência do *modus operandis* das reformas

gerenciais na educação, são incumbidos do papel de intermediação entre o nível estratégico e a base da pirâmide representada pela Figura 1.

O nível operacional pode ser classificado como todo aquele conjunto de agentes que atua na execução última da política educacional. Esta classificação – nível operacional – deve ser entendida como um gênero no qual a burocracia de linha de frente é uma espécie. Ou seja, o subconjunto da burocracia de linha de frente contempla apenas aquela parte do nível operacional que atua em contato com o público-alvo e é dotada de uma cultura profissional *suis generis* que, em razão da natureza de sua atividade, lhe dá grande margem de escolha em suas decisões mesmo diante do monitoramento do nível intermediário ou do alto escalão. A Figura 3 destaca a relação conceitual entre nível operacional e burocracia de linha de frente.

Figura 3: A Burocracia de Linha de Frente como Subconjunto do Nível Operacional



Fonte: Própria.

O contexto institucional, por sua vez, funciona como um pano de fundo da atuação dos agentes nestes três níveis organizacionais. Este contexto considera todo um conjunto de instituições constituídas em um dado período de tempo, mas que se tornam perenes ao longo dos anos, proporcionando estabilidade e limites à ação humana (SCOTT, 2001). Esta abordagem em quatro variáveis permite captar um nível de complexidade geralmente desconsiderado nas análises da implementação uma vez que as pesquisas na área geralmente focam em um ou no máximo dois destes estratos organizacionais.

1.2 Objeto Teórico: A Teoria da Implementação

A mais consolidada estrutura de políticas públicas é, ainda hoje, a dos estágios das políticas públicas (*policy stages* ou *policy cycle*). Sua origem remonta a influência da teoria dos sistemas aplicada ao processo das políticas públicas (HILL, 2010). O conceito de *policy stages* preconiza que as políticas públicas se desenvolvem em etapas sequenciais relativamente distintas. O sucessivo desenvolvimento da abordagem do sistema por vários autores culminou em um relativo consenso sobre uma série mais ou menos bem definida de etapas heurísticas. As diferenças entre os números e as denominações dos estágios acabam sendo mais em decorrência do destaque que cada autor pretende dar a uma atividade específica do que uma discordância em relação ao conteúdo da atividade.

Vários manuais e autores de políticas públicas destacam a relevância de se compreender a implementação como uma atividade distinta das demais fases do *policy cycle* (BIRKLAND, 2001; HILL, 2010; HILL e HUPE, 2009; HOWLETT *et al*, 2009). O'Toole (2000), por exemplo, define a implementação como a atividade que se desenrola entre o estabelecimento das intenções de se fazer algo e o impacto decorrente da ação do governo. Barbara Ferman (1990) define implementação como aquilo que acontece entre as expectativas e os resultados percebidos das políticas públicas. James Pressman e Aaron Wildavsky (1984) destacam que a implementação deve ser estudada como uma etapa à parte mesmo que não seja possível estabelecer uma delimitação estanque em relação aos outros *policy stages*. Daniel Mazmanian e Paul Sabatier, por sua vez, oferecem uma definição do tipo ideal da etapa de implementação:

Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take a form of important executive orders or courts decisions. Ideally, that decisions identifies the problem to be addressed, stipulate the objective to be pursued, and, in a variety of ways, structures the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with the passage of the basic statute, followed by the decisions of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impacts of agency decisions, and, finally, important revisions in the basic statutes (MAZMANIAN e SABATIER, 1989, p.20).

A ideia deste tipo ideal de implementação não impede que os mesmos autores reconheçam que, na realidade, as leis geralmente não proporcionem mapas exatos dos objetivos da política e dos meios adequados para alcançá-los. Muitos inclusive consideram que a definição precisa de objetivos e meios podem ser contraproduativos na medida em que retira a flexibilidade necessária por parte daqueles que atuam na implementação da política (MATLAND, 1995).

O modelo *top-down* ideal de implementação concebe a formulação como a etapa na qual os políticos definem com clareza o objetivo e o conteúdo da política pública além de proporcionar as diretrizes estruturais da etapa da implementação. Os produtos da etapa da formulação são leis e atos administrativos decididos pelos políticos eleitos que se tornam insumos para a fase de implementação. O viés normativo da separação entre formulação e implementação está ancorado na ideia de que os políticos, na medida em que são eleitos por um processo eleitoral, têm mais legitimidade do que a burocracia para decidir os rumos que o governo deve tomar. Esta concepção na qual os políticos formulam as políticas públicas enquanto a burocracia é responsável pela implementação é a premissa básica das abordagens *top-down*:

One basic approach to the bureaucracy-democracy problem is to conceive of the democratic impulse as essentially emanating from “above”. The “top” of the political system, in this view, consists of the central or most formally authoritative positions and organs of the governing system: those directly chosen by the electorate and those entailing the broadest and most encompassing jurisdiction. Because of the direct link in the public via periodic competitive elections, bodies like parliaments and elected chief executives have a special claim to represent the agenda of the people. One challenge facing these political leaders, then, is to monitor and control the bureaucracy so that the agents do not replace the democratically chosen principals as the key decision makers (MEIER e O’TOOLE, 2006, p. 9).

Segundo Dan Wood e Richard Waterman (1994) as abordagens *top-down* mais simplórias se baseiam em algumas premissas sem as quais são inviáveis na prática. Uma delas é a dicotomia entre política (formulação) e administração (implementação), ou princípio da neutralidade burocrática, elaborada originalmente por Woodrow Wilson (1887). Esta dicotomia buscava contornar o risco de se constituir uma burocracia profissional que poderia atuar de forma a subverter as decisões dos políticos eleitos durante a etapa da implementação, mas que era imprescindível para o funcionamento de um governo eficiente. Esta burocracia deveria, então, ser dotada de uma consciência democrática de que sua atuação deveria se limitar a seguir ao pé da letra as diretrizes, objetivos e meios estabelecidos pelos políticos. A outra premissa é a capacidade de os políticos moldarem estatutos sem deixar qualquer espaço de discricionariedade para a burocracia. O temor era de que a autonomia na implementação acabasse desvirtuando os objetivos democraticamente estabelecidos.

Consciente da irreabilidade prática das premissas idealizadas nos primeiros esforços da linha *top-down*, houve um progressivo abandono das ideias de neutralidade burocrática e da eliminação dos espaços de discricionariedade da burocracia (HILL e HUPE, 2009). Embora a abordagem *top-down* contemporânea ainda mantenha o viés normativo democrático da

primazia dos políticos eleitos em relação aos burocratas, ela passa a aceitar que a relação entre formulação e implementação, na realidade, tende a ser mais interativa. Existem várias situações nas quais os implementadores são obrigados a exercer funções coerentes com aquelas da etapa da formulação, seja em razão da necessidade de autonomia para tomar decisões que demandem conhecimento do contexto local, da incapacidade de os formuladores preverem todos os impactos ou da necessidade de se negociar e obter compromisso da burocracia de linha de frente com a política pública.

Os trabalhos contemporâneos da linha *top-down*, no entanto, ainda detêm importantes premissas orientadoras que as diferenciam dos argumentos dos autores identificados com a perspectiva *bottom-up*. São elas: a) a política pública é constituída ou derivada de uma legislação; b) as políticas públicas têm objetivos definidos contra qual o desempenho pode ser aferido; c) as políticas públicas identificam os *policy instruments* a serem utilizados para se alcançar os objetivos; d) existe uma cadeia de implementação que se inicia de cima, nos altos escalões que formulam as políticas públicas, e segue em direção à burocracia de linha de frente, nível mais baixo do elo; e e) os formuladores da política pública têm meios para obter o compromisso ou induzir certos tipos de comportamentos por parte dos atores que participam da implementação.

O viés normativo de democracia representativa na abordagem *top-down* dá amplo destaque à atividade de formulação na medida em que é nesta etapa que a legislação, que contém os objetivos da política pública, a definição do seu público-alvo, os *policy instruments* a serem utilizados e as diretrizes que estruturam o processo de implementação, é constituída. Estas atividades transcorrem na etapa de formulação e são identificadas como a ação de *policy design*. *Policy design* é “(...) the process by which policies are designed, both through technical analysis and the political process, to achieve a particular goal” (BIRKLAND, 2001, p. 150). O foco na atividade de *policy design*, desempenhada pelos altos escalões políticos, é uma das mais relevantes contribuições da linha *top-down*.

Outra contribuição da perspectiva *top-down* é a importância atribuída ao contexto institucional. O modelo de implementação formulado por Daniel Mazmanian e Paul Sabatier (1989) define os contextos legal, social, econômico e tecnológico como variáveis de impacto sobre a implementação. O contexto político federativo também tem impacto considerável em políticas públicas cujas competências são compartilhadas por diversos entes federativos (BERMAN, 1978). Outra fonte de influências institucionais são os esforços e tentativas

prévias de mudanças empreendidas por agentes governamentais mesmo quando estas não logram sucesso (SABATIER, 1986). Estes esforços prévios proporcionam experiência e aprendizagem aos atores do governo e têm influência sobre novos esforços que podem emergir no futuro.

Apesar dos avanços trazidos pelos autores identificados com a linha *top-down*, muitas lacunas foram deixadas sem resposta e passaram a ser questionadas por uma série de análises do tipo *bottom-up*.

A primeira destas lacunas se referia à dificuldade empírica de se conseguir separar as etapas de formulação e implementação. Barrett e Hill (1984), por exemplo, identificam várias políticas públicas que não se originaram no alto escalão, mas sim dos níveis intermediários e da burocracia de linha de frente em resposta a problemas e pressões do público-alvo. Uma série de autores identificou situações nas quais as atividades de políticos e burocratas se confundiam na prática. Aberbach *et al* (1981) chamam este processo de politização da burocracia e burocratização dos políticos. A necessidade de conhecimento técnico durante a etapa da formulação fortalece a participação de burocratas especializados numa função normativamente definida como política. Do mesmo modo, a participação de políticos durante a etapa da implementação se faz necessária para superar dificuldades que travam a sua execução (HILL e HUPE, 2009).

A segunda lacuna devia-se ao fato de a abordagem *top-down* conceder aos políticos a primazia do controle sobre a burocracia. A lógica deste questionamento era de que o controle era mais efetivamente alcançado por canais diferentes daqueles idealizados pela democracia representativa (MEIER e O'TOOLE, 2006). Os teóricos pluralistas, por exemplo, defendiam a efetividade do controle realizado pelos vários grupos de interesses. Outra versão de controle *bottom-up* era a competição administrada. Nesta versão de controle da burocracia, autores como Julian Le Grand (2003) defendem que os usuários dos serviços públicos exercem um controle mais efetivo sobre a burocracia do que os políticos. Peter deLeon e Linda deLeon (2002) sugerem que a participação da linha de frente e da comunidade na formulação tende a reduzir as fricções durante o processo de implementação, além de proporcionar maior engajamento daqueles que realmente executam as políticas públicas.

Uma terceira lacuna é quanto ao pressuposto de que as políticas públicas possuem objetivos claros contra os quais o desempenho dos programas pode ser avaliado. Barrett e Hill

(1984) analisam que a maior parte das políticas sociais possui objetivos ambíguos, inviabilizando o ideal de avaliação contido na perspectiva *top-down*. Uma vez que os objetivos estabelecidos na legislação são geralmente amplos, demasiadamente otimistas em relação à capacidade de ação estatal e sujeitos a vários tipos de interpretações, sua escolha como parâmetro induz a avaliações de que o processo de implementação geralmente fracassa. Søren Winter (2003b), então, avalia que parâmetros como *output*, *outcome* e solução do problema são medidas mais adequadas para avaliar a implementação.

A quarta lacuna deixada pela abordagem *top-down* despertou a atenção de uma série de autores interessados em compreender em que medida o que ocorria na linha de frente da prestação dos serviços públicos determinava o sucesso ou o fracasso da política pública. A negligência em relação à atuação dos atores nos níveis mais periféricos da cadeia de implementação é o tendão de Aquiles da perspectiva *top-down* (SABATIER, 1986). Esta mudança do enfoque, dos altos escalões políticos em direção ao nível mais baixo da implementação, marcou a emergência de uma série de estudos sobre o papel da burocracia de linha de frente na execução das políticas públicas.

Enquanto certos autores tratavam esta categoria de servidores como ocupantes de posições subalternas e de nenhum impacto político, alguns enxergavam estes agentes como atores autointeressados que buscavam maximizar suas utilidades em detrimento do interesse público e outros como atores bem intencionados que sempre atuavam em prol do interesse público (LEGRAND, 2003). A realidade, no entanto, mostra que o comportamento da burocracia de linha de frente é de tal forma complexa que um mesmo agente, ou organização, pode atuar de modo diferente em situações distintas. Assim, não são raras as vezes em que diferentes pesquisas chegam a conclusões conflitantes sobre o comportamento da burocracia (MEYERS e VORSANGER, 2003).

A dificuldade do alto escalão em exercer um controle efetivo sobre a burocracia levou uma série de autores a focar na possibilidade de os níveis intermediários gerenciarem a discricionariedade da burocracia de linha de frente. O nível intermediário se refere ao conjunto de atores que atua entre o centro e a periferia e exerce um gerenciamento direto sobre situações micro, que se distingue da ação indireta e genérica desempenhada pelo alto escalão, sem perder de vista as diretrizes e objetivos estratégicos emanados de forma *top-down*. Aqui, os efeitos de uma gestão direta na atuação da burocracia de linha de frente passaram a demandar atenção por parte dos pesquisadores (RICCUCI, 2005).

Os trabalhos identificados com a linha *bottom-up*² também foram alvo de críticas (SABATIER, 1986). Uma delas é a ausência de uma estrutura conceitual capaz de proporcionar uma metodologia mínima para o estudo da implementação. Outro problema das abordagens *bottom-up*, no entanto, é que elas ignoram a capacidade de o governo moldar as regras do jogo, de forma que as escolhas realizadas pelos demais atores na cadeia de implementação acabem circunscritas dentro de limites previamente estabelecidos. Paul Sabatier ressalta que o alto escalão tem capacidade de implementar políticas mesmo que esta não conte com a simpatia da burocracia de linha de frente:

Although Sabatier and Mazmanian took seriously the arguments (...) concerning the substantial limitations of programmed/hierarchical control, they did not accept the pessimists' conclusion concerning the inevitability of adaptive implementation in which policy-makers are forced to largely to acquiesce to the preferences of street-level bureaucrats and target groups. Instead, they sought to identify a number of legal and political mechanisms for affecting the preferences and/or constraining the behavior of street-level bureaucrats and target groups both in the initial policy decision and then subsequently over time (SABATIER, 1986, p. 25).

Paul Sabatier não descarta as influências que os vários níveis da cadeia de implementação têm sobre o processo, mas sim destaca que o alto escalão também detém recursos capazes de direcionar o comportamento, as preferências e as escolhas da burocracia de linha de frente. Ou seja, o governo tem poder para desenhar os incentivos com os quais os níveis mais baixos da cadeia de implementação se deparam.

A dialética entre *top-downers* e *bottom-uppers* fez com que a pesquisa da implementação fosse caminhando, ao longo do tempo, de forma consistente em direção a abordagens contingenciais do processo de implementação. A versatilidade dos modelos contingenciais reside no fato de negar a ideia de uma teoria geral que pareceu guiar os desejos de muitos autores interessados no tema implementação. O périplo de vários autores em constituir uma teoria geral mostrou-se, até agora, um retumbante fracasso no estudo das políticas públicas, a ponto de ter levado a implementação a uma encruzilhada (DELEON e DELEON, 2002; HILL e HUPE, 2009; HOWLETT *et al*, 2009; WINTER, 2003b). A busca por uma teoria do tipo *one size fits all* tem apresentado algumas barreiras que se mostram intransponíveis.

A primeira delas é que a variação de tipos de políticas públicas torna o processo de implementação muito singular (HILL e HUPE, 2009). Esta diversidade torna inviável

² São autores identificados com a linha *bottom-up* Michael Lipsky, Jeffrey Protas, Steven Maynard-Moody, Michael Musheno e Dennis Palumbo.

conceber uma teoria geral capaz de abarcar todas as variáveis críticas que interagem ao longo do processo de implementação. O conteúdo da política pública, a capacidade administrativa do governo e os interesses internos e externos à burocracia afetados variam caso a caso, alterando a lógica por trás do processo de implementação. A implementação de um programa de vacinação, por exemplo, guarda poucas semelhanças com a implementação de uma reforma gerencial na educação. Os esforços desencadeados por políticos, gestores dos mais variados níveis e pela burocracia de linha de frente são bastante diversos entre os dois casos.

A segunda barreira é a variação dos contextos institucionais em diferentes sistemas políticos. Assim, a implementação de reformas educacionais em um dado país, por exemplo, tende a guardar significativas diferenças com esforços empreendidos em outra localidade. Não é raro, portanto, que a aplicação pura e simples de uma experiência num dado país em outro com contexto institucional diverso resulte em retumbantes fracassos (POLLITT e BOUCKAERT, 2004). São várias as possíveis razões para isso: diferentes graus de apoio político e social ao longo do tempo, diferenças institucionais (se a forma de estado é federal ou unitária, se o sistema de governo é presidencialista ou parlamentarista etc.), diferentes capacidades administrativas, diferentes atores envolvidos, balanceamento entre as forças de apoio e de resistência, entre outros. O fator primordial envolvido nesta questão é que uma série de variações entre dois contextos constitui uma diferença considerável por ocasião da implementação de um mesmo estilo de política pública.

O reconhecimento de que não é possível obter uma teoria geral da implementação vem abrindo espaços para formação de teorias parciais de alcance mais limitado. A combinação de modelos contingenciais tem o mérito de criar categorias que permitem a análise do processo de implementação segundo critérios de singularidade e regularidade. Ao agrupar processos de implementação em categorias distintas de acordo com suas semelhanças é possível conceber teorias parciais de alcance limitado que permitem avaliar similaridades e singularidades dentro deste estágio das políticas públicas. Ou seja, esta classificação de processos de implementação em diferentes categorias substitui o irrealismo de uma teoria geral pelo pragmatismo de teorias parciais de alcance limitado.

Uma vez superada esta ambição acadêmica é possível se voltar para aquele que tem sido o entrave fundamental aos estudos de implementação: a ausência de uma estrutura conceitual capaz de orientar a atuação dos pesquisadores em direção à acumulação de conhecimento (O'TOOLE, 2000). O desfecho mais visível desta ausência de estrutura é a falta

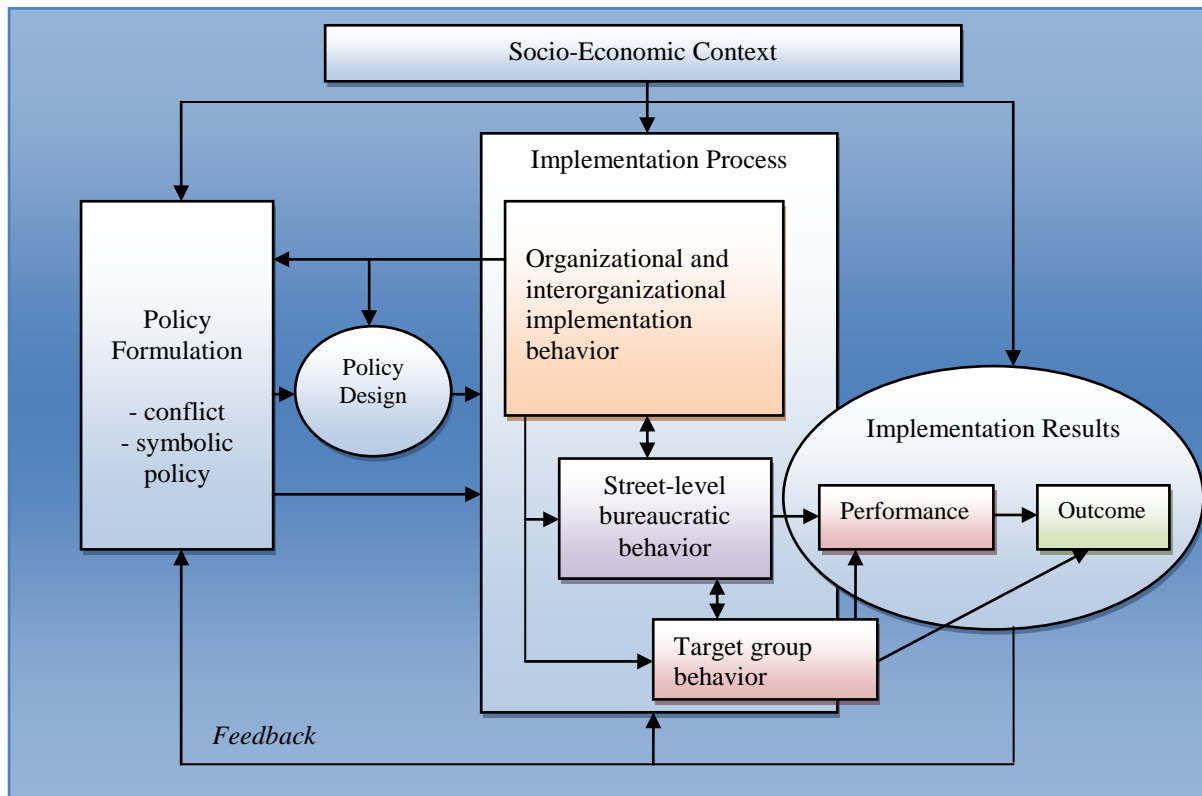
de clareza conceitual que levou autores como Peter deLeon a declarar que “(...) the study of implementation has reached an intellectual dead end” (DELEON, 1999, p.313). Ao analisar este impasse nas pesquisas de implementação, Malcom L. Goggin conclamou por uma terceira geração de pesquisas, focada no teste das teorias desenvolvidas até o momento, com vistas em abordar a implementação de forma mais científica (WINTER, 2003a). Mas o maior problema das pesquisas não tem sido a ausência de estudos empíricos e a identificação de variáveis relevantes ao estudo da implementação. Os modelos contingenciais são exemplos de ferramentas que permitem identificar variáveis relevantes que influenciam o processo de implementação. O que vem fazendo falta é a ausência de um *framework* capaz de delimitar quais, entre todas variáveis relevantes, são realmente imprescindíveis para a análise de um determinado tipo de processo de implementação.

Vários autores vêm trabalhando no desenvolvimento de um *framework* que permita mapear as variáveis imprescindíveis para a análise do processo de implementação de diferentes políticas. Dentre eles, Søren Winter elaborou uma estrutura conceitual *top-down* sofisticada que se mostra apropriada ao estudo de casos que envolvem uma complexa cadeia de implementação. Este *framework*, denominado de Estrutura de Implementação Integrada, combina o viés normativo *top-down* da democracia representativa com um enfoque empírico *bottom-up* no desempenho dos mais variados atores da estrutura organizacional, entre eles a burocracia de linha de frente.

A Estrutura de Implementação Integrada, como será vista adiante, se mostra adequada ao estudo de reformas gerenciais na gestão da educação pública, pois considera as problemáticas envolvidas com o conteúdo da política e as ações administrativas desempenhadas em todos os níveis da cadeia de implementação. O alto escalão governamental mostra-se preponderante nas atividades de *policy design*, coordenação e monitoramento sistêmico. Os níveis intermediários, responsáveis pela intermediação entre alto escalão e linha de frente, atuam na supervisão e gerenciamento daqueles que estão em contato direto com o público alvo da política pública. Já a burocracia de linha de frente, por sua vez, atua em contato direto com o público alvo da política pública. A Figura 4 retrata a Estrutura de Implementação Integrada, originalmente elaborada por Søren Winter, antes da introdução de algumas modificações necessárias para adaptá-la ao caso das reformas gerenciais na educação. O mérito da Estrutura de Implementação Integrada é justamente proporcionar um *framework* simples que dá uma direção às pesquisas de implementação de

políticas mais complexas e meios para se obter clareza conceitual e acúmulo de conhecimento³ sem deixar de levar em conta a dinâmica do processo.

Figura 4: Estrutura de Implementação Integrada



Fonte: Winter (2003a).

1.3 Objeto Empírico

O movimento da *New Public Management* (NPM) tem estado presente nas discussões da administração pública desde o início da década de 1980 (BRESSER, 1998). A maior parte destes estudos, no entanto, apresenta duas limitações. A primeira está no reducionismo de discutir o tema por meio de jargões e princípios genéricos. Atualmente, no entanto, existem inúmeras experiências de reformas ao estilo NPM que permitem superar a falta de exemplos empíricos. A segunda limitação é que a maior parte dos estudos publicados concentra-se em aplicações da NPM em áreas meio, como orçamento e planejamento, cujos efeitos sobre a população são de difícil percepção. As influências da NPM, todavia, se estendem também sobre áreas fim com forte impacto no dia a dia da população, entre elas a educação.

Os casos das recentes reformas da educação básica em São Paulo e Minas Gerais são exemplos de políticas públicas finalísticas fortemente influenciadas pelo movimento da NPM.

³ Outros autores como Hill e Hupe (2009) e Mazmanian e Sabatier (1989) elaboraram *frameworks* alternativos ao desenvolvido por Winter (2003a).

Ambas as reformas têm como pontos centrais a padronização dos conteúdos curriculares, a adoção de sistemas de avaliação externa de aprendizagem e de metas na gestão da educação pública, embora em diferentes intensidades. Estes alicerces constituem o núcleo principal das reformas educacionais que têm se espalhado pelo mundo desde a década de 1990 (DATNOW e PARK, 2009; MAROY, 2008). Alinhada com estes pontos centrais comuns, o movimento reformista em Minas Gerais e São Paulo também introduziu alguns componentes complementares identificados no Quadro 1.

A opção do autor pelo método estudo de casos se deve: a) ao objetivo explicativo da tese; b) ao foco num evento que vem se desenrolando; e c) à impossibilidade de controlar as ações dos atores envolvidos no evento que se busca explicar. O método estudo de casos é a opção mais adequada quando se busca investigar, com profundidade, fenômenos atuais dentro de um contexto complexo que dificulta a definição precisa das fronteiras entre o tema estudado e o ambiente no qual ele se encontra inserido (YIN, 2009). Uma vez que este método prescinde de um escopo perfeitamente delimitado, é possível incluir variáveis que só são descobertas durante o processo de coleta e análise de dados.

A escolha dos casos paulista e mineiro para a análise do processo de implementação de reformas gerenciais na educação é resultado da aplicação da técnica dos “casos mais similares”, uma das sete tipologias de estudo de casos apresentadas por Seawright e Gerring (2008), cujo objetivo é inferir generalizações analíticas a partir de experiências que guardam fortes semelhanças. A opção por esta técnica e a recenticidade de outras reformas similares limitou a pesquisa aos casos de Minas Gerais e São Paulo. A análise de poucos casos, no entanto, permite captar e aprofundar detalhes que não são possíveis em estudos de grande escala (LIJPHART, 1971; LIJPHART, 1975). Assim, a existência da condição mínima de dois casos para a utilização da técnica dos “casos mais similares” não traz graves prejuízos ao estudo de natureza comparativa que se pretende conduzir (SEAWRIGHT e GARRING, 2008).

As recentes mudanças observadas em São Paulo e Minas Gerais são coerentes com a tendência mundial de reforma educacional em direção ao modelo gerencial ou pós-burocrático. Ambas as reformas têm como ingredientes a criação de um sistema de avaliação externa e metas de desempenho escolar com base em um currículo mínimo obrigatório. Os resultados da avaliação externa realizadas pelo governo constituem o indicador que orienta a atuação do governo e das escolas estaduais. Uma vez que a avaliação externa tem por base o

currículo estadual definido pela SEE, ela também constitui um forte incentivo para que os professores efetivamente adotem o conteúdo curricular obrigatório nas salas de aula. A existência de políticas de bonificação por resultados com base nas avaliações externas reforça, ainda mais, a orientação do governo em favor da adoção do conteúdo curricular obrigatório. Ou seja, as reformas em Minas Gerais e São Paulo apresentam um mesmo eixo central e são complementadas por mudanças complementares de cunho reforçador.

A reforma na educação básica de São Paulo ganhou força em meados de 2007 após a posse de Maria Helena Guimarães de Castro na Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE-SP). A ação reformista da SEE-SP contou com um movimento de centralização pedagógica que, através da criação do currículo obrigatório, estabeleceu um conjunto de competências que deveriam ser desenvolvidas pelos alunos em cada uma das séries do ensino básico. Outra mudança que se observou neste período foi a reestruturação no mecanismo de avaliação externa utilizado pelo governo estadual. Esta reestruturação teve por objetivo redirecionar o foco da avaliação externa, que deixou de ser uma avaliação complementar à disposição dos professores para ser uma avaliação do processo de aprendizagem de cada unidade escolar. A partir dos resultados da avaliação externa de 2007, o governo paulista passou a definir uma política de metas anuais de desempenho por escola.

Estas mudanças constituíram o eixo principal da reforma da gestão da educação básica paulista. A introdução de medidas contra o absenteísmo dos professores, a política de bonificação de resultados, a reestruturação do sistema de progressão da carreira de professores, diretores escolares e supervisores de ensino, as políticas de mudança no papel e na forma de atuar da gerência intermediária e a certificação de professores temporários instituíram mudanças complementares às políticas de padronização curricular e avaliação de desempenho na gestão da educação pública.

A reforma na educação básica de Minas Gerais teve início em 2004 com o esforço da Secretaria de Estado da Educação (SEE-MG) em uniformizar o currículo e os materiais de apoio às práticas docentes dos anos iniciais do ensino fundamental. Este esforço teve continuidade em 2005 com a definição dos Conteúdos Básicos Comuns (CBCs) nas disciplinas dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio. A adoção dos CBCs e dos materiais estruturados⁴, que corresponde ao movimento de centralização curricular

⁴ Os materiais estruturados em Minas Gerais só foram implementados nos três primeiros anos do ensino fundamental.

mineiro, tornou-se compulsória pelas unidades escolares estaduais a partir de 2004 – os três primeiros anos do ensino fundamental – e 2006 – anos finais do ensino fundamental e ensino médio. A SEE-MG, então, reestruturou seu sistema de avaliação externa em 2005 – criação do Programa de Avaliação da Alfabetização (Proalfa) – e 2006 – remodelagem do Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (Proeb) no sentido de torná-lo mais alinhado às expectativas da alta gestão e alinhadas às avaliações externas federais.

O passo seguinte da reforma mineira foi o desdobramento do modelo de Acordo de Resultados em metas de desempenho por unidade escolar e unidade regional a partir de 2008. Esta política de definição de metas por unidade escolar foi decorrência da primeira geração de Acordo de Resultados que estabelecia metas globais pactuadas entre governador e seus secretários. A segunda geração do Acordo de Resultados aprofundou a reforma gerencial na gestão educacional ao estabelecer metas para aqueles atores que atuavam na ponta da cadeia de implementação (PINTO e SARAIVA, 2010). Assim como no caso paulista, estas mudanças constituíram o eixo principal da reforma da gestão da educação básica. A introdução da bonificação de resultados, em 2008, a manutenção e aperfeiçoamento da autonomia administrativa das escolas, que vigorava desde 1992, os esforços contínuos de mudança no papel e na forma de atuação da gerência intermediária e a montagem de um sistema de apoio à performance escolar nos anos iniciais do ensino fundamental constituíram programas complementares que visavam reforçar o núcleo da reforma gerencial da educação mineira.

Ambos os casos guardam forte coerência com as recentes reformas educacionais observadas em vários países (MAROY, 2008). Minas Gerais e São Paulo proporcionam bons estudos de casos para o processo de implementação de reformas gerenciais na gestão da educação pública. Ambas as reformas têm como objetivo a melhoria da qualidade da educação. Os componentes utilizados para majorar a qualidade educacional também parecem, à primeira vista, bastante similares. A coerência dos objetivos e componentes observados nestes dois casos levanta a possibilidade de um processo de implementação semelhante. Estas semelhanças inicialmente observadas proporcionam um excelente ponto de partida para a análise comparativa dos esforços empreendidos pelos diversos atores envolvidos no processo de implementação. Mas somente através de uma análise mais profunda dos componentes da reforma e do processo de implementação será possível identificar regularidades e singularidades entre os dois casos.

1.4 Metodologia de Pesquisa

O projeto de tese proposto, na medida em que utiliza contribuições do institucionalismo da escolha racional – foco nas estratégias e interesses dos atores que atuam durante o processo de implementação – e do institucionalismo da teoria das organizações – foco na influência de normas, valores e códigos simbólicos emanados por diversas instituições que se encontram fora do alcance do governo (IMMERGUT, 2006) – se aproxima das abordagens *top-down* mais sofisticadas que reafirmam a legitimidade e a capacidade de agência do governo eleito democraticamente em implementar políticas públicas sem deixar de considerar as influências de outros atores da cadeia de implementação e do contexto institucional.

A linha *top-down* de implementação de políticas públicas é coerente com o institucionalismo da escolha racional uma vez que adota a premissa de que os atores que ocupam o alto escalão governamental são capazes, dentro de certos limites, de definir as regras do jogo que induzem o comportamento do nível intermediário e da burocracia de linha de frente em direção aos objetivos racionalmente determinados. Estes atores, pressionados pelas regras do jogo, acabam realizando escolhas diferentes de suas preferências ideais, mas coerentes com os objetivos estabelecidos (IMMERGUT, 2006). O *policy design*, que se refere à atividade de desenho das regras do jogo, é o meio utilizado pelo núcleo do governo para estruturar uma cadeia de incentivos capaz de induzir a atuação dos diferentes atores ao longo do processo de implementação. A abordagem econômica da escolha racional, que orienta a atividade de *policy design*, envolve:

(1) identifying important policy participants, (2) predicting and assessing the preferences of these individuals, (3) determining how a given policy is likely to alter the incentives or constraints facing these individuals, and (4) predicting how the relevant individuals will respond to policy change and how this response will affect implementation and the achievement of the policy goals (LOEB e MCEWAN, 2006, p. 170).

Ao mesmo tempo em que enxerga uma ampla capacidade da ação por parte do alto escalão, a linha metodológica seguida, ao adotar determinadas premissas do institucionalismo da teoria das organizações, também reconhece o peso de normas, valores e códigos simbólicos emanados por diversas instituições que se encontram aquém do controle do governo, mas têm reflexos consideráveis sobre as políticas públicas.

Em relação ao tema escolhido, a implementação de reformas gerenciais na educação, a cultura ocupacional dos professores, baseada fortemente na autonomia profissional em sala de aula, constitui uma barreira para as tentativas do alto escalão governamental em alterar o funcionamento do sistema. A cultura ocupacional dos professores, que pode ser compreendida a partir da posição das entidades sindicais, se opõe tanto aos esforços de padronização curricular quanto à introdução da gestão de desempenho, o que torna o processo de implementação do modelo gerencial na educação mais difícil. O *ethos* e a ideologia profissional dos professores, constituídos ao longo de sua formação técnica, da convivência com seus pares no local de trabalho e de suas práticas em sala de aula, lhes dão uma forma própria de ler, entender e atuar no mundo que geralmente não convergem com estes modelos de reforma (CUBAN, 2009).

A segunda barreira identificada é ou da falta de capacidade ou incompreensão cognitiva. Os professores, em razão da falta de capacidade ou da dificuldade de compreender a reforma ou modificar sua forma de atuação profissional da maneira esperada pelo alto escalão, acaba prejudicando a implementação da reforma. Esta segunda barreira pode ser observada em situações nas quais os professores não mudam sua forma de atuação devido à falta de conhecimento sobre como atuar de forma mais efetiva, à incompreensão dos sinais emitidos pelo alto escalão e à dificuldade de alterar hábitos já institucionalizados (ELMORE, 2004), e não em razão de atos de sabotagem à reforma. Esta segunda barreira resulta do fato que:

Accountability systems do not produce performance; they mobilize incentives, engagement, agency, and capacity to produce performance. Accountability systems do not, for the most part, reflect any systematic coordination of capacity and accountability, nor do they reflect any clear understanding of what capacities are required to meet expectations for performance and where the responsibility for enhancing those capacities lies (ELMORE, 2004, p.294).

A cultura ocupacional crítica e a falta de capacidade ou incompreensão cognitiva são espécies do gênero comportamento resistente à reforma. Quando se soma a cultura ocupacional crítica à falta de capacidade ou incompreensão cognitiva dos professores, o nível de resistência à reforma torna-se ainda maior, pois a política de padronização dos conteúdos curriculares e a mudança de suas práticas docentes em direção a uma pedagogia de resultados dependem, em última instância, da compreensão, aceitação e comprometimento dos professores com sua aplicação nas salas de aula.

Estas dificuldades, como ressaltado anteriormente, não têm desencorajado tentativas de reformas gerenciais na educação. Justamente por se considerar estas dificuldades que se definiu como problema geral de pesquisa a identificação dos limites e possibilidades da implementação *top-down* de reformas gerenciais na educação em um contexto no qual a burocracia de linha de frente tem forte impacto sobre a eficácia da implementação/reforma, mas, ao mesmo tempo, tem um comportamento resistente aos componentes deste modelo de reforma.

Mas antes de aprofundar sobre o método de pesquisa da tese, é necessário definir com mais clareza alguns termos utilizados a fim de evitar confusões constantemente observadas na literatura de implementação. O primeiro termo se refere à **eficácia da implementação das reformas gerenciais na educação**. A opção metodológica do autor é de que o termo eficácia da implementação/reforma seja avaliado em termos de nível de implementação, pelo sistema escolar, dos componentes idealizados em cada reforma e pela mudança na forma de atuação do nível intermediário e da burocracia de linha de frente na direção desejada pelo alto escalão governamental. Assim, eficácia da implementação / reforma se diferencia do que se denomina de efetividade da reforma. Este último se refere ao impacto da reforma sobre os níveis de aprendizagem medidos em termos de desempenho dos alunos nas avaliações externas. O Quadro 2 destaca a definição de eficácia da implementação que guia a presente tese.

Quadro 2: Definição de Eficácia da Implementação

Variável Analisada	Definição
Eficácia da Implementação	Medida utilizada para aferir em que medida um dado componente da reforma foi implementado conforme as previsões do alto escalão, alterando o comportamento do público alvo da política

Fonte: Própria.

A decisão de focar na eficácia da implementação/reforma, ao invés da efetividade, se deve tanto à atenção que se pretende dar ao processo de implementação quanto à recenticidade destas políticas nos casos estudados. O foco no processo de implementação permite o mapeamento de decisões e ações empreendidas pelos diferentes atores que atuam na cadeia de implementação (LESTER e GOGGIN, 1999). Além disto, ela facilita a identificação de regularidades e singularidades nos esforços empreendidos em São Paulo e Minas Gerais na condução das reformas educacionais. Já o fato de as reformas serem recentes não permite uma avaliação mais consistente de seus impactos sobre os níveis de aprendizagem. Mas ao deixar em aberto a possibilidade de utilizar, secundariamente, o

desempenho (*output*) ou o impacto (*outcome*) como variável dependente, permite-se que sejam consideradas evidências preliminares que podem reforçar ou prejudicar a capacidade do alto escalão dar continuidade aos esforços de reforma⁵. Ou seja, este estudo utilizará como variável dependente principal a eficácia da implementação/reforma e apenas secundariamente a efetividade da reforma⁶:

a. Ao se considerar a eficácia da implementação como variável dependente, temos a seguinte expressão: $\gamma = \beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$, em que γ é a eficácia da reforma, β_0 o contexto institucional, β_1 a atuação do alto escalão governamental, β_2 a atuação do nível intermediário e β_3 a atuação da burocracia de linha de frente.

b. Ao se considerar a efetividade da reforma como variável dependente, temos a seguinte expressão: $\delta = \varphi_0 + \varphi_1 + \varphi_2 + \varphi_3$, em que δ é a efetividade da reforma, φ_0 o contexto institucional, φ_1 é a atuação do alto escalão governamental, φ_2 a atuação do nível intermediário e φ_3 a atuação da burocracia de linha de frente.

Outro ponto que também deve ser esclarecido é a relação, não necessariamente explícita, entre eficácia da implementação e efetividade da reforma. Quando o alto escalão governamental dá início a uma reforma, ele parte do pressuposto de que a implementação dos componentes do modelo produzirão ganhos de qualidade na educação. Ou seja, existe uma relação causal implícita entre eficácia da implementação e efetividade da reforma. Mas como o foco do estudo é a eficácia da implementação, não há maiores preocupações metodológicas em relação à veracidade da teoria causal que está por trás da ligação entre eficácia da implementação e efetividade da reforma.

Outra definição importante, embora já se tenha explicado, é a diferenciação terminológica adotada entre cultura ocupacional crítica e a falta de capacidade ou incompreensão cognitiva. Reforçar esta diferenciação é importante dado que a falta de capacidade ou incompreensão cognitiva parecem ser, à primeira vista, um problema bem mais amplo do que a cultura ocupacional crítica⁷. O primeiro termo, que pode ser delineado a partir da posição crítica dos sindicatos que representam a categoria em relação aos componentes da

⁵ Evidências preliminares positivas fortalecem a posição dos patrocinadores da reforma e reduzem barreiras aos esforços empreendidos. Já evidências preliminares negativas enfraquecem a posição dos patrocinadores da reforma, dificultando a eficácia da implementação.

⁶ Ressalta-se que esta tese se utiliza do método qualitativo. A representação é um esforço de organização com o objetivo de identificar as variáveis consideradas para análise da eficácia da implementação.

⁷ O nível de adesão de professores às manifestações sindicais contrárias à reforma tem sido bastante baixo em São Paulo.

reforma, é definido como a cultura predominante entre os professores, decorrente de sua formação profissional, da convivência entre seus pares e das suas experiências nas salas de aula. Já o segundo se refere à dificuldade dos professores em compreender como eles devem atuar para que a reforma tenha sucesso.

Uma vez definidos os termos metodológicos que guiarão a tese, passa-se à explicação de o porquê uma abordagem *top-down* sofisticada é a metodologia mais adequada para explicar o processo de implementação das reformas gerenciais na educação. As especificidades do processo de implementação são compatíveis com modelos de interpretação capazes de captar um nível de complexidade usualmente desconsiderada pela literatura de implementação (YIN, 2009). Ou seja, é necessário um nível de sofisticação analítica que vai além do binômio alto escalão governamental (abordagem *top-down* tradicional) e burocracia de linha de frente (abordagem *bottom-up*). É neste sentido que este projeto se guia pela Estrutura de Implementação Integrada, elaborado por Søren Winter, para compreender o processo de implementação das reformas na gestão da educação básica de São Paulo e Minas Gerais.

A Estrutura de Implementação Integrada permite a análise da atuação de três níveis de atores como variáveis independentes que atuam sobre o processo de implementação – a variável dependente. O primeiro nível, denominado de alto escalão, se refere aos atores que ocupam os mais altos postos hierárquicos da organização. Este nível é responsável por tomar decisões estratégicas, cujos efeitos são profundos e de longo prazo (MOREIRA, 2010). Entre as suas funções está a definição da identidade organizacional, a formatação do plano estratégico e das macroestratégias, a definição de prioridades e a atividade de monitoramento sistêmico – tais funções são agrupadas nas atividades de *policy design*, coordenação e monitoramento sistêmico.

Já o nível intermediário, também denominado de gerência média ou pela expressão *middle managers*, se refere ao conjunto de atores que atua como uma ponte entre o alto escalão e o nível operacional e que exerce atividades de gerenciamento tático (MOREIRA, 2010). Entre as funções de gerenciamento tático está a tradução das decisões estratégicas do alto escalão em ações executáveis no nível micro⁸, o acompanhamento diário das atividades

⁸ É a capacidade de comunicação/intermediação interna, definição de tarefas e metas para o nível operacional, ou seja, de “fazer a máquina andar”.

do nível operacional⁹, a liderança tática¹⁰, a atuação como agente de mudança¹¹ e a de gestor de linha de recursos humanos¹² – tais funções são agrupadas nas atividades de intermediação e gerenciamento *in loco*. Embutido nestas funções está o maior desafio do nível intermediário: a promoção do alinhamento entre as decisões e ações do alto escalão e a sua execução pelos agentes do nível operacional (MOREIRA, 2010).

O nível operacional, por sua vez, corresponde àqueles colaboradores que detêm altas habilidades técnicas para execução de funções específicas. O termo burocracia de linha de frente se refere a um subconjunto do nível operacional que detém algumas especificidades, entre elas a presença de uma cultura profissional própria e reconhecida e um contato direto, permanente e subjetivo com o público alvo atendido, que a torna um tema recorrente no estudo da implementação de políticas públicas. A presença destes ingredientes faz com que a burocracia de linha de frente detenha amplos espaços de discricionariedade em relação aos níveis hierárquicos superiores (LIPSKY, 1980; MAYNARD-MOODY e MUSHENO, 2003). O modelo também identifica o contexto institucional como uma variável independente adicional que tem reflexos sobre o processo de implementação.

A Estrutura de Implementação Integrada, ao considerar os três níveis de atores inseridos num contexto institucional, capta a complexidade que usualmente é desconsiderada na literatura de políticas públicas, favorecendo uma interpretação mais realista e profunda do processo de implementação. A Figura 5 retrata a Estrutura de Implementação Integrada com a introdução de algumas modificações para adaptá-la ao caso das reformas gerenciais na educação. A principal diferença em relação à Figura 4 é a separação entre as ações do alto escalão e do nível intermediário que se encontravam indissociáveis no *framework* de Søren Winter sob o conceito de comportamento organizacional e interorganizacional.

A Estrutura de Implementação Integrada é classificada como *top-down* porque parte da premissa que o governo tem legitimidade democrática e capacidade para implementar seu plano de governo. Mas ele se afasta dos modelos *top-down* tradicionais porque leva em conta a influência do nível intermediário, da burocracia de linha de frente e do contexto institucional no processo de implementação. Este modelo é capaz de captar o conflito entre as pretensões

⁹ É o monitoramento *in loco*.

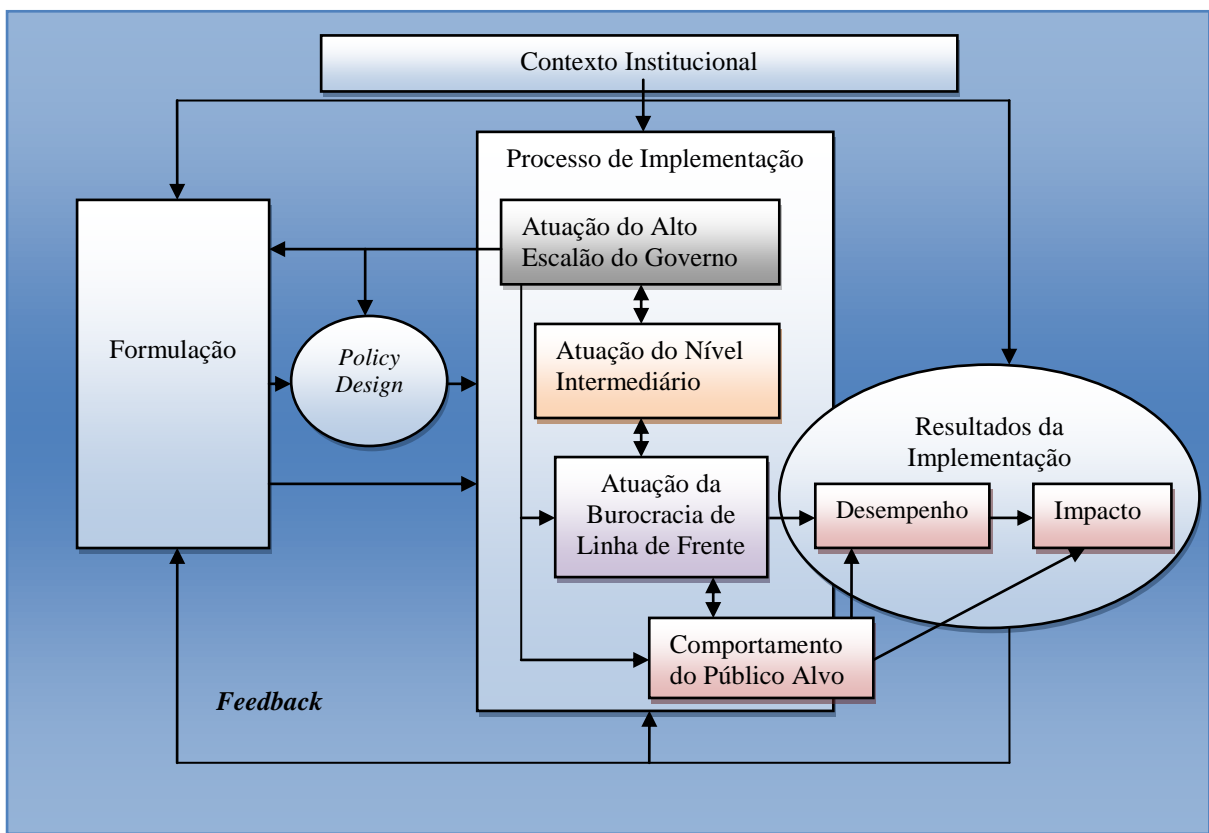
¹⁰ É a capacidade de construir bom relacionamento, envolver, influenciar e obter comprometimento de seus colaboradores.

¹¹ É a capacidade de obter mudança comportamental favorável de seus colaboradores à adoção das práticas patrocinadas pelo alto escalão.

¹² É a capacidade de desenvolver pessoas e avaliar o desempenho de seus colaboradores.

do núcleo do governo e o comportamento resistente dos professores, ou seja, o movimento dissonante entre o topo e a ponta que acaba ditando a dinâmica da implementação das reformas gerenciais na educação. Este nível de sofisticação permite responder à **pergunta específica da pesquisa da tese**: em que componentes do modelo gerencial da educação o desalinhamento entre a atuação do alto escalão governamental e a atuação do nível intermediário, em São Paulo e Minas Gerais, num contexto no qual a burocracia de linha de frente apresenta um comportamento resistente aos componentes da reforma, impõe obstáculos ao processo de implementação e, conseqüentemente, à sua eficácia?

Figura 5: Aplicando a Estrutura de Implementação Integrada às Reformas Gerenciais da Educação



Fonte: Própria, modificado de Winter (2003a).

Utilizando-se de *insights* da literatura de políticas públicas e administração, a **hipótese preliminar** da tese é que a implementação de reformas gerenciais na educação básica de Minas Gerais e São Paulo tem se deparado com uma série de problemas decorrentes do desalinhamento entre o alto escalão governamental e o nível intermediário, prejudicando a sua eficácia. O conflito inerente que caracteriza as reformas gerenciais na educação demanda não só um bom desempenho das funções do alto escalão governamental, mas também uma ação consistente por parte dos atores do nível intermediação que atuam em contato direto com a burocracia de linha de frente.

Esta hipótese preliminar se fundamenta na teoria de que quanto maior o desalinhamento entre a atuação do alto escalão governamental e a atuação do nível intermediário, menor é a capacidade governamental de implementar eficazmente uma reforma, dado que a efetividade desta política depende de uma atuação ativa dos gestores intermediários a fim de superar o comportamento resistente da burocracia de linha de frente. A enunciação desta teoria explicativa preliminar é imprescindível na medida em que fornece um ponto de partida à pesquisa que se orienta pelo método de estudo de casos (YIN, 2009). Ou seja, esta teoria preliminar proporciona um guia para coleta e análise de dados.

A elaboração de uma pergunta específica significativamente mais modesta do que o problema geral proposto não significa que o autor se abstenha da expectativa mais arrojada de formalizar uma teoria robusta capaz de avaliar, *ex-ante*, os limites e as possibilidades da implementação *top-down* de reformas gerenciais na educação. Ou seja, o presente trabalho mantém o objetivo de obter uma teoria de médio alcance capaz de prever a eficácia da implementação para além dos casos de Minas Gerais e São Paulo. Esta possibilidade deve-se ao fato de que o estudo de casos, embora não alce bases para a extrapolação estatística, permite a generalização analítica (YIN, 2009). Segundo Robert K. Yin,

A (...) common concern about case studies is that they provide little basis for scientific generalization. “How can you generalize from a single case?” is a frequently heard question. (...). The short answer is that case studies, like experiments, are generalizable to theoretical propositions and not to populations or universes. In this sense, the case study, like the experiment, does not represent a “sample”, and in doing a case study, your goal will be to expand and generalize theories (analytic generalization) and not to enumerate frequencies (statistical generalization) (YIN, 2009, p. 15).

Ou seja, existem subsídios teóricos consistentes que permitem a utilização do método estudo de casos para generalizar teorias de médio alcance capazes de avaliar as possibilidades de eficácia da implementação com base nas características e ações do alto escalão governamental, do nível intermediário e da burocracia de linha de frente, além do contexto institucional que impõe uma série de restrições e limites à capacidade de agência dos atores reformistas.

1.5 Pesquisa de Campo

A narrativa dos dois casos de implementação de reformas gerenciais na educação será norteada pelas variáveis independentes extraídas da literatura de implementação de políticas públicas e que se encontram consolidadas na Estrutura de Implementação Integrada. Para a

construção da narrativa, serão realizadas análises documentais (projetos, leis e atos administrativos variados), reportagens de jornais e revistas de grande circulação e entrevistas com atores do alto escalão que tiveram papel ativo nas reformas. Estes atores do alto escalão, em razão do contato com o nível intermediário, serão utilizados como fonte de interpretação da atuação do nível tático e da burocracia de linha de frente em resposta às políticas gerenciais na gestão da educação pública. Também serão consideradas entrevistas com especialistas em educação e reformas educacionais, além de personagens que ocupam altos cargos em outras esferas de governo.

As entrevistas com os atores do alto escalão buscarão captar a atuação deste nível nas atividades de *policy design*, coordenação e monitoramento sistêmico. Os tópicos com foco no *policy design* têm por objetivo explicar as razões que levaram o governo a decidir por um determinado formato de política ao invés de outro, o que foi ou vem sendo implementado, e o que não saiu do papel (quais as razões de algo ter sido ou não implementado). Já a atividade de coordenação será avaliada por meio de tópicos que buscam aferir os esforços empreendidos pelo núcleo do governo para que os demais atores da cadeia de implementação compreendessem, aceitassem e se comprometessem com a política em questão. Buscando responder à pergunta específica da pesquisa, o autor dará atenção especial aos esforços de alinhar a ação do nível intermediário com o rumo pretendido pelo alto escalão a fim de potencializar a ação estatal.

As entrevistas com o alto escalão também serão utilizadas para analisar a atuação do nível intermediário, ou seja, como estes atores compreenderam, aceitaram e se comprometeram com a política patrocinada pelo núcleo do governo. Ou seja, as ações desencadeadas pelo alto escalão podem ter sido suficientes ou não para alinhar a atuação do nível intermediário ao rumo pretendido pelo governo. Assim, será possível avaliar a dimensão do *gap* entre alinhamento potencial e alinhamento efetivo entre os dois níveis. As entrevistas também buscarão avaliar as ações empreendidas neste nível para obter o engajamento da burocracia de linha de frente, ampliando a compreensão da reforma, indicando caminhos a seguir e vencendo resistências.

1.6 Contribuições da Tese para o Campo de Pesquisa

A primeira contribuição que o presente trabalho intenta proporcionar ao estudo da implementação é a exploração de teorias de alcance mais limitado aplicado aos casos de

reformas gerenciais da educação e outras que apresentam características parecidas. A análise das reformas gerenciais na educação se encaixa bem em modelos *top-down* sofisticados que levam em consideração a capacidade de o alto escalão induzir os demais atores em direção às suas preferências políticas e a influência dos níveis intermediários e da burocracia de linha de frente no processo de implementação. Esta capacidade do núcleo do governo se dá primordialmente através da definição das regras do jogo que acabam gerando incentivos para atuação dos demais atores da cadeia de implementação. Já os limites desta influência residem nos amplos espaços de discricionariedade mantidos pelos níveis intermediários e, principalmente, pela burocracia de linha de frente. Estes limites, no entanto, não parecem impedir as tentativas de inúmeros governos em empreender reformas neste estilo.

Essa perspectiva pode contribuir para os estudos de implementação na medida em que abandona a infrutífera busca por uma teoria geral da implementação que orientou os esforços de vários autores na década de 1980. A utilização de modelos analíticos contingenciais – que serão apresentados no capítulo três desta tese – permite a identificação e categorização de tipos distintos de processo de implementação, levando em consideração fatores associados ao conteúdo da política pública e à capacidade da administração pública. Cada uma destas categorias sintetiza experiências de implementação que guardam características em comum.

A análise de casos classificados numa mesma categoria possibilita a identificação de uma série de regularidades e singularidades. Estas podem ser comparadas com outras experiências similares e até mesmo com casos classificados em outra categoria. A análise de experiências similares através do método comparativo (LIJPHART, 1975) pode contribuir para elucidar dúvidas em relação ao atual estágio de conhecimento sobre o tema além de dar uma orientação inicial para superar a encruzilhada em que se encontram os estudos de implementação.

A segunda contribuição proporcionada pelo estudo é o aprofundamento sobre uma política que tem estado cada vez mais em evidência: a gestão da educação pública. A maior parte dos estudos recentes sobre educação pública, no entanto, apresenta um enfoque mais voltado à compreensão das influências dos vários grupos de pressão sobre a formulação de políticas educacionais e ao conteúdo pedagógico das reformas educacionais do que ao processo administrativo relativo à implementação de políticas educacionais (REFFEL, 2007). A abordagem deste estudo, seguindo a linha de Riccucci (2005), aborda os meandros do processo de implementação e considera que a gestão tem impacto sobre o desempenho da política pública. Embora esta declaração pareça óbvia, muitos trabalhos de autores identificados com a linha *bottom-up* minimizam, ou até mesmo negam, o impacto das

ferramentas de gestão na atuação dos atores da linha de frente. O foco nas atividades de *policy design*, coordenação e monitoramento sistêmico do alto escalão, e nas atividades de intermediação e gerenciamento *in loco* dos atores do nível intermediário, sem perder de vista o papel desempenhado pela burocracia de linha de frente, constitui uma tentativa de mapear os efeitos da gestão sobre o processo de implementação das reformas gerenciais na educação.

Por fim, outra contribuição que o presente estudo almeja está relacionada à geração de orientações práticas ao mundo da ação na administração pública. A implementação é um caso típico de tema em que teoria e prática estão fortemente ligadas (O'TOOLE, 2004). O fato de a estratégia desta pesquisa ter como um dos seus focos as diferentes atividades desempenhadas por distintos atores da cadeia de implementação acaba por superar o caráter reducionista das abordagens mais simplistas da implementação que se concentram exclusivamente no alto escalão governamental ou na burocracia de linha de frente.

2. O MODELO GERENCIAL DA EDUCAÇÃO

O estudo do processo de implementação das reformas gerenciais da educação exige um esforço prévio com vistas em qualificar as origens do que a presente tese qualifica de Modelo Gerencial da Educação. Este esforço inicial é essencial para a compreensão das raízes teóricas que vêm influenciando, conscientemente ou mimeticamente, o movimento reformista ao redor do mundo.

Uma vez abordados os matizes de pensamento que influenciaram o surgimento do movimento reformista na educação, a tese irá analisar aquele país em que o modelo de reforma mais se aproximou do Modelo Gerencial da Educação: a Inglaterra. Esta análise, além de proporcionar uma exemplificação prática de uma reforma gerencial da educação, permite que o leitor se certifique de que o Modelo Gerencial da Educação não é uma mera abstração teórica do autor desta presente tese.

2.1 As Raízes Teóricas do Modelo Gerencial da Educação

A onda de reformas na educação no fim da década de 1980 se baseou em um conjunto de ideias que se materializou através da montagem de uma nova arquitetura na gestão da educação pública que se diferenciava fortemente do modelo tradicional de gerenciamento da educação (BARTLETT *et al*, 1998). As origens teóricas que deram base a esta nova arquitetura na gestão da educação pública foram teorias econômicas e administrativas em um contexto caracterizado pela forte descrença pública em relação à qualidade do sistema público de educação básica.

O primeiro conjunto de ideias que emergiu em meio à discussão sobre a reforma da educação tinha por objetivo construir uma institucionalidade que reorganizasse as relações entre os múltiplos agentes da educação, reduzindo a ineficiência do ensino público e os problemas de iniquidade social ocasionados por uma política educacional distante dos anseios da população. Esse primeiro conjunto de ideias está diretamente relacionado à construção, teórica e prática, de uma rede de incentivos visando tornar a burocracia escolar mais responsiva aos usuários de serviços públicos.

A emergência da nova economia institucional nas análises do funcionamento das organizações se deu com a crescente popularidade da Teoria dos Custos de Transação (TCT) e da Teoria da Agência (TA). A TCT compreende mercado e hierarquia como mecanismos alternativos de governança que devem ser escolhidos a partir da análise das variáveis incerteza e oportunismo (BARNEY e HESTERLY, 2004). A variável incerteza se refere à

assimetria de informação entre duas partes. Já o oportunismo representa a possibilidade de atores se comportarem buscando enganar e confundir a outra parte numa dada transação.

Neste sentido, a escolha do mecanismo de governança depende da análise dos custos associados a cada opção. A TA, por sua vez, representa uma parte da teoria econômica “(...) que busca compreender as causas e conseqüências, para as organizações, da discordância sobre metas” (BARNEY e HESTERLY, pág. 145, 2004) entre diferentes atores. A TA tem como foco a análise do processo de gerenciamento das organizações a partir das problemáticas da delegação de autoridade, dos mecanismos de monitoramento e de atribuição de incentivos com vistas em alinhar a atuação do agente às expectativas do principal.

Os pressupostos das TCT e TA formam o arcabouço do mecanismo de competição administrada e dos novos sistemas de remuneração atrelados ao desempenho educacional. A competição administrada surge como uma alternativa que busca conciliar pontos fortes dos modelos de governança examinados pela TCT, na medida em que reconhece, conforme o modelo hierárquico, a importância do governo como agente coordenador de políticas públicas, mas insere características do modelo de mercado a fim de corrigir disfunções do modelo burocrático estatal como a má qualidade dos serviços prestados (LE GRAND, 2003). Os novos sistemas de remuneração, por sua vez, surgem do desejo de alinhar o desempenho profissional ao organizacional, desafio teórico próprio da TA (BURGUESS e METCALFE, 1999).

O segundo conjunto de idéias diz respeito ao impacto descentralizador da reforma, por meio da autonomia concedida às unidades escolares, que abria espaço para a implementação de arranjos característicos da NPM, tais como redução das linhas de comando (*downsizing*), *empowerment* da gerência escolar e ênfase no alcance de resultados com base na estruturação de sistema de metas de aprendizagem por unidade escolar. Este conjunto de ideias está diretamente ligado a uma nova cultura gerencial que emergiu a partir da literatura de administração de empresas. As principais origens de seus pressupostos são bibliografias variadas que descrevem práticas de sucesso em diversas organizações.

As teorias administrativas, durante toda sua história, exerceram forte influência sobre os setores público e privado. Durante a maior parte da primeira metade do século XX, os trabalhos sobre teorias administrativas exerciam forte influência sobre os setores público e privado. Neste período, a similaridade entre a administração pública e empresarial marcou a era da *Progressive Public Administration* (PPA). As fundações que tornavam os princípios da teoria da administração intercambiável com a administração pública estavam na possibilidade de estudá-la em termos de processos, funções, arquitetura organizacional, eficiência e

eficácia. Autores como Frank Godnow, Leonard White, Woodrow Wilson, Luther Gulick, W.F. Willoughby e Frederick Taylor trouxeram contribuições à administração de forma geral.

O afastamento entre teoria da administração e administração pública se deu mediante a crítica que autores como Wallace Sayre e Dwight Waldo passaram a fazer sobre a linha da PPA. A crítica destes autores sustentava a posição de que a PPA baseava-se na estrita separação entre política e administração pública (LYNN, 2001). O acolhimento desta crítica pelos novos autores identificados com o tema minou as fundações conjuntas entre administração geral e pública. Apesar dos esforços para se restabelecer a legitimidade do campo da administração pública, seus fundamentos ficaram enfraquecidos pela falsa premissa de que os estudos sobre administração pública, após Dwight Waldo, não poderiam se aproximar do ponto de vista dos fundadores da PPA (SVARA, 2001). O resultado disto foi o afastamento da administração pública das teorias administrativas e seu posterior encastelamento no âmbito da ciência política, sociais e do direito administrativo.

O retorno das discussões sobre a administração pública sob a ótica da teoria da administração é bastante recente. Depois de mais de três décadas de relativo abandono e uma separação bastante radical entre administração empresarial e pública, as influências da teoria da administração voltaram a ser observadas no setor público a partir de meados da década de 80, sob o nome de gerencialismo (*managerialism*).

A emergência do *managerialism* se deveu à crise de credibilidade que a administração pública atravessava em vários países, abrindo espaço para uma demanda crescente por práticas da administração empresarial. Mas a reaproximação entre a administração pública e a privada observada na década de 1980 não foi similar em todos os países (SAINT-MARTIN, 1998). Os países que estabeleceram uma linha divisória mais forte entre ambos continuam muito reticentes em aceitar as práticas gerenciais do setor privado. Já países que tinham uma tradição maior da participação do setor privado na administração pública revelaram um maior grau de abertura para teorias e métodos administrativos trazidos por consultorias empresariais. Este é o caso da Inglaterra.

2.2 A Reforma Gerencial da Educação na Inglaterra

A Inglaterra é um dos quatro países que constituem o Reino Unido. Seu sistema de educação básica está organizado em ensino primário, secundário, ambos compulsórios, e complementar. O ensino primário, constituído por sete séries, é destinado a crianças de 5 a 11 anos. O ensino secundário, composto de cinco séries, é destinado aos adolescentes de 12 a 16 anos. Já o ensino complementar, voltado para jovens de 17 e 18 anos, apresenta uma

organização bastante diversificada, podendo se focar tanto na formação para o trabalho quanto na preparação para universidades.

Embora esta organização da educação básica permaneça vigente desde a década de 1940, a publicação do *Education Reform Act* (ERA), em 1988, trouxe uma série de mudanças com relação à gestão do sistema educacional. Antes da publicação do ERA, as *Local Educational Authorities* (LEAs), autoridades constituídas pelos governos locais, eram dotadas de grande autonomia administrativa na destinação de recursos orçamentários e na fiscalização e acompanhamento das unidades escolares. As escolas e os professores da rede pública, por sua vez, detinham ampla autonomia pedagógica na definição dos conteúdos curriculares a serem ensinados. Já a distribuição dos alunos entre as escolas públicas tinha como critério a residência dos alunos.

As críticas a este modelo de gestão do sistema educacional inglês emergiram diante dos resultados de exames internacionais que colocavam a Inglaterra numa escala intermediária entre vários países desenvolvidos (DOCKING, 2000). Vários acadêmicos e políticos passaram a demonstrar receio quanto ao futuro econômico da Inglaterra no século XXI em razão do desempenho educacional inglês. Na esteira deste movimento, Correlli Barnett, um famoso historiador inglês, publicou, em 1986, um livro influente – *The Audit of War: The Illusion and Reality of Britain as a Great Nation* – que ganhou notoriedade no debate sobre a qualidade da educação no Reino Unido (WHETTON, 2009). Este livro identificava a baixa qualidade da educação pública básica como um dos principais fatores responsáveis pelo declínio da economia do Reino Unido ao longo do século XX. Generalizou-se, neste período, a percepção negativa da qualidade do sistema inglês de ensino, e consolidou-se, no fim da década de 80, a premissa de que somente com a introdução de um novo modelo de gestão seria possível melhorar a qualidade da educação conforme os anseios da sociedade (BARTLETT *et al*, 1998).

A reforma da educação na Inglaterra se baseou num conjunto de ideias e se materializou através da montagem de uma nova arquitetura institucional construída ao longo dos governos Thatcher (1979-1990), Major (1990-1997) (BARTLETT, *et al*, 1998) e Blair (1997-2007) (GORARD *et al*, 2002). O contexto que permitiu a estruturação desta nova arquitetura institucional era de forte descrença pública em relação à qualidade do sistema público de educação básica. A publicação do ERA, em 1988, representou a maior mudança já realizada no âmbito da administração do sistema de educação básica na Inglaterra desde o

Education Act de 1944 (CHITTY, 2004). Através desta lei, o governo definiu o currículo nacional obrigatório para todas as escolas públicas do país, um sistema nacional de avaliação da aprendizagem, uma descentralização financeira e administrativa progressiva da gestão escolar e o início da montagem da competição administrada, ponto mais polêmico da reforma. Já em meados de 1991 as escolas inglesas contavam com um currículo nacional em vigor, ampla autonomia administrativa e financeira, um sistema de divulgação de desempenho das escolas nas avaliações compulsórias e um ambiente crescente de competição entre escolas por melhores notas e, conseqüentemente, maiores fatias do orçamento (GLENNERSTER, 1991).

2.2.1 Padronização dos Conteúdos Curriculares

A definição rigorosa e focada de um currículo é associada, na literatura internacional, a ganhos de desempenho nas avaliações internacionais (SCHMIDT e PRAWAT, 2006). Este processo de criação de currículo se refere à função de normatização de competências e conteúdos a serem adquiridos em cada etapa da educação. O currículo é um dos mecanismos utilizados pelo governo para influenciar práticas e direcionar resultados (WESTBURY, 2008). Esta função envolve a difícil escolha, dentre os muitos conteúdos e competências existentes, daqueles que devem constar no sistema de ensino. Estas escolhas elencam as prioridades do governo em termos de política educacional. Segundo especialistas, esta normatização:

(...) is not happenstance; it means making real choices about what teach and how to teach it and, of equal importance, articulating those choices in a consistent manner in key “policy instruments” like standards, textbooks, and assessments (SCHMIDT e PRAWAT, 2006, p. 641).

Este processo, por mais participativo que se pretenda parecer, é fruto de uma intensa disputa e sempre termina com grupos insatisfeitos. A crença de que é possível obter um alto nível de consenso entre os atores interessados é uma ingenuidade constantemente propagada. A realidade, no entanto, mostra que este consenso está aquém das possibilidades reais em razão da diversidade de visões e interesses afetados (LEVIN, 2008).

A importância da definição de um currículo nacional não está somente no fato de orientar as práticas docentes e a elaboração dos materiais didáticos. O currículo também viabiliza a correta construção de avaliações externas que aferem a aprendizagem dos estudantes. Somente uma definição explícita dos conteúdos a serem aferidos torna possível um alinhamento racional entre ação instrucional docente e avaliação externa. O alinhamento entre currículo e avaliação é um dos maiores desafios das reformas gerenciais na educação.

Sem a definição clara e prévia deste currículo, os docentes são muitas vezes forçados a realizarem escolhas arbitrárias do conteúdo a ser lecionado.

A introdução do currículo nacional inglês adveio na esteira da publicação do ERA que especificava quais disciplinas eram de ensino compulsório nas escolas públicas (EDUCATION REFORM ACT, 1988). A confecção dos parâmetros curriculares, a partir de 1988, foi voltada para construção de um currículo nacional que visava uniformizar as competências e conteúdos a serem dominados pelos estudantes em cada uma das séries do ensino. A publicação desta primeira versão do currículo nacional, ao apresentar os conteúdos fundamentais que deveriam guiar a atuação dos professores, a confecção de materiais didáticos e das avaliações externas, trouxe maior clareza em relação ao que deveria ser ensinado. Este processo, no entanto, foi cercado de dificuldades que demandou ajustes sucessivos a fim de contornar problemas como sobrecarga e falta de clareza curricular (OATES, 2010), além das dificuldades do ajustamento mútuo entre os limites do sistema de avaliação e as pretensões do currículo nacional (WHETTON, 2009).

A análise da política curricular inglesa mostra um percurso marcado por idas e vindas, em que decisões tomadas a fim de corrigir um dado problema acabaram gerando outros problemas que demandavam novos ajustes. A falta de clareza curricular e a atribuição excessiva de conteúdos ao longo das séries escolares, principais problemas da política curricular (POPHAM, 2008), puderam ser observados na cronologia destas idas e vindas da política curricular inglesa. Ambos os problemas acarretam em arbitrariedade na escolha dos conteúdos a serem lecionados e reduzem a confiabilidade dos resultados das avaliações externas. Os primeiros parâmetros curriculares publicados na Inglaterra apresentavam claros problemas de excesso de conteúdo (OATES, 2010). As revisões de 1995 e 1999 lograram em mitigar a questão da sobrecarga curricular. Mas não se fez uma redução curricular sem despertar a insatisfação de uma série de atores. A pressão crescente de vários setores frente a um governo desgastado criou as condições necessárias para uma nova revisão do currículo nacional. As modificações introduzidas em 2007, por sua vez, resultaram num problema distinto – a definição genérica dos conteúdos (OATES, 2010). O novo problema fez com que o governo conservador recém-eleito anunciasse, em 2010, uma nova revisão curricular.

2.2.2 Avaliação Externa

A definição de um amplo sistema de avaliação educacional, em conjunto ao estabelecimento do currículo nacional, é o aspecto mais centralizador da reforma recente da

educação na Inglaterra (WHITTY, 2008). O sistema de avaliação educacional ou externa é o termo empregado para descrever uma gama de ações empreendidas com o objetivo de produzir informações a respeito do conhecimento e habilidades dos estudantes. As informações destas avaliações são disponibilizadas na forma de indicadores de desempenho. E é justamente na escolha do formato de publicação destes indicadores de desempenho que ocorrem as maiores divergências em relação ao sistema de avaliação.

A avaliação externa tem, primordialmente, duas funções (BERREY e ADAMSON, 2010). A primeira é viabilizar julgamentos sobre o desempenho dos indivíduos, equipes, escolas e de todo sistema educacional (caráter somativo da avaliação). A segunda é gerar informações que possam ser utilizadas para promover melhorias quanto à aprendizagem (caráter formativo da avaliação). As avaliações externas realizadas na Inglaterra, até 1988, eram o *Certificate of Secondary Education* (CSE) e o *General Certificate of Education* (GCE), testes aplicados aos alunos concluintes do 12º ano, último ano do ensino compulsório, de caráter meramente somativo. A publicação do ERA culminou na definição de três novas avaliações, o *Key Stage 1* (3º ano), *Key Stage 2* (7º ano) e *Key Stage 3* (10º ano) e na remodelação do CSE, que se tornou o *General Certificate of Secondary Education* (GCSE) ou, simplesmente, *Key Stage 4*. Cada um destas avaliações toma por base um conjunto de conhecimentos e habilidades esperados dos estudantes em cada ciclo de ensino. A partir dos resultados nestas avaliações eram publicadas tabelas de desempenho (*performance league tables*) de todas as escolas públicas. Esse sistema representava, inicialmente, o fortalecimento da função somativa de avaliação externa (JAMES, 2010).

O sistema de avaliação educacional inglesa, na forma em que ele se encontra montado até hoje, foi constituído entre 1988 e 1996. Desde os primeiros esforços de constituição de um sistema de avaliação formativo, abandonado logo em 1990, até a efetiva modelagem de um amplo sistema de avaliação somativo (JAMES, 2010; WHETTON, 2009) foi um período de grande desenvolvimento do tema avaliação educacional. Inicialmente os indicadores de desempenho advindos deste novo sistema de avaliação externa foram constituídos de modo a possibilitar: a) a formação de um *ranking* de acordo com os resultados absolutos do teste nacional; e b) a análise da evolução do desempenho da escola, ao longo dos anos, numa mesma série. Estes formatos de indicadores são denominados, respectivamente, de *levels* e *changes* (PROPPER e WILSON, 2003). Ambos os indicadores são definidos como medidas de *performance* absoluta. O indicador do tipo *level* é o principal veículo de informação

utilizado pelos pais para avaliar e comparar a escola de seus filhos. Ele busca aferir o percentual de alunos numa dada escola e série que alcançaram um desempenho mínimo.

Já os indicadores do tipo *change* são aqueles utilizados pelo governo na estruturação de metas por unidade escolar. Como este indicador incorpora indiretamente alguns fatores que estão além do controle da escola, ele se tornou a principal medida de avaliação do progresso da escola ao longo dos anos. A partir de 2002, o governo passou a adotar indicadores do tipo *gain* que permitiam a comparação de resultados de uma mesma turma entre duas avaliações subseqüentes. Esses indicadores são medidas de desempenho de valor agregado que incorporam, mais diretamente, fatores associados às características familiares e às características pessoais dos alunos.

Os indicadores de desempenho foram utilizados pelo governo inglês como um poderoso instrumento de gerenciamento, na medida em que eram abertos ao público e publicados na forma de *rankings*. A objetividade destes indicadores permitia debates sobre a gestão escolar, a pedagogia utilizada pelos professores e suas abordagens em sala de aula (BARBER, 2005). Estas *performance league tables* também permitiam o funcionamento de um sistema implícito de incentivos baseado no comportamento dos pais frente ao desempenho da escola nas provas nacionais e nas pressões sobre as escolas para que estas não viessem figurar no rol de unidades com resultados ruins (*failing schools*) (PROPPER e WILSON, 2003).

A introdução de um amplo sistema de avaliação esteve ligada, inicialmente, à proposta do governo de disponibilizar indicadores claros e objetivos para o efetivo exercício do poder de escolha pelos pais. Mas a existência de indicadores por unidade escolar, os efeitos advindos das publicações das Cartas aos Cidadãos (*Citizen's Charters*), em 1991, e a criação do *Office of Standards Education (Ofsted)*, em 1992, tornaram a avaliação externa em uma ferramenta que ia além da promoção do poder de escolha. As autoridades públicas e as próprias escolas foram criando meios de utilizar os resultados das avaliações como insumos para reavaliar práticas a fim de promover melhorias na aprendizagem. O sistema de avaliação passou a ganhar, progressivamente, um contorno mais formativo, passando a funcionar inclusive como um termômetro para intervenções no nível da unidade escolar.

2.2.3 Estruturação de um Sistema de Metas

A estruturação de um sistema de metas na educação está diretamente ligada ao desenvolvimento da avaliação educacional. O desdobramento das metas globais de aprendizagem, estabelecidas a partir das *Citizen's Charter*, em direção às metas regionais e, por último, metas por unidade escolar, tem por objetivo promover o alinhamento de esforços entre agentes da educação. A definição de metas funciona como um mecanismo de incentivo ao desempenho e coordenação entre diferentes níveis. Este desdobramento de metas até o nível escolar marca a introdução da administração por objetivos na gestão da educação (WHITTY, 2008). As metas escolares eram definidas por meio de mecanismos de contratualização de resultados denominados de *Service Level Agreement* (SLA).

A formatação e publicação de indicadores de desempenho, a partir de 1991, permitiram ao governo inglês definir metas a serem atingidas pelas escolas. Inicialmente houve um forte movimento para que se estabelecessem metas de desempenho mínimo por unidade escolar (metas tipo *level*). Este nível mínimo de desempenho era definido por meio da análise das competências mínimas que os alunos deveriam atingir ao final de cada ciclo da educação. Uma vez que a metodologia de se estabelecer um nível mínimo de desempenho para todas as escolas desconsidera características do público alvo que estão aquém do controle da escola, o governo inglês optou pela definição de metas a partir da metodologia de comparação de desempenho de um mesmo ciclo ao longo do tempo (metas tipo *change*).

O partido trabalhista, fortalecido pela estrondosa vitória eleitoral em 1997, intensificou a política de contratualização de metas escolares e manifestou o desejo de introduzir uma nova metodologia para publicação dos resultados das avaliações externas. Embora o governo inglês mantenha a metodologia do tipo *change* para a publicação das *performance league tables* até os dias de hoje, ele passou a adotar, em 2002, uma combinação de indicadores do tipo *change* e *gain* para definição de metas por unidade escolar (PROPPER e WILSON, 2003). O governo anunciou, em 2006, o aperfeiçoamento do sistema de metas na educação introduzindo indicadores por valor agregado mais fortemente ligado ao contexto das escolas (BROOKS e TOUGH, 2006). O novo sistema de metas teria base em indicadores de valor agregado divididos em subgrupos de estudantes. O novo indicador, além de considerar o desempenho prévio dos alunos, característica inerente aos indicadores de valor agregado, também levaria em conta fatores associados ao sexo, etnia, pobreza, taxa de mobilidade escolar e comunidade atendida (WILSON e PIEBALGA, 2008), sendo denominados por

especialistas de *contextual value-added measures*. O intuito de aperfeiçoar este indicador era ter um controle mais apurado das variáveis extraescolares.

2.2.4 Competição Administrada

O ponto mais polêmico da reforma da educação na Inglaterra foi a introdução da competição administrada (*quasi-markets mechanisms*) na educação. A adoção deste mecanismo tinha como objetivo melhorar o nível dos serviços educacionais por meio do estabelecimento de uma abordagem competitiva inexistente no modelo anterior (JOHNSON, 2004). O mecanismo de competição administrada busca conceder aos pais o direito de escolher a escola de seus filhos. Até a publicação do ERA a escola que cada criança ou adolescente deveria frequentar era definida pelo estado com base na proximidade da residência do aluno. A adoção da competição administrada rompeu essa limitação, ampliando as escolhas disponíveis de modo a criar um ambiente mais competitivo entre as várias escolas. Outra mudança introduzida pelo governo visando potencializar o poder de escolha dos pais era a ampliação da participação de escolas públicas não estatais no sistema público do ciclo primário (*Voluntary Controlled Schools – VCS*) e secundário (*Grant Maintained Schools – GMS, Foundation Schools – FS, Voluntary Aided Schools – VAS*) (WEST, 2006).

A competição administrada, para ser efetiva, dependia da disponibilidade de informações sobre a qualidade da educação nas diversas escolas existentes. Com o objetivo de fornecer aos pais e alunos informações claras sobre o nível das escolas, foi necessário adotar um sistema de sinais e incentivos que permitam a realização efetiva do processo de escolha. Os mecanismos adotados encarregados de fornecer tais sinais foram o maior número de testes aplicados ao longo do ensino (base para publicação das *performance league tables*) e as inspeções de qualidade realizadas nessas escolas pelo *Ofsted* visando maior transparência quanto ao desempenho das escolas (JOHNSON, 2004).

A introdução da competição administrada também dependia da alteração do mecanismo de captação de recursos (*formula funding*). Se no modelo anterior as escolas recebiam recursos fixos do governo, no novo sistema uma parte significativa do montante destinado às escolas era proporcional à quantidade de alunos matriculados. Neste modelo, quanto maior o número de alunos, maior os recursos transferidos à escola (BRADLEY e TAYLOR, 2002). A fim de impulsionar a transferência de recursos com base exclusiva no

número de alunos, o governo central também incentivou a desvinculação das escolas públicas das LEAs que passavam a receber a totalidade de seus recursos segundo este critério.

Estas mudanças formavam um mecanismo cuja lógica de funcionamento era permitir a expansão das melhores escolas, que passariam a receber maior número de matrículas e, conseqüentemente, maior volume de recursos, e forçar escolas de pior desempenho a melhorarem seu nível de qualidade sob o risco do número de alunos matriculados, e de recursos, reduzirem. Segundo Le Grand,

All these changes together can be viewed as the introduction of a form of education voucher funded by central government, with the setting up of essentially independent schools and with the allocation of state funds to schools being determined by the pattern of parental choices instead of through a bureaucratic planning process (LE GRAND, 1991, p. 1258).

A polêmica em relação à introdução da competição administrada esteve presente, de forma marcante, na campanha geral de 1987, opondo conservadores aos trabalhistas (RIBBINS e SHERRATT, 2004). O partido conservador advogava por uma reengenharia drástica no sistema educacional inglês por meio da introdução de padrões de excelência e mecanismos de escolha. Já o partido trabalhista criticava tais propostas, apontando o caminho para maiores investimentos no modelo educacional vigente. Fortalecido pela vitória do partido conservador nesta eleição, o Secretário da Educação e Ciência, Kenneth Baker, em seu discurso de apresentação do ERA ao parlamento, concluiu:

I have no doubt that the Opposition parties share our wish to improve standards. But what they fail to understand is that one cannot improve standards without at the same time increasing choice and freedom. The people of this country understand that. They showed their understanding at the general election. The Opposition parties went to the country with a prospectus of no change. They lost the election. The Conservative party went to the country with a programme of radical reform, and we won. I now invite the House to give effect to the people's choice and to give a Second reading to the Bill (ORDER FOR SECOND READING, 1987).

O ERA, como colocado anteriormente, foi aprovado pelo parlamento inglês no início de 1988, criando as condições legais necessárias para o funcionamento da competição administrada. O mecanismo de competição administrada foi sendo progressivamente fortalecido e institucionalizado mesmo após a vitória do partido trabalhista. O governo Tony Blair não só manteve as inovações introduzidas a partir de 1988 como buscou ampliar os efeitos competitivos do sistema educacional inglês (DfES, 2005).

2.2.5 Descentralização Financeira e Administrativa da Gestão Escolar

Outra transformação pela qual o sistema educacional inglês passou foi a concessão de maior autonomia gerencial às escolas, através do ERA, no que ficou conhecido como *Local Management School* (LMS). A nova cultura gerencial emergente enxergava que a descentralização das decisões gerenciais das unidades escolares, em detrimento das LEAs, representava uma aproximação, desejada, da escola de seus usuários. O raciocínio era que o nível escolar tinha mais consciência de seus problemas do que uma burocracia regional.

O LMS pode ser definido como uma combinação de mecanismos de autonomia de gerenciamento escolar viabilizado pela descentralização da gestão financeira e administrativa, antes processada em burocracias regionais e centrais. O discurso político favorável ao LMS era de que ele consistia em um mecanismo necessário para (LEVACIC, 1995): a) melhorar a qualidade da educação por meio da maior ênfase nos objetivos educacionais; b) fortalecer a cultura da escola; c) motivar o *staff* escolar; d) viabilizar uma liderança mais efetiva; e) favorecer processos de decisão mais colaborativos; e) aproximar a escola das preferências dos pais; f) descentralizar as decisões para aquelas pessoas que estão em contato direto com as dificuldades do dia a dia; g) liberar a escola dos controles excessivamente burocráticos; e h) fortalecer o senso de prioridade e *accountability* escolar.

Glover e Levacic (2006) identificam o LMS como um dos mecanismos chave para o governo racionalizar o gerenciamento do sistema educacional. Ainda segundo estes autores, o objetivo deste mecanismo “(...) is to enhance the quality of education by enabling more informed and effective use to be made of the resources available for teaching and learning” (GLOVER e LEVACIC, 2006, pág. 91). A premissa de que o LMS afetava positivamente a qualidade da educação era de que havia uma relação direta entre desempenho escolar e a racionalidade da gestão de recursos nas escolas.

A autonomia financeira, em sua essência, foi viabilizada tanto pela transferência considerável de recursos para as unidades escolares quanto pela maior flexibilidade na execução dos valores repassados. Em contrapartida, todos os gastos, despesas e investimentos passaram a ser administrados inteiramente pelas unidades escolares. A escola, e não mais a LEA, administrava o orçamento e o fluxo de caixa da escola. Ou seja, as escolas passaram a gerenciar compras de materiais, gastos de energia, água, limpeza, manutenção escolar,

serviços de apoio ao desenvolvimento escolar, contratação de *staff* adicional e investimentos em cursos de aperfeiçoamento de funcionários (LEVACIC, 1995; BARTLETT *et al*, 1998).

A política de autonomia escolar buscou descentralizar várias funções administrativas das LEAs para as unidades escolares. Esta descentralização envolveu o repasse, para o nível da escola, do processo de escolha dos diretores escolares, da contratação e demissão de pessoas, do controle da vida funcional dos funcionários e do processo de avaliação de desempenho para progressão na carreira docente. Os pressupostos que guiaram a política de autonomia administrativa estavam relacionados aos ganhos de flexibilidade na gestão de recursos humanos. A ênfase na gestão do *staff* escolar tornou-se um dos principais focos para a escola melhorar seu desempenho nas avaliações. Partindo do pressuposto que a qualidade dos professores tem impacto positivo sobre o rendimento dos alunos, o diretor escolar passou a utilizar a flexibilidade na gestão de recursos humanos para avaliar desempenho, demitir professores, contratar assistentes de professores e funcionários administrativos para auxílio nas atividades de classe e em serviços burocráticos (LEVACIC, 1995).

2.2.6 Mudanças no Papel e na Forma de Atuação da Gerência Escolar

Outra mudança substantiva trazida pela cultura gerencial do setor privado para a educação foi o *empowerment* dos diretores escolares. O argumento de seus defensores era o impacto positivo que um novo perfil de gestor poderia render à escola. A valorização de um novo perfil de gerência escolar está diretamente relacionada com a transferência de autonomia e responsabilidade às escolas (LMS) (HOPKINS, 2003). A nova cultura gerencial emergente vislumbrava uma grande transformação das competências do diretor escolar estimulando o desenvolvimento de habilidades empreendedoras, de liderança e maior responsividade frente às demandas de qualidade na educação (JAMES e VINCE, 2001).

A abordagem do LMS é essencial para compreender a alteração no papel da gerência escolar após o ERA. A autonomia escolar abriu espaço para a valorização da importância do papel da gerência nas escolas, reconhecendo que diferentes níveis de desempenho escolar são observados em razão do seu perfil de atuação. A flexibilidade e a discricionariedade viabilizada pelo LMS concediam maiores espaços para a gerência escolar utilizar sua criatividade, inovação e improvisação para enfrentar problemas com que a unidade escolar se depara. No entanto, a simples transferência da execução de tarefas operacionais em assuntos administrativos, financeiros e pedagógicos da LEA para a escola não garante mudanças no perfil de atuação da gerência escolar, mas sim altera o lugar onde os variados processos são

executados. Somente com a mudança no perfil e no comportamento desta gerência é possível que a escola experimente impactos positivos da autonomia recém-adquirida. Em um ambiente com maior autonomia escolar, o diretor escolar será mais efetivo quando possuir características de líder empreendedor, inovador e criativo, gerando impactos positivos em relação ao engajamento de pais e alunos na vida escolar, expansão da potencialidade de professores e alunos, e melhoria na qualidade da educação (HOPKINS, 2003).

A valorização do papel do diretor da escola é uma das manifestações da nova cultura gerencial introduzida pela reforma da educação na Inglaterra. Na medida em que o principal objetivo da escola passou a ser as metas de melhoria com base na avaliação externa, o diretor escolar tornou-se preponderante na criação de condições “(...) to achieve a maximum value-added product which keeps the school as near to the top of the league table of success as possible” (GRACE, 1995, pág. 21). A força com que o tema liderança passou a integrar o novo discurso de gestão das escolas pode ser observada no posicionamento do Departamento da Educação. Passados os esforços de reforma conduzidos no governo Major, o governo trabalhista acreditava que era a liderança, e não somente o bom gerenciamento, que poderia transformar positivamente as escolas. Assim, o governo definiu a liderança escolar como o objetivo do novo milênio (BICHARD, 2000). A liderança passou a ser vista como uma espécie de cola que integrava as diversas modificações introduzidas na educação e como a principal ferramenta de redução do *gap* de desempenho entre alunos e escolas de melhor e pior *performance* (HOPKINS, 2003).

Merece destaque a introdução, entre 1998 e 1999, de iniciativas que visavam desenvolver as habilidades gerenciais dos diretores escolares, principalmente os programas de liderança como o *Leadership Programme for Serving Headteachers*, o *National Professional Qualification for Headship* e a promulgação do *National Standards for Headteachers*. A valorização do papel transformador da liderança dos diretores escolares resultou na criação, em 2000, do *National College for School Leadership* (NCSL) (HARRIS *et al*, 2003).

2.2.7 Estruturação de um Sistema de Apoio à *Performance* Escolar

Além do provimento das *performance league tables*, as ações do governo voltadas a melhorar a qualidade da educação incluíram a criação de um sistema de intervenção direta nas unidades escolares. O governo, ao invés de se comportar como um ator passivo, que apenas disponibilizava informações, passou a coordenar ações diretas nas unidades escolares com o objetivo de melhorar o seu desempenho nas avaliações. Entre os órgãos de apoio à

performance escolar na década de 90, o *Ofsted* é o que mais se destaca. O *Ofsted* é uma agência executiva que tem por objetivo auxiliar as unidades escolares a melhorarem suas *performance* por meio de políticas localizadas de auditoria e intervenção. O *Ofsted* avalia desde a gestão financeira e administrativa até questões pedagógicas (LEVACIC, 1995). As suas principais funções são acompanhar escolas de baixo desempenho, construindo estratégias de ação localizada, oferecer *feedback* à gerência escolar e informações qualitativas para as decisões dos pais (JOHNSON, 2004).

Apesar de as ações do *Ofsted* serem mais direcionadas àquelas escolas de pior desempenho, geralmente frequentadas por crianças de perfil sócio-econômico mais baixo, o governo inglês estabeleceu que todas as escolas deveriam receber equipes do *Ofsted* de tempos em tempos (DOCKING, 2000). A ação do *Ofsted* nas unidades escolares ocorre por meio de equipes de inspetores que avaliam o funcionamento das escolas e as potenciais causas dos resultados na avaliação externa. Estes inspetores constroem planos de ação, em parceria com as escolas visitadas, para que sejam introduzidas modificações no modo de operação da escola. Os inspetores também acompanham a execução do plano de ação pela escola, por meio de um monitoramento mais rígido, com o objetivo de auxiliar a escola na construção dos meios pelas quais as metas definidas sejam atingidas (JOHNSON, 2004). Diferente das *performance league tables*, os relatórios do *Ofsted* apontam características qualitativas específicas observadas durante as inspeções nas escolas, o que permite uma contextualização mais rica da real situação da unidade escolar.

Além do *Ofsted*, a modelagem do sistema educacional inglês de apoio à *performance* escolar passou a contar com outro órgão constituído em 1998: a *Standards and Effectiveness Unit* (SEU). A SEU tem por objetivo cobrar e acompanhar se todos os atores locais envolvidos com a educação (as unidades escolares e as LEAs) têm contribuído para aumentar os padrões de qualidade das escolas. A SEU também age por meio da disseminação de práticas e experiências de sucesso que tiveram bons resultados. Sua constituição é uma combinação de servidores públicos e especialistas vindos das escolas, das autoridades locais e de organizações educacionais (DOCKING, 2000).

Em conjunto, o *Ofsted* e a SEU formam uma estrutura de suporte às unidades escolares com vistas em aumentar a qualidade da educação (BARBER, 2005). Esta estrutura de suporte buscava garantir meios adicionais para que as escolas superassem suas deficiências. Ela visava completar a estratégia educacional demasiadamente focada na criação

de fontes de pressão. As fontes de suporte garantem informações variadas sobre o desempenho da escola e das características econômicas, sociais e culturais de seus alunos, recursos para a contratação de *staff* administrativo, liberando os professores para exercer ações que agreguem mais valor, investimentos nos professores e no diretor escolar, suporte para construção de planos de desenvolvimento individualizados, um olhar externo crítico sobre os aspectos positivos e negativos da escola, recomendações quanto a serviços de apoio externos como assistência social e orientação pedagógica especializada e auxílio na criação, acompanhamento e implementação de planos de ação.

2.2.8 Adoção de Sistemas de Progressão por Mérito na Carreira Docente

A nova cultura gerencial também foi manifestada pela introdução da política de promoção por mérito na educação (*Performance Related Pay – PRP*). A emergência do PRP no setor educacional foi fruto da percepção de que era possível criar um mecanismo eficaz de motivação para professores (CUTLER e WAINE, 1999). A política de remuneração vigente até 1999 era baseada em aumentos periódicos para os professores em seus primeiros anos e depois numa escala de nove faixas salariais distintas e crescentes (ADNETT, 2003). Os fatores que determinavam a classificação do professor ao longo destas faixas salariais eram a experiência, a formação acadêmica e a ocupação de cargos de chefia. Apesar da simplicidade, a efetividade da política era questionável, visto que a questão do mérito era ignorada e não havia possibilidade de os novos professores alcançarem os níveis mais altos de remuneração quando demonstrassem um bom desempenho. Eram poucos os estímulos para o docente melhorar sua efetividade enquanto professor em sala de aula. O sistema ignorava que professores tinham desempenhos distintos, o que acabava gerando um nivelamento por baixo na carreira, principal problema da carreira docente (ATKINSON *et al*, 2003).

Em 1998 o partido trabalhista publicou um *Green Paper* que sinalizava a alteração das bases da política remuneratória docente a fim de introduzir a evolução da remuneração por mérito. O diagnóstico do *Green Paper* apontava que o sistema remuneratório vigente criava problemas que dificultavam a atração, o recrutamento, a retenção e a motivação de professores (MARSDEN e BELFIELD, 2006). Apesar das críticas quanto à possibilidade de se medir adequadamente o desempenho de cada professor, dos eventuais problemas associados ao ambiente de trabalho e dos possíveis impactos negativos sobre o *ethos* docente, a nova estrutura de carreira dos professores foi implementada em 1999 (ADNETT, 2003).

A nova política de promoção para a classe docente manteve a escala incremental nos primeiros anos dos novos professores até o nível nove da antiga escala salarial. A partir do nível nove, os professores eram avaliados por medidas objetivas e subjetivas de desempenho pelo diretor escolar (BURGESS e PROPPER, 2007). Embora fosse o diretor escolar quem decidia se um docente deveria ser aprovado para a nova escala salarial, denominada de *Upper Pay Scale* (UPS) (ATKINSON *et al*, 2003), estas decisões deveriam ser aprovadas pelo *governing body* de cada escola e, somente após a auditoria de um consultor externo, elas eram efetivadas. Os professores aprovados nesta avaliação, ao alcançar o patamar mínimo exigido, tinham um acréscimo de cerca de 10% em seu salário anual (ATKINSON *et al*, 2003). A escala da UPS era dividida em cinco faixas (INGLATERRA, 2001). A ascensão nestas faixas tinha por base a avaliação de cinco aspectos (CUTLER e WAINE, 2005): a) progresso do aluno; b) efetividade profissional; c) gerenciamento e avaliação do ensino; d) conhecimento no seu campo de ensino; e e) características profissionais. Segundo Adnett (2003), em julho deste ano, mais de 80% dos quase 250.000 professores foram elegíveis para avançar ao longo das faixas salariais da escala UPS. A estratégia utilizada pelo governo para superar as resistências iniciais à introdução do PRP foi dar um caráter universalista no acesso ao UPS. Já o progresso docente nas faixas seguintes do UPS tinha critérios mais rigorosos e seletivos (CUTLER e WAINE, 2005).

A classe docente era bastante crítica ao sistema de progressão na carreira. Pesquisas realizadas apontavam uma forte resistência dos professores ao novo sistema de progressão na carreira. As principais razões para a oposição docente eram baseadas na percepção prévia dos professores de que o método de avaliação para ascensão não era adequado (93%), que a subjetividade tenderia a estimular práticas de favorecimento por parte do diretor escolar, que o sistema impactava negativamente o relacionamento (92,1%) e que ele tendia a aumentar a burocracia (80,5%) (FARRELL e MORRIS, 2002). A pesquisa também apontava que os docentes tinham percepção de que o sistema de progressão na carreira não solucionaria os problemas de recrutamento (83%), retenção (83,9%) e motivação (80,6%).

Desde que o novo sistema de progressão foi adotado, têm ocorrido mudanças incrementais na política. A primeira alteração, feita em 2000, foi a redução para seis níveis salariais nos primeiros anos da carreira dos professores e a possibilidade de ascensão acelerada em casos de docentes com altíssimo desempenho (CUTLER e WAINE, 2004). Assim, regra geral, o professor passou a levar seis anos para alcançar o patamar salarial mínimo e tornar-se elegível para o UPS. Outra mudança foi o fortalecimento do papel do

diretor escolar na avaliação dos docentes que alcançassem o UPS. Enquanto o diretor escolar manteve-se obrigado a obter aprovação do *governing body* da lista de professores elegíveis para progredir na carreira até 2005, a partir de 2006 ele ganhou plena autonomia quanto às decisões de acesso e progressão dentre as faixas da UPS (CUTLER e WAINE, 2005).

2.2.9 Análise da Reforma Gerencial da Educação na Inglaterra

A avaliação da reforma da educação na Inglaterra não é simples, uma vez que não é possível isolar o efeito de cada um dos componentes introduzidos para aferir seus resultados. No entanto, a análise dos resultados alcançados nas avaliações externas é um parâmetro adequado para avaliar a efetividade do conjunto das mudanças introduzidas. As avaliações têm mantido o mesmo nível de dificuldade ano após ano, sendo pouco plausível a ideia de que não são dados confiáveis para a análise da reforma (GLENNERSTER, 2002).

Inicialmente os resultados podem ser classificados como positivos. Baseado nos testes realizados ao longo dos ciclos primário e secundário na Inglaterra há indicações de melhorias substanciais. A primeira evidência dos resultados positivos está no desempenho dos estudantes no KS1, KS2 e KS3, apresentados na Tabela 1, e que mostra o percentual de alunos que alcançaram o nível de desempenho exigido.

Tabela 1: Percentual de alunos que atingiram a meta no *Key Stage 1, 2 e 3*

	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	9	9	9	9	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	9	9	9	9	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	5	6	7	8	9	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0
KS1																
<i>Reading</i>	78	78	80	80	82	81	84	84	84	85	85	84	84	84	84	85
<i>Writing</i>	80	79	80	81	83	84	86	86	81	82	82	81	80	80	81	81
<i>Maths</i>	79	82	84	84	87	90	91	90	90	90	91	90	90	90	89	89
KS2																
<i>English</i>	49	57	63	65	71	75	75	75	75	78	79	79	80	81	80	80
<i>Maths</i>	45	54	62	58	69	72	71	73	73	74	75	76	77	79	79	79
<i>Science</i>	70	62	69	69	78	85	87	86	87	86	86	87	85	85	86	85
KS3																
<i>English</i>	55	57	57	65	64	64	65	67	69	71	74	72	74	76	77	79
<i>Maths</i>	58	57	60	59	62	65	66	67	71	73	74	77	79	79	79	80
<i>Science</i>	56	57	60	56	55	59	66	67	68	66	70	72	75	76	78	80

Fonte: Brooks e Tough (2006) – até 2005; Departament of Education – 2006 até 2010.

Os resultados mostram os avanços ocorridos na educação quanto ao nível de desempenho dos alunos nos três níveis destacados. O KS4, teste realizado ao final do ensino secundário obrigatório, criado em 1963, também indica uma melhoria significativa. A Tabela 2 identifica o percentual de alunos que alcançaram o nível de desempenho exigido.

A evolução positiva dos resultados poderia ter sido provocada pelo aumento dos gastos do governo com a educação. Mas a evolução dos gastos públicos na Inglaterra não é uma justificativa adequada para tal suposição, uma vez que o grande crescimento dos gastos com educação entre as décadas de 1960 e 1970 não foi acompanhado por melhoria no desempenho do KS4 (GLENNERSTER, 2007). Esta constatação é coerente com pesquisas que avaliam que o aumento de recursos aplicados na educação não leva necessariamente a ganhos de qualidade na educação (HANUSHEK, 2003). O baixo reflexo do aumento nos investimentos nos resultados do KS4 até 1980 indica que embora tenha ocorrido um pequeno aumento no gasto com educação, entre 1988 e 2001, as modificações introduzidas pela reforma tiveram impacto na melhoria dos níveis de aprendizagem nas avaliações (JOHNSON, 2004).

Tabela 2: Percentual de alunos que atingiram a meta no KS4

<i>ANO</i>	<i>%</i>	<i>ANO</i>	<i>%</i>	<i>ANO</i>	<i>%</i>
<i>1963</i>	16	<i>1979</i>	24	<i>1995</i>	44
<i>1964</i>	18	<i>1980</i>	24	<i>1996</i>	45
<i>1965</i>	20	<i>1981</i>	25	<i>1997</i>	45
<i>1966</i>	20	<i>1982</i>	26	<i>1998</i>	46
<i>1967</i>	21	<i>1983</i>	26	<i>1999</i>	48
<i>1968</i>	22	<i>1984</i>	27	<i>2000</i>	49
<i>1969</i>	22	<i>1985</i>	27	<i>2001</i>	50
<i>1970</i>	23	<i>1986</i>	27	<i>2002</i>	52
<i>1971</i>	23	<i>1987</i>	26	<i>2003</i>	53
<i>1972</i>	24	<i>1988</i>	30	<i>2004</i>	54
<i>1973</i>	23	<i>1989</i>	33	<i>2005</i>	56
<i>1974</i>	23	<i>1990</i>	35	<i>2006</i>	59
<i>1975</i>	23	<i>1991</i>	37	<i>2007</i>	62
<i>1976</i>	23	<i>1992</i>	38	<i>2008</i>	65
<i>1977</i>	23	<i>1993</i>	41	<i>2009</i>	70
<i>1978</i>	24	<i>1994</i>	43	<i>2010</i>	75

Fonte: Brooks e Tough (2006) – até 2005; *Department of Education* – até 2010.

Uma das expectativas da reforma era melhorar a situação daqueles em desvantagem econômica. Os dados disponíveis na Tabela 3 mostram que os resultados da reforma não se limitaram apenas àqueles mais favorecidos, de forma que tanto os 25% dos alunos de melhor quanto os 25% de pior desempenho apresentaram melhorias significativas de proficiência.

Com relação ao índice de aprovação das reformas, há indicações de que a população é simpática às mudanças introduzidas a partir da década de 1980 (6 PERRY, 2003). No Reino Unido, um dado que indica a aprovação das reformas introduzidas se refere à maior confiança

na educação mostrada pela população no ano de 2000 (66,3%), se comparado com o ano de 1990 (47%) (POLLITT e BOUCKAERT, 2004).

A evolução do desempenho educacional na Inglaterra após a construção de um forte sistema de *accountability* é consistente com as evidências de uma série de pesquisas sobre os efeitos de reformas similares sobre o nível de proficiência dos alunos. Ao analisarem reformas educacionais semelhantes nos EUA, Carnoy e Loeb (2002) encontraram evidências consistentes de que sistemas de *accountability* fortes, caracterizados pela imposição de consequências a escolas e professores, tinham efeitos positivos sobre o desempenho nas avaliações externas. Hanushek e Raymond (2006), do mesmo modo, encontraram evidências de que sistemas de *accountability* que impunham consequências aos resultados através de prêmios ou sanções proporcionavam melhorias significativas em termos de aprendizagem. Os autores também encontraram evidências de que sistemas educacionais que apenas publicavam os resultados das avaliações não apresentavam melhoras em relação àqueles que não tinham qualquer programa de *accountability*.

Tabela 3: Evolução da pontuação dos alunos

	1995	1997	1998	1999	2000
<i>English</i>					
<i>75th percentile</i>	65	78	80	84	88
<i>Median</i>	50	67	67	73	78
<i>25th percentile</i>	35	52	52	61	64
<i>Maths</i>					
<i>75th percentile</i>	63	78	75	83	85
<i>Median</i>	47	65	61	72	74
<i>25th percentile</i>	31	50	44	59	60
<i>Science</i>					
<i>75th percentile</i>	88	86	85	92	96
<i>Median</i>	76	73	73	83	88
<i>25th percentile</i>	60	58	57	71	77

Fonte: Glennerster (2001).

O debate em relação aos vários componentes da reforma não é, todavia, tão conclusivo quanto à melhoria dos indicadores de aprendizagem aparentam. Entre as críticas observadas estão: a) a possível associação entre melhoria de desempenho nas avaliações e a redução do currículo; b) a possível associação entre melhoria de desempenho nas avaliações e incremento da prática do *teaching to the test*; c) os problemas decorrentes do sistema de avaliação; d) os possíveis efeitos negativos da descentralização financeira e administrativa (LMS) e dos novos

valores da gerência escolar; e) os possíveis efeitos negativos da publicação das *performance league tables*; f) o possível impacto segregacionista decorrente da introdução da competição administrada (BURGESS, 2004); g) o possível êxodo de profissionais daquelas escolas de pior desempenho, o que pode representar um obstáculo para que escolas de baixo desempenho atraiam professores (LADD, 2000); e h) os possíveis efeitos negativos da introdução de um sistema seletivo de progressão na carreira.

As políticas de materialização de currículos oficiais sempre repercutem na mídia e ganham notoriedade pública. O caso da Inglaterra não fugiu à regra. O anúncio do currículo nacional, em 1988, foi cercado de controvérsias até mesmo dentro do governo conservador. A fim de reduzir a oposição política, docente e acadêmica, o então Secretário da Educação e Ciência, Kenneth Baker, optou por um currículo amplo que incluía os interesses e visões de variados grupos. Este problema foi potencializado tão logo o governo iniciou a montagem das avaliações externas. Os governos conservadores e trabalhistas, a fim de contornar os problemas associados à sobrecarga curricular, introduziram mudanças com o objetivo de reduzir os conteúdos inicialmente previstos nos parâmetros curriculares. Mas esta mudança trazia à tona uma polêmica: a transformação da ideia inicial de currículo básico em currículo mínimo, denominação pejorativa associada aos potenciais efeitos negativos da redução das expectativas de aprendizagem na educação. Este enxugamento curricular, criticado por alas dos principais partidos ingleses e por vários acadêmicos, levantava a hipótese de que a melhoria no desempenho escolar poderia estar associada, ao menos em parte, à redução curricular (STOBART, 2009).

Outra possível associação citada pelos críticos das reformas gerenciais na educação é o aumento da intensidade do ensino voltado para preparar os estudantes para as avaliações externas e a melhoria nos indicadores de aprendizagem. O fundamento desta crítica está no fato de que os testes padronizados de larga escala encontram limites quanto à avaliação de determinadas competências (NEWTON, 2009). Os exemplos mais citados de lacunas nestas avaliações se referem às competências de escrita, dados as dificuldades de correção em larga escala de questões dissertativas, e às competências auditivas e comunicativas, incapazes de serem aferidas por meio de questões escritas. Estas limitações acabam gerando incentivos perversos para uma ênfase maior naqueles conteúdos e competências que podem ser aferidos por avaliações de larga escala. Este efeito, popularmente conhecido como *teaching to the test*, é bastante polêmico na medida em que levanta a questão de que a melhoria de desempenho

observada nas avaliações externas não necessariamente significaria ganhos reais de aprendizagem.

Os sistemas de avaliação externa também não são imunes a falhas e distorções. Kane e Staiger (2002), numa análise dos sistemas de *accountability* nos EUA, afirmam que as escolas, em razão da pressão crescente por resultados, têm incorrido em ações de manipulação da relação de alunos que fazem as provas, barrando aqueles de pior desempenho (*gaming incentives*) a fim de inflar seus resultados. Estes escândalos, ao receberem grande repercussão da mídia, acabam reduzindo a confiabilidade dos resultados e, conseqüentemente, a legitimidade da política. Outro problema identificado é a maior probabilidade de distorção nos resultados da avaliação externa em escolas de pequeno porte. Segundo os autores, os resultados das escolas de pequeno porte têm seis vezes mais chances de decorrerem de uma variável que está fora do controle da escola do que em uma escola de grande porte.

A descentralização administrativa e financeira da gestão escolar e os novos valores propagados pelos reformistas ingleses também recebem críticas. Enquanto alguns têm alegado que a descentralização tem desviado o enfoque das escolas das questões pedagógicas (WALLACE e POULSON, 2006) e outros destacam que a descentralização dificulta a fiscalização dos recursos (SMITH, 2003), autores ligados à tradição deliberativa alegam que a ênfase dada a valores do setor privado acaba entrando em conflito com práticas democráticas de gerenciamento e favorece um estilo autocrático de gestão por parte do diretor escolar.

O debate acerca dos possíveis efeitos negativos da publicação de indicadores de desempenho e das *performance league tables* é um dos pontos polêmicos da reforma gerencial. Wilson *et al* (2004) afirmam que, dependendo da metodologia adotada (valores absoluto ou agregado), a composição dos *rankings* acaba sendo muito distinta. Através de uma pesquisa com diversos professores do nível secundário, eles concluem que é positiva a substituição de indicadores de valor absoluto por outros de valor agregado. Eles argumentam, no entanto, que embora haja a publicação dos indicadores de valor agregado, eles têm influenciado apenas marginalmente nas estratégias e comportamento das escolas, uma vez que o apelo das medidas absolutas continua a ser o principal combustível no debate sobre a qualidade da educação.

A publicação de indicadores de desempenho, independente da metodologia utilizada, também é fruto de um intenso debate. A polêmica em relação ao tema culminou, inclusive, na

diferenciação na política de publicação de indicadores entre Inglaterra e País de Gales. Enquanto a Inglaterra mantém, até hoje, a publicidade acerca destes indicadores, o País de Gales a extinguiu em 2001. Os principais motivos para extinção da publicação dos indicadores eram a oposição da classe docente e o possível caráter segregacionista desta publicidade (BURGESS *et al*, 2010). Utilizando-se das comparações possibilitadas por este experimento natural, Burgess *et al* (2010) “(...) find systematic, significant and robust evidence that abolishing school league tables markedly reduced school effectiveness in Wales.” (p.2). Os mesmos autores avaliaram que a redução da efetividade escolar no País de Gales foi maior nas escolas de desempenho mais baixo. A esperada redução da segregação também não foi verificada. Ou seja, a pesquisa não encontrou evidência “(...) that the policy change has had a significant impact on either sorting by ability or by socioeconomic status” (BURGESS *et al*, 2010, p. 22). Os autores, então, concluem:

Our results suggest that school accountability policies hold promise for raising school performance, particularly for students in disadvantaged schools and neighbourhoods. If uniform national test results exist, publishing these in a locally comparative format appears to be an extremely cost-effective policy for raising attainment and reducing inequalities in attainment (BURGESS *et al*, 2010, p. 22).

O ponto mais polêmico da reforma foi a introdução da competição administrada. Vários estudos foram realizados para avaliar os efeitos deste componente na qualidade da educação. Bradley e Taylor (2002), por exemplo, realizaram uma pesquisa buscando estimar os impactos da competição administrada no desempenho escolar e na segregação do ciclo educacional secundário na Inglaterra. Analisando os efeitos da competição administrada sobre o desempenho escolar, Bradley e Taylor destacaram que a concorrência entre unidades escolares produz pressões que melhoram o desempenho das escolas nos exames compulsórios. Já os efeitos da competição administrada sobre a equidade receberam duas menções. A primeira é de que as escolas de maior desempenho experimentaram uma redução na proporção de alunos vindos de famílias mais pobres. A segunda é que existem indícios de que o efeito segregativo seria maior em áreas metropolitanas. Confrontando os efeitos positivos sobre o desempenho escolar e os efeitos negativos em termos de segregação social, Bradley e Taylor alegam que os primeiros são maiores em magnitude do que os segundos, de forma que “(...) on balance the quasi-market has been beneficial” (BRADLEY e TAYLOR, 2002, p. 312). Levacic (2004), utilizando-se de uma metodologia diferente, também encontrou evidências consistentes de que a competição administrada tem produzido ganhos significativos de aprendizagem.

Também com relação à introdução da competição administrada na Inglaterra, vale ressaltar a possibilidade de seleção manipulada de alunos (*cream-skimming*) (WEST, 2006; WEST e INGRAM, 2001; LE GRAND, 2003) e o fluxo adverso de professores em direção às escolas de melhor desempenho (LADD, 2000).

Vários autores também sugerem que a competição administrada pode ampliar a segregação na educação em razão das práticas de *cream-skimming*. Na medida em que existe a possibilidade de as escolas de melhor desempenho virem a utilizar mecanismos de seleção baseadas no mérito, pode ocorrer um aumento na desigualdade entre escolas de melhor e pior desempenho. O temor é de que aquelas escolas responsáveis pelo seu próprio processo de admissão de novos alunos “(...) are more likely than others to act in their own self interest by selecting in or creaming particular pupils and selecting out others” (WEST, 2006, p. 28). A sugestão da autora seria submeter todas as escolas a órgãos responsáveis por controlar o processo de matrícula nas escolas públicas, impedindo práticas de seleção de alunos por habilidades. Este controle permitiria o funcionamento de “(...) a moderated system of parental choice, where choice is tempered by social justice and equity considerations” (WEST, 2006, p. 29). Outra solução seria a adoção do *Positively Discriminating Voucher* (PDV) (LE GRAND, 2003), mecanismo de alocação de recursos às escolas que busca injetar fundos adicionais para escolas com percentual mais alto de alunos de famílias pobres. Assim, escolas com maior proporção de alunos oriundos destas famílias receberiam recursos extras que poderiam ser utilizados para investir, por exemplo, na contratação de *staff* especializado.

Além da seleção manipulada de alunos, Ladd (2000) também destaca o risco fluxo adverso de professores em direção às escolas localizadas em regiões mais favorecidas. Na medida em que a política salarial pública docente na Inglaterra impede que haja diferenciações salariais entre escolas, e que existem escolas de melhor e pior desempenho, os profissionais da educação geralmente preferem trabalhar nas primeiras, o que pode representar um obstáculo para que unidades de baixo desempenho atraiam professores. Segundo a autora, este problema demanda uma política de incentivos que busque criar formas de atração e manutenção de professores em escolas localizadas em regiões mais pobres.

A introdução de sistemas de progressão por mérito para docentes também recebe muitas críticas das entidades de classe e de parte da academia. Em uma pesquisa realizada pelo sindicato dos professores no Reino Unido em 2000, mais de 88% dos professores se mostraram contrários ao modelo de PRP adotado na Inglaterra. Segundo as entidades

sindicais docentes, os efeitos negativos do PRP seriam o aumento do *stress*, da insatisfação, do afastamento, do adiamento da aposentadoria e do abandono da carreira. Embora venha ocorrendo um aumento contínuo na aceitação docente do sistema desde a sua introdução, a maior parte dos professores e uma parte significativa de diretores escolares ainda têm uma postura crítica em relação ao PRP (MARSDEN e BELFIELD, 2006).

Apesar das críticas, dois estudos empíricos realizados a fim de aferir os efeitos da introdução da progressão por mérito na carreira docente na melhoria da aprendizagem dos estudantes identificaram efeitos positivos do novo sistema. Atkinson *et al* (2003) analisaram o grau de efetividade do PRP em relação ao progresso dos alunos entre as avaliações compulsórias realizadas aos 14 (KS3) e 16 (GCSE) anos. A medida do progresso do aluno considerada era a evolução agregada da nota dos alunos entre as duas avaliações e a nota absoluta no KS3 e no GCSE. As conclusões do estudo são que: a) o sistema de PRP tem reflexos positivos sobre o esforço dos professores e, conseqüentemente, sobre o desempenho dos alunos; e b) os professores respondem aos incentivos financeiros diretos. Eles concluem afirmando que os:

(...) teachers do respond to direct financial incentives. In an incentive scheme strongly based on pupil progress, test scores improved. Whether this represented extra-effort or effort diverted from other professional activities is not something we can determine in our dataset. But our results suggest that teacher-based performance pay is a policy tool that education authorities should consider as part of their drive to raise educational performance (ATKINSON *et al*, 2003, p. 32).

Utilizando-se de uma metodologia diferente para analisar os efeitos do PRP, David Marsden e Richard Belfield (2006) também encontraram evidências positivas robustas de uma evolução maior da aprendizagem em escolas nas quais os diretores escolares eram favoráveis ao sistema de progressão por mérito na carreira docente.

3. A ESTRUTURA DE ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

3.1 Análise das Reformas Gerenciais da Educação à Luz da Teoria da Implementação

A análise do processo de implementação das reformas gerenciais da educação deve levar em conta não apenas variáveis administrativas como também características da política que despertam influências de fora para dentro da gestão pública. Ou seja, se é certo que a capacidade da máquina governamental tem influência sobre o processo de implementação, também é inegável que o conteúdo da política pública proporciona reflexos consideráveis sobre a atuação do governo ao longo dos esforços de execução. É imperativo, desta forma, analisar o processo de implementação a partir de considerações internas e externas à administração pública sob o risco de construir uma análise equivocada dos esforços recentes das reformas educacionais. A utilização conjunta de modelos contingenciais focados em variáveis internas e externas permite captar toda a complexidade envolvida neste processo.

3.1.1 Analisando a Implementação das Reformas Gerenciais da Educação à Luz de Fatores Associados à Capacidade da Administração Pública

As reformas gerenciais na educação envolvem a introdução de uma série de componentes cujo processo de implementação não é o mesmo. Existem componentes cujo esforço necessário para a implementação eficaz é maior na medida em que é indispensável à atuação consistente de uma série de agentes que compõem a complexa cadeia de implementação. Outros componentes, no entanto, demandam a atuação de alguns poucos agentes do alto escalão para a concretização da implementação. Utilizando-se da metodologia de Paul Nutt (2004), é possível separar as formas de implementação de todos os componentes do modelo gerencial em dois grupos distintos, conforme o quadro abaixo:

Quadro 3: Formas de Implementação

Implementação por Atuação	Implementação por Decreto
Padronização dos conteúdos curriculares	Avaliação educacional
	Estruturação de um sistema de metas
Descentralização financeira e administrativa da gestão escolar	Bonificação por resultados
Mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar	
Estruturação de um sistema de apoio à <i>performance</i> escolar	Adoção de sistemas de progressão por mérito na carreira docente
Competição administrada entre as unidades escolares	

Fonte: Própria.

A partir destas considerações preliminares é possível utilizar modelos contingenciais para analisar o processo de implementação dos diferentes componentes das reformas gerenciais na educação na ótica das variáveis internas à administração pública.

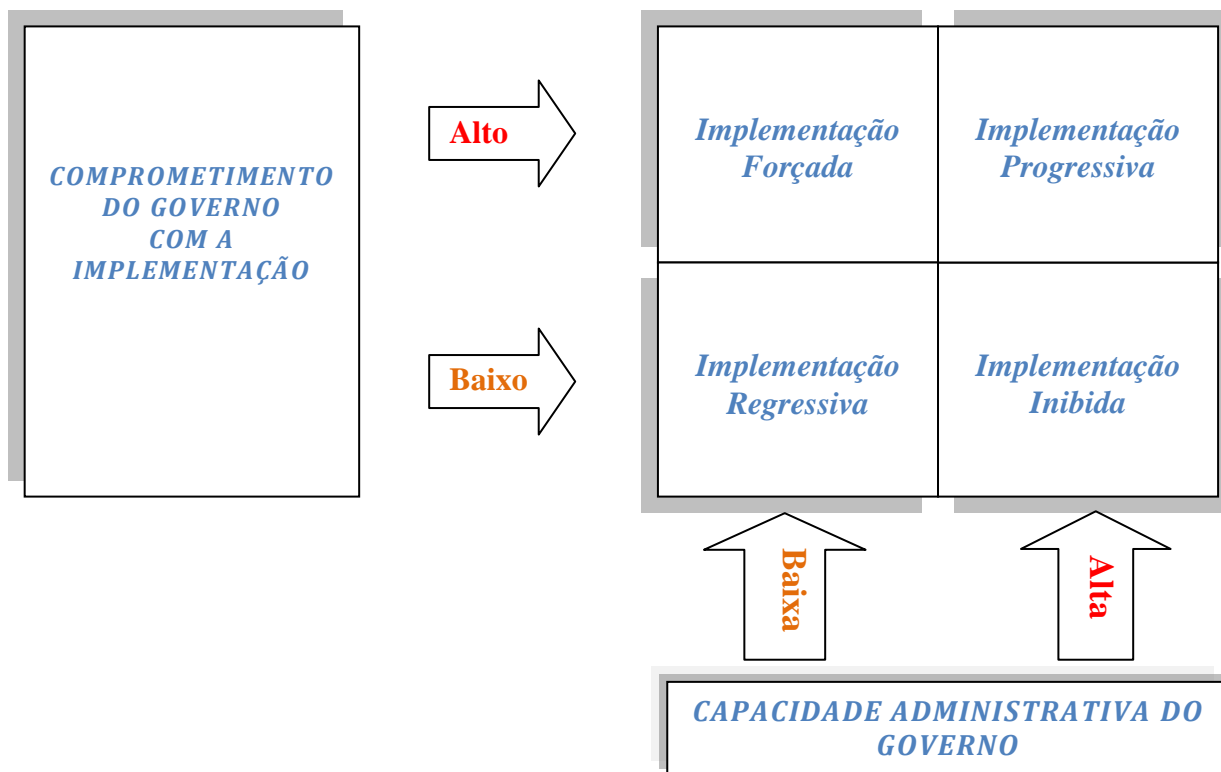
Um dos modelos contingenciais, desenvolvido por James Lester em sua análise do processo de implementação da legislação ambiental em um contexto federativo, analisa a eficácia da implementação a partir de dois fatores cruciais (LESTER e GOGGIN, 1999). O primeiro é o grau de comprometimento do governo com a implementação da política pública em questão. O segundo fator é a capacidade administrativa do estado em implementar esta política pública, ou seja, a existência de recursos orçamentários/financeiros, organizacionais e humanos necessários para a concretização das ações intencionadas. Esta capacidade pode ser avaliada em termos de recursos, como infraestrutura tecnológica disponível, nível geral de qualificação dos recursos humanos da organização e apoio de pessoas chaves com poder de decisão na estrutura administrativa (NUTT, 2004).

Baseado nesta tipologia é possível delinear um modelo que comporta quatro categorias de eficácia do processo de implementação. A implementação progressiva seria aquela na qual há um forte comprometimento do alto escalão governamental, e o governo é dotado de ampla capacidade administrativa para implantar a política proposta. A implementação forçada seria aquela na qual há forte comprometimento do alto escalão do governo, mas este não conta com recursos financeiros suficientes e uma burocracia capacitada para implementar eficazmente a política pública. Uma terceira dimensão, denominada de implementação inibida, se dá em situações em que há baixo comprometimento do alto escalão com a política, mas, ao mesmo tempo, o estado conta com recursos financeiros e uma burocracia capacitada o suficiente para implementar eficazmente a política pública. Por fim, a implementação regressiva ocorre em situações na qual o alto escalão governamental tem baixo comprometimento com a política, além de o governo não contar com capacidade administrativa para implementar as ações intencionadas.

Este modelo permite avaliar, em um primeiro momento, o comprometimento do governo com uma dada política pública, não só em relação a declarações oficiais ou produção de legislações, mas também no que se refere a ações empreendidas a fim de concretizá-la. Em um segundo momento, ele foca a análise na capacidade administrativa do governo, em termos de recursos financeiros, organizacionais e humanos, de implementar eficazmente as políticas ora propostas. O modelo não analisa o comprometimento do governo tendo em vista apenas a

produção de atos superficiais de apoio a uma determinada política, mas sim considerando os recursos colocados à disposição, os esforços empreendidos e o desgaste que ele se propõe a enfrentar a fim de implementar a política pública. Ele também considera a capacidade administrativa do governo de traduzir suas intenções em atos concretos, ou seja, a disponibilidade de recursos financeiros e a existência de uma burocracia qualificada capaz de implementar eficazmente a política pública. A Figura 6 sintetiza os quatro padrões distintos da implementação segundo a tipologia desenvolvida por James Lester:

Figura 6: Modelo Comprometimento Governamental/Capacidade Administrativa



Fonte: Lester e Goggin (1999).

O Modelo Comprometimento Governamental/Capacidade Administrativa oferece um olhar sobre a capacidade de implementar políticas alçadas, pelo alto escalão do governo, para a posição de prioridade. O comprometimento do governo com a reforma gerencial na educação pode ser avaliado pelos recursos colocados à disposição. A dotação de vultosos recursos orçamentários/financeiros numa dada política é um claro indicativo de que ela foi alçada à posição de prioridade. A formação de uma equipe de alto escalão qualificada e a reestruturação e a qualificação da gestão pública são outros indicativos de que a implementação da reforma gerencial na educação é prioridade para o governo. Ou seja, o governo, após a formulação de uma política, realiza uma série de escolhas que permitem identificar se sua implementação é prioridade. Vários são os casos de políticas que encontram

grande repercussão durante o processo de elaboração, mas que, uma vez formuladas, não contam com o comprometimento do governo com sua implementação.

O comprometimento dos governos com uma reforma gerencial deve ser avaliado sobre esta perspectiva. Para uma série de componentes destas reformas, a simples publicação de legislações específicas ou especificações técnicas (notas técnicas, por exemplo), formuladas por um pequeno grupo de técnicos, é suficiente para que as inovações sejam implementadas. Estes são os casos da constituição de um sistema de avaliação externa, da introdução da política de bonificação por resultados e da adoção de um sistema de progressão por mérito na carreira docente. O estilo de implementação destas políticas é coerente com a tática denominada de implementação por decreto (NUTT, 1986). Nestes casos, basta analisar a consistência do *design* da política e a alocação de recursos orçamentários/financeiros para se avaliar a dimensão da sua importância para o governo.

Já outros componentes da reforma, como padronização curricular, mudanças no papel e na forma de atuar da gerência escolar, descentralização financeira e administrativa da gestão escolar, estruturação de um sistema de apoio à *performance* escolar e competição administrada exigem mais do que a análise dos recursos orçamentários/financeiros alocados. Estas políticas dependem significativamente dos recursos organizacionais e humanos colocados à disposição para que a implementação seja eficaz. Por exemplo, não há como garantir a implementação do currículo nas salas de aula a menos que haja comprometimento dos professores e o gerenciamento *in loco* por parte da gerência intermediária. O apoio do nível intermediário na intermediação da nova política curricular, nas mudanças da prática pedagógica docente e no monitoramento *in loco* são essenciais para a eficácia da implementação do currículo nas salas de aula. Este estilo de implementação é coerente com um grupo de táticas que podem ser reunidas, segundo Paul Nutt, na categoria implementação por atuação.

O mesmo pode ser visto na implementação da política de qualificação da gerência escolar e da montagem de um sistema de apoio à *performance* escolar. Nestas políticas, as características dos atuais quadros do nível intermediário, o conteúdo das ações de qualificação da gerência escolar e a existência de equipes permanentes qualificadas de apoio são indispensáveis para a eficácia da implementação. Os déficits de qualificação destes quadros reduzem a consistência organizacional e desencadeiam manifestações de resistência a tentativas de implementação *top-down* de novas políticas públicas. As manifestações de

resistência são naturais em situações nas quais os atores organizacionais se veem incapazes de responderem a novas exigências, expondo-os a constrangimentos internos e externos (NUTT, 2004).

O modelo proposto por James Lester também considera a capacidade administrativa do governo em traduzir recursos orçamentários, organizacionais e humanos em ações concretas de implementação. O problema específico neste ponto é a priorização da política pública esbarrar na debilidade da burocracia estatal, reduzindo a eficácia ou até mesmo inviabilizando a implementação. Uma burocracia débil pode ser parcialmente remediada, no curto prazo, pela capacidade do governo em nomear pessoas competentes para funções do alto escalão e do nível intermediário. É fato que os governos no Brasil têm amplo controle sobre a nomeação de equipes do alto escalão. Quanto às funções de nível intermediário, esta capacidade é mais reduzida, embora ainda haja certos espaços para indicação de pessoas qualificadas. Também é fato que os partidos políticos exerçam pressão para indicação de pessoas com base em critérios partidários ao invés de técnicos. A necessidade de se obter apoio de importantes lideranças políticas é um dos principais critérios utilizados para preencher cargos públicos. Já os espaços para indicação do nível operacional são mínimos. Em casos como os das reformas gerenciais na educação, os governos não são dotados de mecanismos de curto prazo capazes de remediar as carências encontradas na burocracia de linha de frente.

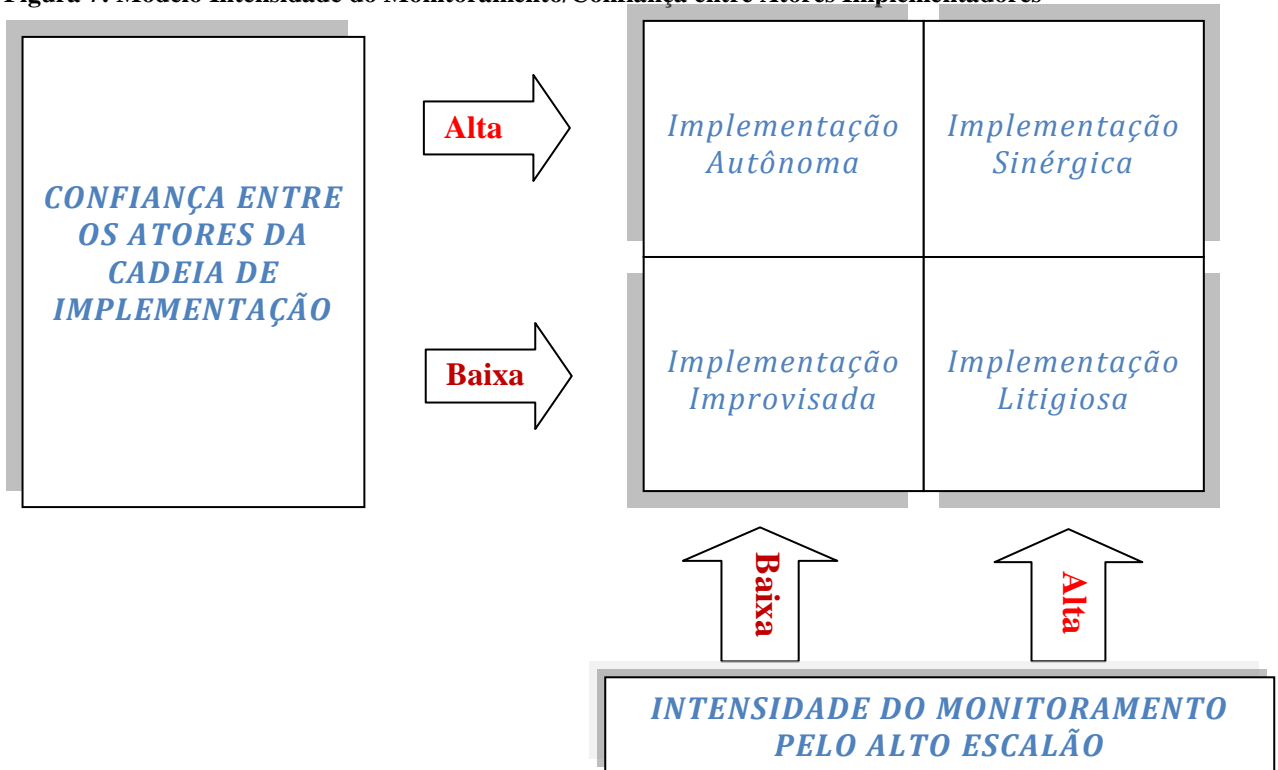
Uma vez que os governos possuem menor margem de manobra para qualificar o nível intermediário e operacional, a capacidade administrativa do governo em implementar políticas públicas é em grande parte influenciada pela qualificação dos quadros permanentes da administração pública. Geralmente uma burocracia permanente bem qualificada tende a produzir um processo de implementação com maior nível de eficácia. Já uma burocracia desestruturada, composta por quadros pouco competentes, tende a representar uma séria barreira à eficácia da implementação. É neste sentido que a variável capacidade administrativa do governo deve ser considerada na análise.

Outro modelo contingencial, elaborado por Denise Scheberle, também analisa a eficácia da implementação de uma legislação ambiental a partir de duas variáveis (LESTER e GOGGIN, 1999). Segundo a autora, a eficácia da implementação dependeria dos diferentes níveis de confiança entre os atores implementadores e do nível de envolvimento dos responsáveis pelo monitoramento do processo de implementação. Realizando pequenas

modificações no modelo, é possível traduzir o termo “atores implementadores” como uma cadeia de agentes que parte do alto escalão em direção ao nível operacional, passando pela intermediação do nível intermediário, e a expressão “responsáveis pelo monitoramento” pela capacidade de a cúpula governamental controlar a implementação da política. A partir desta tipologia, quatro padrões de implementação podem ser observados de acordo com a combinação entre essas duas variáveis.

A implementação sinérgica seria aquela caracterizada pela alta confiança entre os atores da cadeia de implementação e pelo alto envolvimento do escalão superior com o processo de monitoramento. A implementação autônoma, por sua vez, se caracterizaria pela combinação da alta confiança entre os atores implementadores com um baixo esforço do núcleo do governo com a atividade de monitoramento. Já a implementação improvisada seria caracterizada pela baixa confiança entre os atores da cadeia de implementação e o baixo envolvimento dos responsáveis pelo monitoramento. Por fim, a implementação litigiosa é aquela marcada pelo intenso esforço de monitoramento pelo alto escalão governamental, mas pela baixa confiança entre os diferentes atores da cadeia de implementação. A Figura 7 sintetiza os padrões de implementação segundo a tipologia desenvolvida por Denise Scheberle:

Figura 7: Modelo Intensidade do Monitoramento/Confiança entre Atores Implementadores



Fonte: James P. Lester e Malcolm L. Goggin (1999).

O Modelo Intensidade do Monitoramento/Confiança entre Atores Implementadores permite avaliar em que medida o alto escalão governamental é capaz de costurar o apoio e obter o compromisso dos demais atores da cadeia de implementação com a política e, ao mesmo tempo, exercer um monitoramento eficaz sobre a forma de atuar destes atores.

A atividade do alto escalão de obter o compromisso dos agentes implementadores vai além de uma disposição inicial em prol da implementação da reforma gerencial da educação. Esta atividade está ligada à obtenção de um compromisso sustentável duradouro entre alto escalão, nível intermediário e professores. As ações visando à obtenção deste compromisso duradouro para a implementação de reformas gerenciais na educação envolvem basicamente a introdução de dois tipos diferentes de *policy instruments*.

O primeiro deles, advindo das teorias econômicas e administrativas clássicas, é denominado de *incentive tools* e envolve a mudança da estrutura de incentivos que guiam a atuação dos agentes implementadores (SCHNEIDER e INGRAM, 1990). A implementação de *incentive tools* parte da premissa de que os atores alteram a sua forma de atuar na medida em que os incentivos aos quais eles são submetidos são modificados. As políticas de avaliação educacional e estruturação de um sistema de metas, quando envolvem apenas a publicização das expectativas de aprendizagem e dos resultados, a bonificação por resultados e as novas formas de progressão por mérito, são tipicamente medidas de *incentive tools*. Tais componentes da reforma visam alterar a forma de atuação do nível intermediário e da burocracia de linha de frente através de expectativas de premiação e sanção, sejam elas morais ou monetárias. A implementação das *incentive tools*, embora conflituosa, é um processo mais simples porque depende de um pequeno núcleo técnico responsável por definir os incentivos, sua alocação e as regras de funcionamento.

Já o segundo tipo de *policy instrument*, advindo das teorias administrativas com foco nas relações humanas e desenvolvimento organizacional, é denominado de *capacity tools* (SCHNEIDER e INGRAM, 1990) e está relacionado a ações que buscam proporcionar informação, treinamento e conhecimento para habilitar indivíduos e grupos a executar atividades e tomar decisões. A implementação de *capacity tools* parte da premissa de que os atores alteram o seu comportamento de forma consciente e deliberada na medida em que obtenham informações, conhecimentos e habilidades que lhes permitam aprender formas mais efetivas de atuação. Estas ferramentas, embora menos conflituosas do que os *incentive tools*, são mais difíceis de implementar, pois dependem da colaboração de uma ampla gama de

agentes e não apenas de um pequeno núcleo técnico. Estes são os casos da descentralização financeira e administrativa da gestão escolar, das mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar e da estruturação de um sistema de apoio à *performance* escolar. Já as políticas de avaliação educacional e estruturação de um sistema de metas, quando envolvem esforços de compreensão e tradução de dados em informações e ações, também podem ser classificadas de *capacity tools*.

Ambos *policy instruments* têm por objetivo costurar níveis mínimos de compromisso entre agentes implementadores a fim de implementar eficazmente reformas gerenciais na educação. A importância desta variável é maior em situações em que a cadeia de implementação é mais longa e complexa, ou seja, em um contexto em que o alto escalão governamental tem pouco contato com a burocracia de linha de frente. O Quadro 4 divide em duas categorias aqueles componentes das reformas gerenciais que têm relação direta com uma determinada *policy tool*.

Quadro 4: Classificação dos *Policy Instruments* utilizados nas Reformas Gerenciais da Educação

<i>Capacity Tools</i>	<i>Incentive Tools</i>
Avaliação externa – quando inclui esforços de planejamento coletivo na escola e impacta na forma de atuar dos agentes escolares	Avaliação externa – publicização dos resultados das avaliações
Estruturação de um sistema de metas – quando inclui esforços de planejamento coletivo na escola e impacta na forma de atuar dos agentes escolares	Estruturação de um sistema de metas – publicização das metas planejadas e alcançadas
Padronização dos Conteúdos Curriculares – quando associada à capacitação do professor na metodologia, práticas de aula e nos conteúdos obrigatórios	Padronização dos Conteúdos Curriculares – quando associada ao papel de orientação das aulas
Descentralização financeira e administrativa da gestão escolar	Bonificação por resultados
Mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar	Adoção de sistemas de progressão por mérito na carreira docente
Estruturação de um sistema de apoio à <i>performance</i> escolar	Competição administrada entre as unidades escolares

Fonte: Própria.

O modelo proposto por Denise Scheberle também traz considerações acerca da intensidade do monitoramento exercido pelo alto escalão governamental a fim de que a implementação ocorra eficazmente. A questão aqui é a capacidade do alto escalão em monitorar aqueles componentes da reforma que não dependem apenas das decisões de pequeno núcleo técnico, mas sim da colaboração de uma ampla gama de agentes responsáveis pela implementação. Ou seja, enquanto é possível o núcleo do governo monitorar facilmente os resultados das avaliações externas e compará-los com as metas anuais de cada escola, premiando ou impondo sanções em razão dos resultados, não se pode dizer o mesmo de um

eventual monitoramento da aplicação, pelo professor, dos conteúdos curriculares, das ações de gerenciamento escolar, pela gerência da escola, e do apoio prestado pelo nível intermediário a cada unidade escolar. Nestes casos, a única possibilidade de monitoramento se faz através da montagem de um nível intermediário qualificado capaz de acompanhar o desempenho dos professores e introduzir corretivos em casos de problemas na ponta. Assim, um alinhamento vigoroso entre alto escalão e nível intermediário tende a ampliar o alcance do monitoramento para além do acompanhamento *a posteriori* dos resultados, fortalecendo a eficácia da implementação.

A importância das ações de monitoramento pelo nível intermediário tende a ser ainda maior na educação, uma vez que, na maior parte das vezes, não há meios de o alto escalão avaliar, para um curto período de tempo, se os alunos aprenderam os conteúdos esperados no ano, semestre, bimestre ou até mesmo no mês. O alto escalão só tem como avaliar ao final de um ciclo e, na melhor das hipóteses, ao final do ano, se os alunos realmente aprenderam os conteúdos esperados. Assim, de modo geral, ele não tem meios para avaliar se a ação instrucional dos professores, no curto prazo, está alinhada com os conteúdos curriculares definidos e com as expectativas de aprendizagem requeridas. Como o alto escalão não tem meios de observar direta ou indiretamente o professor ministrando aulas, ele precisa de uma gerência intermediária que atue acompanhando e monitorando o dia a dia da ação instrucional dos professores nas escolas.

Um nível intermediário qualificado conta com meios mais precisos para avaliar se o conteúdo curricular programado foi ministrado, se os alunos estão aprendendo em períodos de tempo mais curtos do que naqueles contemplados pelas avaliações externas, propondo organizar inclusive ações de superação destas defasagens em conteúdos específicos. Esta possibilidade de o nível intermediário conduzir ações de monitoramento consistentes com aquelas exaradas pelo alto escalão aumenta as chances de uma implementação efetiva das reformas gerenciais na educação¹³.

Uma característica comum entre os modelos elaborados por James Lester e Denise Scheberle é o foco exclusivo em variáveis organizacionais. Ambos os modelos analisam a eficácia da implementação considerando apenas questões ligadas aos agentes responsáveis pela implementação, deixando de traçar considerações acerca do conteúdo da política pública

¹³ Aqui, a expressão implementação efetiva é utilizada conforme o identificado no capítulo 1, ou seja, que a reforma produziu ganhos de aprendizagem por parte dos alunos.

e as reações dos agentes externos afetados pela política. Assim, ambas as perspectivas devem ser complementada por um modelo capaz de captar outras variáveis não contempladas até aqui.

3.1.2 Analisando a Implementação das Reformas Gerenciais da Educação à Luz de Fatores Associados às Características da Política Pública

Uma das análises capaz de levantar considerações a respeito do conteúdo da política pública e das reações dos mais diversos atores envolvidos ou influenciados por ela foi proposta por Richard Matland (1995) e por ele denominado de Modelo Conflito/Ambiguidade. O Modelo Conflito/Ambiguidade, ao invés de sintetizar as contribuições *top-down* e *bottom-up* numa só abordagem, procura mostrar em que circunstâncias cada uma das linhas é mais apropriada para explicar o processo de implementação. Este modelo realça a influência do conteúdo da política pública no processo de implementação sem desconsiderar questões ligadas à gestão.

O modelo analítico proposto parte da premissa de que o processo de implementação se diferencia na medida em que existem variações nos níveis de ambiguidade e conflito de cada tipo de política pública. As quatro modalidades sugeridas por Richard Matland permitem categorizar processos de implementação de diferentes políticas públicas. A análise de estudos de casos classificados numa mesma categoria possibilita a identificação de uma série de regularidades e singularidades. Estas podem ser comparadas com outras experiências similares e até mesmo com casos classificados em outra categoria de implementação.

A variável “conflito” trata basicamente da ausência de consenso em relação aos meios e objetivos da política. Enquanto modelos mais simples tendem a superdimensionar a capacidade de obter consenso entre os atores que atuam na implementação, aqueles mais sofisticados vêem a intensidade do conflito determinada pelo conteúdo da política. Quando o processo de implementação é conflituoso, aqueles atores que atuam em favor dos objetivos da política buscam superar aqueles que se opõem via estratégias como persuasão, incentivos econômicos, barganha, supervisão e sanções. A escolha entre estas estratégias varia de acordo com a intensidade do conflito. A persuasão é mais adequada em situações de baixo conflito, enquanto a barganha, os incentivos econômicos e as sanções são mais comuns em casos de conflito intenso.

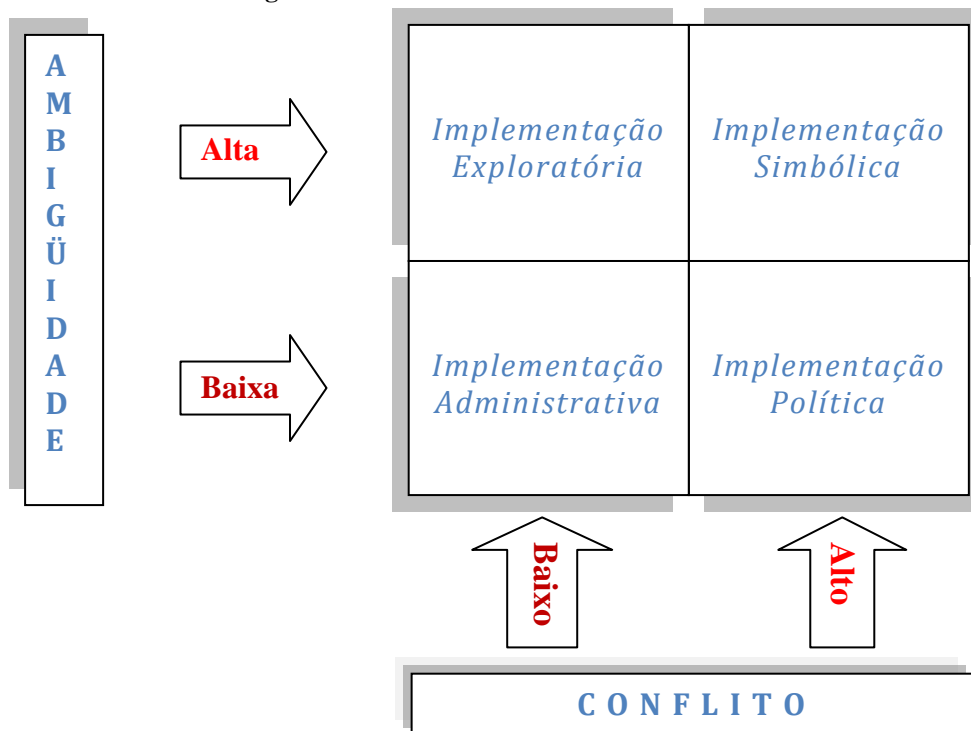
A variável “ambigüidade” retrata a falta de clareza em relação aos objetivos ou em relação aos meios necessários para alcançar estes objetivos. Modelos de implementação mais simplistas veem a ambigüidade, tanto em relação aos meios quanto aos fins, como uma deficiência que deve ser eliminada. Já modelos mais sofisticados concebem a existência de diferentes graus de ambigüidade como uma característica diretamente associada ao conteúdo de uma política pública. A ambigüidade de objetivos é usualmente encarada como um fator que aumenta a incerteza em relação à política pública, mas muitas vezes ela é essencial para reduzir os níveis de conflito. Usualmente a clareza de objetivos e o conflito tendem a apresentar uma relação diretamente proporcional. A ambigüidade em relação aos meios se refere à falta de clareza quanto à forma de atuação de cada um dos atores durante o processo de implementação. A ausência de clareza quanto aos meios tende a tornar a implementação um processo de experimentação e aprendizagem. Assim como no caso dos objetivos, a ambigüidade de meios tende a reduzir o grau de conflito no processo de implementação.

Richard Matland sugere, então, uma síntese analítica com base na escolha contingencial entre as abordagens *top-down* e *bottom-up* tendo como parâmetro a interação entre as variáveis conflito e ambigüidade. O autor advoga que o tradicional modelo *top-down* é mais apropriado em situações na qual tanto o conflito como a ambigüidade são baixos e denomina esta situação de Implementação Administrativa. Já as situações caracterizadas por baixa ambigüidade e alto conflito são coerentes com modelos *top-down* mais sofisticados que captam a capacidade de o alto escalão estabelecer objetivos claros e induzir certo tipo de comportamento por parte dos níveis intermediários e da burocracia de linha de frente. Esta categoria de implementação é denominada de Implementação Política. Ou seja, a Implementação Política se distancia das concepções mais simplistas da perspectiva *top-down*, como é o caso da Implementação Administrativa, em que os resultados apresentam baixa variância decorrente da atuação da linha de frente, na medida em que os diferentes *modus operandi* dos atores periféricos têm influência considerável sobre os resultados.

O modelo *bottom-up*, por sua vez, se mostra mais coerente em políticas públicas marcadas por alta ambigüidade e baixo conflito. A ambigüidade de objetivos dá uma ampla margem de liberdade de meios e fins aos níveis mais baixos, o que leva o autor a denominá-la de Implementação Exploratória. Ambas as abordagens têm alguma relevância em políticas marcadas por alta ambigüidade e alto grau de conflito, pois ao mesmo tempo em que atores da linha de frente dominam o processo, a implementação é fortemente politizada pelo núcleo do

governo. O autor denomina este tipo de implementação de Implementação Simbólica. A Figura 8 sintetiza os quatro tipos analíticos de implementação.

Figura 8: Modelo Conflito/Ambigüidade

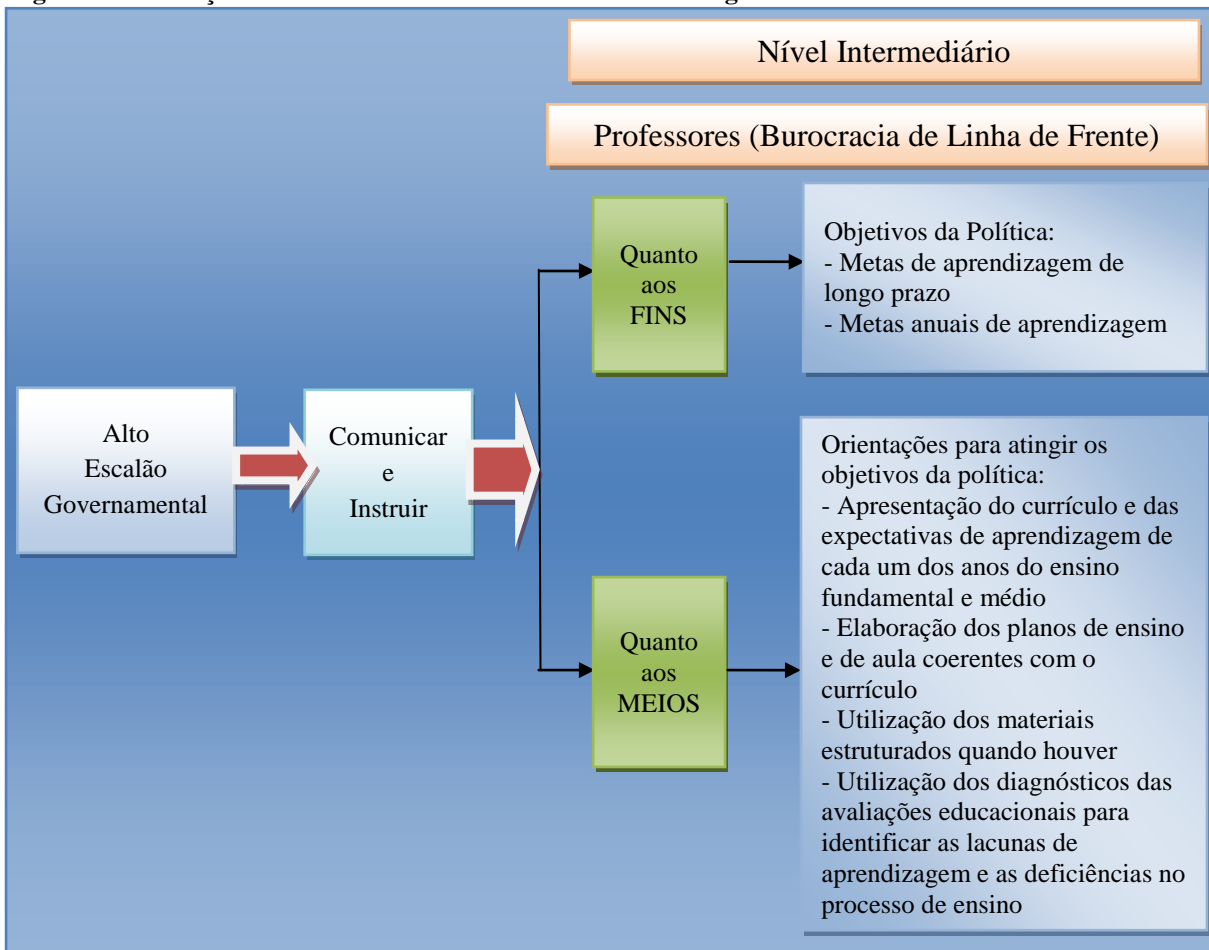


Fonte: Richard Matland (1995).

Utilizando diversas análises do processo de implementação de reformas gerenciais na educação é possível classificá-las junto à categoria Implementação Política. A Implementação Política é caracterizada por um baixo nível de ambigüidade combinado com um alto nível de conflito. As reformas gerenciais na educação também se caracterizam por esta combinação. Elas têm entre seus alicerces principais a definição de um currículo mínimo e a criação de um sistema de avaliação centralizado responsável por avaliar a qualidade do ensino em todas as escolas sob sua responsabilidade. Os governos, a partir destas políticas, estabelecem metas de aprendizagem para todas as escolas, complementando o núcleo central da reforma. O monitoramento dos resultados alcançados pelas escolas é feito, normalmente, nos finais de ciclos, em bases anuais. A ampla publicidade dada pelo governo às metas de aprendizagem, tanto entre os atores atuantes na implementação quanto à sociedade de um modo geral, garante uma baixa ambigüidade em relação aos objetivos da política. O alto escalão, na medida em que capacita a rede de agentes do nível intermediário, também instrui como eles devem desempenhar suas atividades – produzindo uma baixa ambigüidade em relação aos meios para alcançar os objetivos – tendo em vista a melhoria dos níveis de aprendizagem

estabelecidos como metas para a sua unidade escolar. A Figura 9 sintetiza as ações do alto escalão no sentido de reduzir a ambiguidade nas reformas gerenciais da educação.

Figura 9: A Atuação do Alto Escalão a fim de Reduzir as Ambiguidades



Fonte: Própria.

Este estilo de política desperta, no entanto, uma série de tensões entre os altos escalões responsáveis pela formulação da política e os professores. Muitos professores consideram que sua atuação em sala de aula tem pouco reflexo sobre o desempenho dos alunos nas avaliações compulsórias¹⁴. As entidades de classe docentes se manifestam criticamente em relação à política de metas de aprendizagem¹⁵. Os acadêmicos que atuam em cursos universitários de educação também se manifestam contrariamente a este estilo de reforma sob o argumento de que o papel da escola não é apenas ensino¹⁶. Este conflito latente não se restringe aos objetivos das reformas, mas também abrange as estratégias utilizadas para alcançá-los. Vários

¹⁴ Esta é visão estruturalista que advoga que o ambiente social determina os resultados de aprendizagem aferidos pelas avaliações externas.

¹⁵ Folha de São Paulo, 18 de março de 2010: artigo de Maria Izabel Azevedo Noronha, presidente do sindicato dos professores da rede estadual de São Paulo.

¹⁶ Folha de São Paulo, 30 de março de 2010: entrevista com Rubens Barbosa de Camargo, pesquisador da Faculdade de Educação da USP.

policy instruments utilizados com o objetivo de induzir a atuação dos diferentes atores que atuam na cadeia de implementação geram conflitos. A metodologia utilizada na definição das metas por unidade escolar, os sistemas de bonificação por resultados, a reestruturação do sistema de progressão nas carreiras da educação e sanções variadas decorrentes do não cumprimento das metas são alvo de intensas críticas.

A compreensão do processo de implementação das reformas gerenciais na educação demanda uma estrutura analítica *top-down* robusta capaz de detectar que, apesar de o núcleo estratégico ter poder para definir meios e fins de forma clara, a burocracia de linha de frente conta com amplos espaços de discricionariedade que lhe permite atuar de forma relativamente autônoma em relação às diretrizes da política pública.

O desafio neste tipo de implementação é construir um compromisso sustentável entre núcleo estratégico, níveis intermediários e professores. O alto escalão busca, através do poder, direcionar os esforços dos níveis intermediários e dos professores no sentido desejado. O poder é o principal recurso da alta gestão na Implementação Política e se manifesta primordialmente através da definição dos *policy instruments*. A escolha dos *policy instruments* identifica não só a teoria de causa e efeito que está por trás da tentativa de alterar o *status quo*, mas também como o poder do centro se manifesta ao tentar induzir o comportamento dos níveis intermediários e dos professores. A relativa autonomia dos professores, aliada a um menor alcance do sistema de monitoramento por parte do centro, implica, no entanto, uma maior variabilidade nas ações de implementação. Ou seja, mesmo o alto escalão possuindo poder para desencadear uma reforma que busca, por exemplo, criar padronização curricular na educação pública, os professores ainda contam com recursos essenciais para implementação que se encontram fora do alcance central.

Outra evidência da coerência do processo de implementação de reformas gerenciais na educação com a Implementação Política é a ampla utilização de *policy instruments* que buscam alterar e induzir comportamentos através da criação de uma série de incentivos econômicos e não econômicos. A opção do governo por estes tipos de *policy instruments* se deve à ineficácia daqueles de teor meramente normativo, denominados por Helen Ingram e Anne Schneider (1997) de *authority tools*. Muitas vezes, no entanto, tais ferramentas também não são suficientes para garantir os esforços no sentido desejado, levando o alto escalão a barganhar acordos que garantam, ao menos, certo nível de compromisso por parte dos níveis intermediários e dos professores. O fato de o ambiente interno da implementação das

reformas gerenciais ser aberto às influências de atores externos como sindicato, academia e mídia é outra semelhança com a Implementação Política. Geralmente as polêmicas associadas a estas medidas atraem a atenção da sociedade e garantem uma ampla publicidade por parte da imprensa¹⁷.

A partir destas considerações é possível concluir que a compreensão do processo de implementação das reformas gerenciais na educação demanda estruturas analíticas *top-down* sofisticados capazes de captar tanto a atuação dos altos escalões quanto a dos níveis intermediários e da burocracia de linha de frente. Estruturas *bottom-up*, por sua vez, não representam de forma adequada este tipo de implementação na medida em que elas desconsideram a capacidade de o núcleo estratégico induzir os demais atores em direção às diretrizes estabelecidas para política pública. Richard Matland argumenta que:

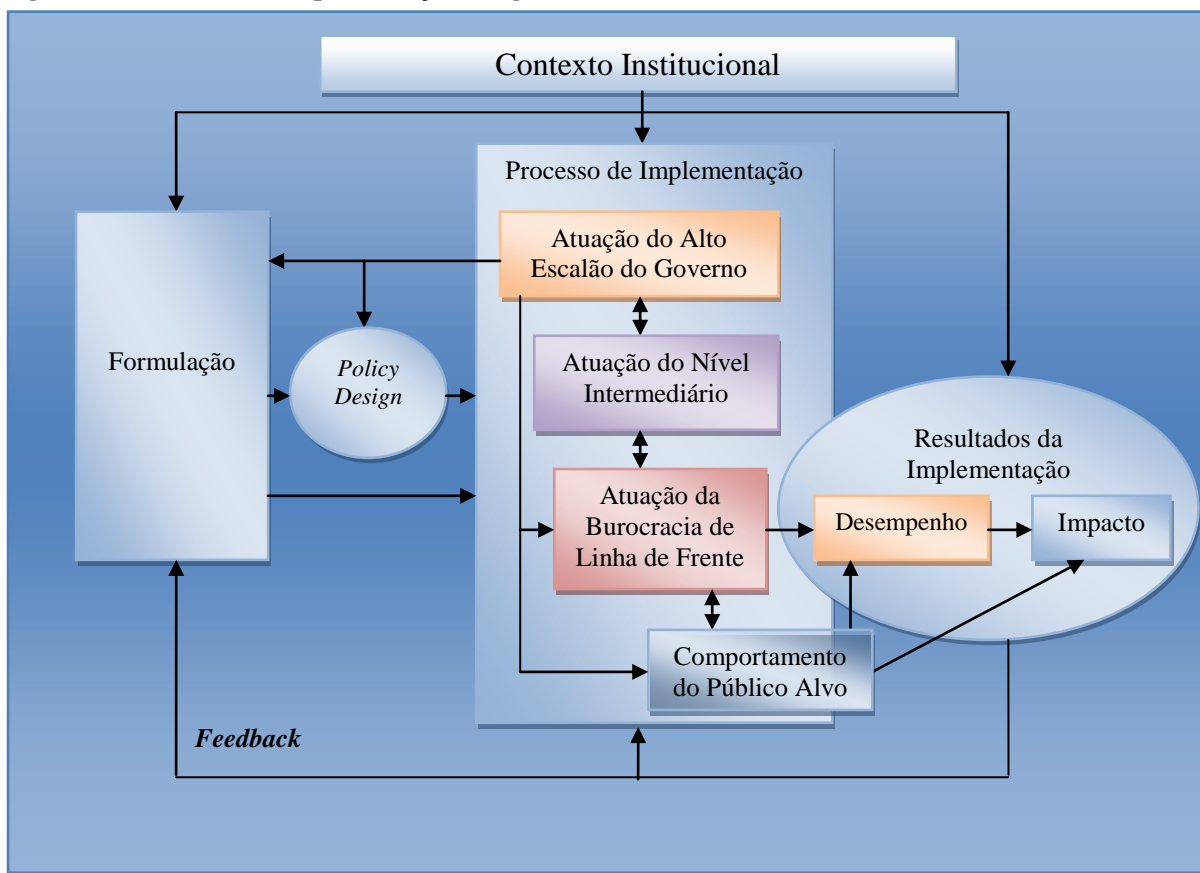
The description of the policy process proposed by the newer top-down models comes closest to capturing the essence of the implementation process under these conditions. The traditional public administration models and the earliest top-down models took an administrative view of what is essentially a political problem: they failed to identify the sources of implementation barriers. The more sophisticated top-down models, which were developed partially in response to the failings of standard public administration teachings, emphasize political factors (MATLAND, 1995, p. 165).

Coerente com esta argumentação, Søren Winter elaborou uma estrutura conceitual que se mostra apropriada ao estudo de casos de Implementação Política. Este *framework*, denominado de Estrutura de Implementação Integrada, combina o viés normativo *top-down* da democracia representativa com um enfoque empírico *bottom-up* no desempenho dos gestores intermediários e da burocracia de linha de frente. A Figura 10 retrata a Estrutura de Implementação Integrada com a introdução de algumas modificações necessárias para melhor adaptá-la à compreensão do processo de implementação de reformas gerenciais na educação.

A Estrutura de Implementação Integrada se mostra adequada ao estudo de reformas gerenciais na gestão da educação pública, pois considera as problemáticas envolvidas em todos os níveis da cadeia de implementação. O alto escalão governamental mostra-se preponderante nas atividades de *policy design*, coordenação e monitoramento sistêmico. Os níveis intermediários atuam na intermediação entre alto escalão e linha de frente e gerenciamento *in loco* daqueles que atuam em contato direto com o público alvo da política pública. Já a burocracia de linha de frente atua no contato direto com o público alvo da política pública educacional, ou seja, os estudantes.

¹⁷ São rotineiras notícias na imprensa, geralmente críticas, de problemas observados na implementação da política.

Figura 10: Estrutura de Implementação Integrada



Fonte: Própria, modificado Winter (2003a)

3.2 Identificação das Variáveis Atuantes no Processo de Implementação

3.2.1 O Contexto Institucional

As recentes ações promovidas pelo governo estadual na política educacional não partem do vácuo, mas sim de uma situação prévia cuja definição se encontra além do seu alcance. Este contexto institucional fornece, então, um pano de fundo que condiciona e circunscreve a capacidade de agência do alto escalão governamental na implementação das reformas gerenciais com vistas em alterar o *status quo*. A relevância do contexto sobre os desdobramentos das estratégias formuladas nos escalões mais altos reside justamente no fato de que tais fatores influenciam a escolha e a eficácia das táticas utilizadas no processo de implementação (NUTT, 2001). A identificação e a avaliação do impacto destes fatores contextuais são imperiosas para a compreensão do processo de implementação.

Um primeiro conjunto de definições que têm influência sobre as políticas públicas estaduais são as diretrizes legais estabelecidas pelo governo federal em países caracterizados pela forma federalista de estado. As diretrizes legais federais que tratam de assuntos como financiamento, estrutura de oferta de serviços públicos e características do próprio serviço a

ser disponibilizado, entre outras, são essenciais para a compreensão do processo de implementação de políticas públicas em um contexto federativo. O mapeamento dos dispositivos legais federais que têm impacto sobre a política estadual é essencial para avaliar as escolhas e restrições com que se deparam o alto escalão dos governos subnacionais.

As experiências prévias de governos anteriores representam outra fonte institucional que tem influência sobre as estratégias adotadas. Salvo raras exceções, as mudanças pretendidas pelos governos em termos de políticas educacionais surgem a partir de experiências e práticas passadas já institucionalizadas pela burocracia educacional, principalmente em caso de mudanças amplas como as reformas gerenciais. Estas experiências passadas têm reflexos sobre as políticas pretendidas e podem dificultar ou facilitar os esforços de reforma desencadeados pelo núcleo do governo. Ou seja, muitas escolhas presentes podem ser demasiadamente custosas em razão de decisões tomadas no passado.

Outra fonte institucional que tem influência sobre o processo de implementação de novas estratégias setoriais de políticas públicas se refere à sua inserção dentro da estratégia global do governo. As mudanças pretendidas, quando coerentes com uma estratégia mais ampla de governo, podem ter seus efeitos potencializados, favorecendo um processo de implementação mais consistente e duradouro. Já quando esta mudança se encontra descolada de uma estratégia global de governo, reduz-se a consistência da implementação e faz com que esta tenha efeitos mais efêmeros de se esvaem com o passar do tempo.

Analisando a relação entre fatores contextuais e táticas de implementação em organizações públicas e privadas, Paul Nutt (2001) destaca que as restrições temporais, as situações de crise que demandam ações urgentes, o poder e a legitimidade atribuída pelo nível intermediário e pela linha de frente aos patrocinadores da reforma e a importância percebida pelos diversos atores organizacionais das mudanças desencadeadas são fatores potenciais que podem influenciar o processo de implementação de novas estratégias organizacionais.

Estas e outras fontes institucionais compõem um pano de fundo na implementação das reformas gerenciais da educação. Deste modo, as diferenças contextuais entre duas experiências devem ser consideradas a fim de identificar em que medida elas impactaram o processo de implementação de reformas gerenciais similares. A interpretação preliminar quanto à influência do contexto institucional sobre o processo de implementação é de que diferenças em termos de diretrizes legais nacionais, experiências institucionalizadas em governos anteriores, inserção ou não da política dentro de uma estratégia mais ampla de

governo, entre outras, impõem uma espécie de *path dependence* às escolhas realizadas pelo alto escalão governamental.

3.2.2 A Atuação do Alto Escalão Governamental na Implementação: *Policy Design*, Coordenação e Monitoramento Sistêmico

O alto escalão governamental se refere ao conjunto de atores que ocupam os mais altos níveis hierárquicos da administração pública em razão da indicação direta do governante eleito. Estes atores compõem o núcleo responsável pelo desempenho de um conjunto de funções relacionadas à etapa de implementação. No caso das reformas educacionais estaduais, os principais atores que compõem o alto escalão são os titulares da pasta de Educação e seus principais assessores¹⁸.

A atuação do alto escalão governamental na implementação de políticas públicas tem amplo destaque na perspectiva *top-down*. A forma em que se dá esta atuação, no entanto, nem sempre é abordada com a clareza necessária para compreender as funções do núcleo do governo durante a implementação. Em linhas gerais, pode-se dividir suas funções em *policy design*, coordenação e monitoramento sistêmico.

A atividade de *policy design* se refere à estruturação técnica e política do conteúdo da política pública. Embora esta atividade esteja estreitamente relacionada com o processo de implementação, uma vez que as escolhas feitas naquela etapa têm influência direta sobre esta, a maior parte dos seus desafios se encontra na atividade de formulação. O *policy design*, no Brasil, é desempenhado majoritariamente pelo alto escalão político do poder executivo, embora também conte com a participação de atores do poder legislativo, da sociedade civil e de grupos de interesses. A importância do *policy design* está no fato de que:

Implementation difficulties can be partially ameliorated with the crafting of appropriate policy designs. Such designs build the capacity of intermediaries to carry out requisite actions and to cooperate, foster increased commitment of intermediaries to the basic policy goals, and signal desired courses of action to intermediaries and target groups (MAY, 2003, p. 231).

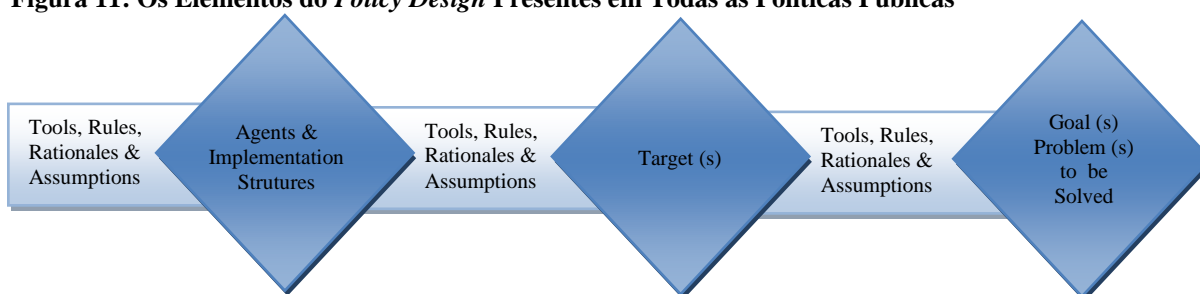
Ou seja, espera-se que um bom *policy design* proporcione uma estrutura de incentivos que induza certos tipos de comportamentos desejáveis, tanto por parte dos atores que atuam na implementação quanto por parte do público alvo, aumentando as chances de sucesso da política pública. Autores identificados com as abordagens *top-down* enfatizam que legislações

¹⁸ Uma vez que a reforma na gestão da educação mineira faz parte de uma política mais ampla de governo, ao invés de uma iniciativa isolada de algumas secretarias, como é o caso de São Paulo, atores do alto escalão não integrantes da SEE tiveram influência direta na implementação destas reformas. Merece destaque, em especial, a atuação da Secretaria de Gestão (SEGES).

bem estruturadas têm considerável impacto no sucesso da implementação (HILL e HUPE, 2009). Outros, no entanto, apontam que leis excessivamente detalhadas retiram importantes espaços de discricionariedade por parte dos atores que atuam na etapa de implementação, inibindo a adaptação da política pública às contingências da realidade local. Análises mais apuradas indicam que o grau de estruturação prévia do conteúdo da política pública depende do contexto e do valor que os implementadores podem agregar ao longo do processo de implementação (INGRAM e SCHNEIDER, 1990).

A atividade de *policy design* dispõe sobre o conjunto de elementos que integram o conteúdo da política pública. Helen Ingram e Anne Schneider (1990) destacam os objetivos, o público alvo, os agentes implementadores, os *policy instruments* ou *policy tools*, as normas procedimentais (requisitos de avaliação e condições de participação) e a teoria causal que está por trás da política pública como os elementos essenciais que compõem o conteúdo do programa. As mesmas autoras consolidaram, através da Figura 11, os seis principais elementos foco de decisão, durante o processo de *policy design*, de toda e qualquer política pública. Segundo elas, os demais elementos, ou não estão presentes em todas as políticas públicas ou, apesar de influenciarem o processo real de modelagem da política, não são decisivos quando se está analisando a natureza do problema que se pretende solucionar ou, ao menos, reduzir danos:

Figura 11: Os Elementos do *Policy Design* Presentes em Todas as Políticas Públicas



Fonte: Schneider e Ingram (1997).

Também é possível incluir entre os elementos do *policy design* o orçamento destinado à política pública e à estrutura do sistema de prestação de serviços. A coerência e consistência entre estes elementos é condição necessária para o sucesso da implementação. Entre os elementos que integram o conteúdo da política, é possível destacar, pela relevância no que toca as reformas gerenciais na educação, considerações acerca da teoria causal, do orçamento e da escolha dos *policy instruments*.

As políticas públicas são propostas partindo da premissa de que se algo for feito com relação a determinadas questões o resultado será a solução do problema. Ou seja, as ações que

o governo empreende com vistas em solucionar um problema público têm por trás uma teoria ou hipótese causal: se algo for feito em relação à *x*, o problema *y* será solucionado ou, ao menos, minimizado. A expectativa do governo é que, identificando corretamente as causas do problema, é possível atuar através de políticas públicas específicas para gerar mudanças sociais desejadas (SABATIER, 1986). A identificação da teoria causal que está por trás da política permite compreender a lógica da ação governamental. A teoria causal implícita nas reformas gerenciais na educação é que a identificação clara dos conteúdos disciplinares nas diferentes séries, sua conexão direta com uma sistemática de avaliação e metas educacionais, e a criação de mecanismos que reforçam a atuação de diversos atores implementadores em direção aos objetivos estabelecidos induzem uma melhoria da qualidade da educação (LOEB et al, 2008).

Já o orçamento dá a dimensão dos recursos com os quais o governo conta para atuação nas causas do problema. O montante de recursos orçamentários define os limites entre as escolhas possíveis para o alto escalão. As restrições orçamentárias típicas dos países em desenvolvimento, como é o caso brasileiro, inviabilizam muitas estratégias utilizadas por países desenvolvidos. Um dos reflexos mais visíveis destas limitações é que as novas funções criadas pelas recentes reformas são atribuídas a cargos e funções já existentes antes das reformas, ampliando responsabilidades sem contrapartida salariais¹⁹.

Um dos principais componentes do *policy design* são as diversas opções disponíveis de *policy instruments* que os *designers* têm em mãos. *Policy instruments* ou *policy tools* são “(...) techniques used to increase the probability that agents or targets will take action consistent with the preferred results of policy” (INGRAM e SCHNEIDER, 1990, p.71). A principal essência destes instrumentos é sua capacidade de motivar ou alterar o comportamento dos atores que atuam na implementação ou do público alvo. Várias taxonomias de *policy instruments* foram criadas na tentativa de formar um arcabouço teórico consistente que permitisse o desenvolvimento de teorias sobre a implementação (MAY, 2003). Søren Winter (2003a) sintetiza os *policy instruments* em apenas três categorias básicas: a) autoridade se refere a mecanismos normativos que prescrevem comportamentos; b) incentivos se referem a mecanismos que induzem certos tipos de comportamento; e c) informação se refere à promoção de conhecimento e informação para a administração pública ou para o público alvo.

¹⁹ As limitações orçamentárias em Minas Gerais são maiores do que aquelas observadas em São Paulo. Assim, a criação de novos cargos ou funções se encontra ainda mais restrita no caso mineiro.

As reformas gerenciais na educação utilizam-se largamente dos *policy instrumets* denominados incentivos. O incentivo primordial neste estilo de reforma é a definição de metas de aprendizagem para todos os níveis da cadeia de implementação. Esta política adota a “(...) premissa básica da teoria do estabelecimento de metas de que as intenções conscientes são os principais determinantes da motivação relacionada à meta, uma vez que as metas direcionam nossos pensamentos e nossas ações” (BOWDITCH e BUONO, 2006, p. 59). O foco nas metas, por sua vez, é reforçado por políticas de bonificação de resultados²⁰, de novos sistemas de progressão nas carreiras²¹ e da aplicação de sanções financeiras²² e administrativas²³. Em conjunto, estas políticas partem do pressuposto de que “(...) os indivíduos são motivados a produzir quando percebem que seus esforços levarão a um desempenho bem-sucedido e à obtenção de recompensas desejadas” (BOWDITCH e BUONO, 2006, p. 58).

O processo de implementação conta com a participação de diversos atores na execução de diferentes atividades inter-relacionadas. Esta divisão de tarefas demanda a atuação de um conjunto de atores que garanta o alinhamento e a integração dos esforços individuais em um todo coerente. A função de alinhar e integrar esforços é chamada coordenação. Bouckaert *et al* (2010) definem coordenação governamental como um processo planejado que busca alinhar e integrar atividades e esforços dentro do setor público. Este alinhamento, que pode ocorrer de forma forçada ou voluntária, tem o objetivo de promover a coerência e consistência entre ações de diversos atores através de um conjunto de instrumentos gerenciais.

A função coordenação, segundo os mesmos autores, tende a ser ainda mais importante em contextos marcados pela proliferação de unidades organizacionais – situação típica na oferta de ensino básico. O movimento de proliferação de diferentes organizações para garantir a capilaridade na prestação de serviços implica a passagem de uma situação 1 – alto nível de coordenação e baixo nível de proliferação organizacional – para a situação 2 – baixo nível de coordenação e alto nível de proliferação organizacional. O esforço do governo, então, deve ser alcançar um nível adequado de coordenação – situação 3 – a fim de melhorar o desempenho educacional em termos de resultados de aprendizagem. A Figura 12 mostra o caminho que o esforço do governo deve ser orientado:

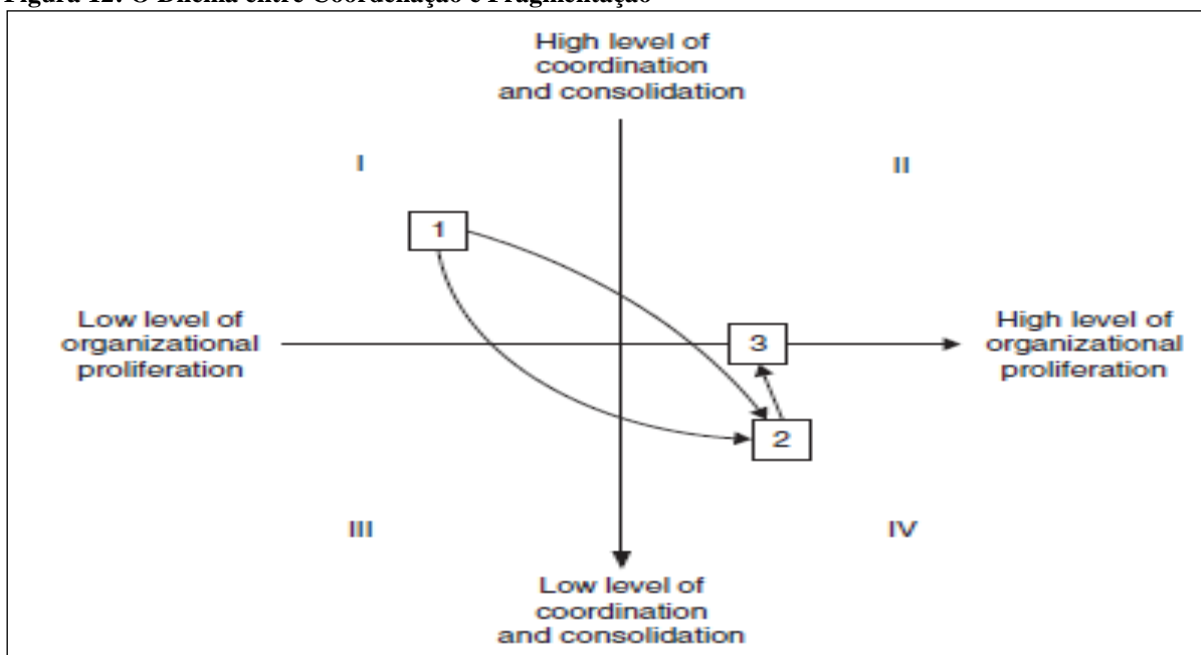
²⁰ Mudança complementar presente nas reformas de Minas Gerais e São Paulo.

²¹ Mudança complementar presente na reforma de São Paulo.

²² As sanções financeiras estão presentes em São Paulo através das novas regras contra o absenteísmo.

²³ As sanções administrativas estão presentes em Minas Gerais através da perda de autonomia por parte das escolas que não cumprem as metas de aprendizagem.

Figura 12: O Dilema entre Coordenação e Fragmentação



Fonte: Bouckaert *et al* (2010)

A função coordenação do alto escalão encontra-se, em parte, diluída com a atividade de *policy design*. Isto porque o *policy design* já identifica *policy instruments* que de certa forma alinham as atividades e esforços dos demais níveis da cadeia de implementação. O alinhamento de metas de aprendizagem entre secretaria, regionais de ensino e escolas é um exemplo de *policy instrument* estratégico que induz coordenação entre os agentes da cadeia de implementação das reformas gerenciais na educação. Mas a definição de *policy instruments* não resolve todos os problemas de coerência e consistência, sendo necessário que o alto escalão empreenda ações ao longo da implementação com vistas em proporcionar alinhamento entre os atores. Aqui, o papel da comunicação por parte do alto escalão merece destaque.

O núcleo estratégico do governo, após a aprovação da legislação, utiliza-se de variados canais de comunicação para promover os objetivos da política. O governo espera que uma comunicação efetiva amplie o compromisso dos atores executores com os objetivos da política e, conseqüentemente, aumente as chances de sucesso na implementação. A comunicação das reformas gerenciais na gestão da educação é um ingrediente chave para obter compromisso com os demais níveis da cadeia de implementação. A falta de compreensão por parte dos atores intermediários e da burocracia de linha de frente pode gerar erros involuntários de atuação, desinteresse, conflito e até mesmo boicote ou oposição às iniciativas de reforma vindas do alto escalão.

Embora a comunicação esteja mais associada ao fluxo de mensagens que flui entre os níveis da cadeia de implementação, ela não se resume a comunicar os desejos do alto escalão aos agentes executores. Ela também compreende a atuação do centro na resolução de conflitos oriundos do conteúdo da política, na construção de confiança entre as partes e na criação de um ambiente de cooperação e envolvimento entre diferentes atores (STOKER, 1989). Este papel mais ativo do governo na comunicação permite a formação de um contexto de cooperação que aumenta a capacidade de ação estatal e a probabilidade de sucesso da implementação (CLINE, 2000). Uma vez que as reformas gerenciais na educação geralmente desagradam à burocracia, o núcleo do governo se vê obrigado a usar estratégias que vão além da comunicação formal, entre elas: a) criar espaços interativos para disseminar objetivos e práticas além de esclarecer dúvidas; b) criar incentivos que aumentem a atratividade da reforma para os níveis intermediários e a burocracia da linha de frente; c) promover programas de treinamento e aperfeiçoamento ao invés da aplicação de sanções em caso de baixo desempenho; d) promover canais de participação do nível intermediário e da burocracia de linha de frente na definição das metas as quais serão avaliadas; e e) buscar o apoio de profissionais reconhecidos na área e de organizações da sociedade civil às iniciativas de reforma. Estratégias como estas podem criar um ambiente de cooperação que potencializam as chances de sucesso na implementação da reforma.

A função de monitoramento sistêmico realizada durante a implementação pelo núcleo estratégico do governo tem, em um primeiro momento, o objetivo de promover o *accountability* por parte dos demais atores da cadeia de implementação, em especial daqueles que atuam diretamente na prestação de serviços. A função de monitoramento sistêmico também promove, em um segundo momento, o *accountability* do alto escalão frente à sociedade civil. Esta via de dois sentidos gera as condições necessárias tanto para o controle dos políticos pela sociedade civil, por sua tentativa de influenciar a burocracia, quanto para o controle da burocracia pelos políticos eleitos. Essa função, que guarda forte coerência com a perspectiva *top-down*, é bem definida por Dan Wood e Richard Waterman:

Policy monitoring is designed to promote accountability from both principals and their agents by providing an objective, systematic, and continual mechanism for analyzing bureaucratic activity over time. It allows elected principals to keep watchful eye on their agents, thus providing greater bureaucratic accountability from the top-down. By identifying how and when elected principals attempt to influence bureaucratic outputs, policy monitoring also provides a mechanism capable of holding principals accountable for their actions (WOOD e WATERMAN, 1994, p. 130).

O ponto crítico desta função é a criação de um sistema de monitoramento que gere informações, de forma sistemática, objetiva e sem viés, para aqueles responsáveis por tomar decisões. Durante o processo de implementação, o acesso a estas informações permite que o *principal*, aquele que formulou a política, controle os agentes, aqueles que operacionalizam a política. Estas informações geralmente vêm na forma de indicadores de desempenho e permitem que o núcleo do governo tenha uma boa noção da atuação da burocracia na execução da política pública. Um dos ingredientes principais das estratégias de reforma educacional é a constituição de indicadores provenientes de um sistema de avaliação educacional²⁴. Os indicadores de desempenho, por terem foco em resultados, podem captar a eficiência da ação dos agentes executores a um custo tolerável. A viabilidade econômica é destacada por Dan Wood e Richard Waterman como uma das condições para adoção de um sistema de monitoramento:

Since is too costly to keep a watchful eye on everything the bureaucracy does, the focus should be on a particular output, or, in the bureaucratic setting, a series of outcomes. In this manner the political costs associated with the monitoring can be reduced. Policy monitoring focuses specifically on an analysis of bureaucratic outputs and outcomes. As a result, it provides objective and systematically derived information on the nature of the bureaucratic process at a low political cost (WOOD e WATERMAN, 1994, p. 133).

Indicadores bem-desenhados identificam, com sucesso, desvios da burocracia em relação aos objetivos e dão subsídios para intervenções focalizadas do principal sobre os agentes (PRZEWORSKI, 2003). Estas práticas de gestão pela exceção são comuns nas reformas educacionais que introduzem sistemas de avaliação externa. As escolas com baixo desempenho nas avaliações externas fazem tocar o alarme e levam a um acompanhamento diferenciado por parte do núcleo do governo. A burocracia, ciente de que está sendo monitorada, tem incentivos para alterar seu comportamento e se adaptar às diretrizes formuladas pelo governo eleito. Seguindo a tradição *top-down*, a atividade de monitoramento sistêmico garante instrumentos para o controle político sobre a burocracia na medida em que esta é estimulada a se adaptar dinamicamente às preferências políticas.

A interpretação preliminar quanto à atuação do alto escalão é de que um bom desempenho das atividades de *policy design*, coordenação e monitoramento sistêmico ampliam a capacidade de ação estatal e, conseqüentemente, as chances de sucesso na

²⁴ As características específicas da educação e a distância entre centro e periferia fazem dos indicadores de *output* a única métrica possível à disposição do alto escalão. O uso de indicadores qualitativos que capte o comportamento do professor na sala de aula não é possível em termos de monitoramento sistêmico. Tal indicador só é factível em termos de monitoramento *in loco*, dado em que o nível intermediário, por ter contato direto com os professores, pode usar outras informações além daquelas geradas pela avaliação externa para aferir a contribuição de cada professor para a escola como um todo (LOEB e MCEWAN, 2006).

implementação de reformas gerenciais na educação. Já um desempenho deficiente destas funções gera uma série de problemas de consistência e coerência que podem levar ao fracasso dos esforços reformistas.

3.2.3 A Atuação da Burocracia da Linha de Frente na Implementação

A burocracia de linha de frente é um termo cunhado por autores como Michael Lipsky e Jeffrey Prottas que se refere ao conjunto de atores dotado de uma cultura profissional própria, que atua em contato direto com o público alvo das políticas públicas e que, em razão da natureza de sua atividade, detém amplos espaços de discricionariedade em relação aos níveis hierárquicos superiores. Atores como médicos, professores, assistentes sociais e policiais são exemplos típicos de burocratas de linha de frente (MAYNARD-MOODY e MUSHENO, 2003). No caso das reformas gerenciais na educação, os professores representam a burocracia de linha de frente que está em contato direto com os alunos, público alvo desta política pública. As burocracias constituídas majoritariamente por estes profissionais tendem a apresentar resistência às mudanças desencadeadas pelo alto escalão (NUTT, 2004).

Uma das falhas da perspectiva *top-down* é que ela ignora, ou ao menos subestima, a importância relativa da burocracia de linha de frente para o sucesso da implementação. Ao concentrar atenção nas atividades desempenhadas pelo alto escalão governamental, há uma tendência em se negligenciar a atuação dos demais atores da cadeia de implementação. Esta falha é constatada até mesmo por autores identificados com a linha *top-down*:

The fundamental flaw in top-down models (...) is that they start from the perspective of central decision-makers and thus tend to neglect other actors. Their methodology leads top-downers to assume that the framers of the policy decision are the key actors and that others are basically impediments. (...) While Sabatier and Mazmanian are not entirely guilty of this – in particular, their focus on causal theory and hierarchical integration encourages the analyst to examine the perspective of others – this is certainly a potential Achilles' heel of their model (SABATIER, 1986, p.30).

A lacuna sobre o impacto efetivo da linha de frente sobre o processo de implementação foi sendo preenchida por uma série de pesquisas desde os anos 1970 (O'TOOLE, 2000). Autores identificados com a linha *bottom-up* entendiam que as atividades realizadas nos níveis mais altos do governo tinham pouca influência sobre a implementação em comparação com atuação daqueles servidores que interagem diretamente com o público-alvo da política pública. Michael Lipsky argumenta que:

(...) the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressure effectively become the public policies they carry out. I argue that public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high-ranking administrators, because in important ways it is actually made in the crowded offices and daily encounters of street-level workers (LIPSKY, 1980, p. XII).

Mais do que defender a importância daqueles atores que interagem com o público-alvo, Lipsky “(...) turns the policy process upside-down by claiming that street-level bureaucrats are the real policy makers” (WINTER, 2003b, p.214). Apesar deste aparente exagero na concepção de Lipsky, o mérito de sua análise foi trazer, para o centro da pesquisa de implementação, a preocupação sobre o papel desempenhado pela burocracia de linha de frente.

A intensidade com que diversos autores aceitam a premissa de que a burocracia de linha de frente é a verdadeira formuladora das políticas públicas deu origem a duas versões *bottom-up* distintas. As versões *bottom-up* mais radicais apresentam a seguinte lógica: a) as atividades executadas pela burocracia de linha de frente são intangíveis e condicionadas pelo conteúdo de cada interação com o usuário; b) a intangibilidade da atividade e a ausência de controles efetivos proporcionam amplos espaços de autonomia para a linha de frente; c) este excesso de autonomia inviabiliza a capacidade dos políticos e superiores hierárquicos de direcionar a atuação da linha de frente de acordo com os objetivos estabelecidos; e d) consciente desta autonomia a burocracia de linha de frente pode atuar conforme outros imperativos ao invés daqueles definidos pelos políticos, gerando variabilidade e imprevisibilidade para as políticas públicas. Ou seja, segundo esta linha, a perspectiva *top-down* é inviável na medida em que a implementação está absolutamente condicionada à autonomia e à discricionariedade da burocracia de linha de frente.

A aplicação prática da lógica destacada acima aos casos de reformas gerenciais da educação leva à suposição de que as mudanças promovidas pelo alto escalão governamental não surtiriam o efeito desejado em razão da cultura ocupacional dos professores que pregam a autonomia profissional e a não interferência dos políticos na sala de aula. Esta linha de interpretação, no entanto, parece não encontrar amparo na realidade, visto que são evidentes as influências vindas de forma *top-down* mesmo em políticas caracterizadas pelos amplos espaços de autonomia da burocracia de linha de frente (WINTER, 1990).

Já versões *bottom-up* mais sofisticadas enfatizam a noção de que a ação implementadora depende, em grande parte, da busca de compromissos entre os vários atores

atuantes. Assim, diferente da posição de Michael Lipsky de que na prática é a burocracia de linha de frente quem formula as políticas públicas durante a implementação, a premissa de Susan Barrett e Michael Hill é de que tal processo é marcado por uma interação contínua entre alto escalão, níveis intermediários e linha de frente:

(...) our focus on policy implementation highlights a particular range of interactions in which one set of actors is actively trying to influence or change the behavior of others to get policy implemented; and others are responding according to whether the desired action fits in with or furthers their own interests (BARRETT e HILL, 1984, p. 230).

Ou seja, assim com Michael Lipsky, Susan Barrett e Michael Hill também veem os amplos espaços de autonomia da burocracia de linha de frente como uma condição inevitável de certas políticas públicas. Mas, diferente da posição de Lipsky, as autoridades têm a alternativa de barganhar compromissos com estes profissionais a fim de obter sucesso com a implementação da política. Esta versão, diferente da anterior, ainda enxerga a possibilidade de o alto escalão governamental direcionar a atuação da linha de frente mesmo quando esta, a princípio, não parece disposta a atuar de forma consistente com os anseios do núcleo do governo. Ou seja, ela não é incoerente com as premissas *top-down*.

Uma série de estudos empíricos sobre a atuação da burocracia de linha de frente apareceram desde a obra seminal de Michael Lipsky. A pesquisa de Meyers *et al* (1998), que retrata uma tentativa de reforma no sistema de assistência social na Califórnia, é um bom exemplo de que muitas vezes o governo eleito é incapaz de modificar o comportamento da linha de frente segundo as suas intenções. Assim, apesar dos esforços políticos empreendidos para modificar o sistema de concessão de benefícios assistenciais, principalmente através da intensa comunicação dos novos objetivos da política pública, a burocracia de linha de frente continuava a se comportar de acordo com os antigos objetivos. May e Winter (2007), por sua vez, identificaram que a atitude, o conhecimento e a compreensão dos objetivos da política pública pela burocracia de linha de frente foram mais determinantes para o sucesso da implementação de reformas na política governamental de recolocação profissional na Dinamarca do que a atuação do alto escalão e dos gestores intermediários. Ambas as pesquisas confirmam, de certa forma, a tese de Lipsky de que a política pública é influenciada, em grande parte, pela atuação da linha de frente.

Já a pesquisa de Hillary Loeb, Michael Knapp e Ana Elgers (2008) sobre a resposta dos professores à reforma gerencial na gestão da educação no estado de Washington não confirmam a tese de Lipsky, uma vez que os esforços empreendidos por lá sugerem:

(...) that the state's program of high student learning standards, aligned assessment and an accountability system has shaped teachers' instructional practice and their students' learning in ways that the state's reform theory assumes (LOEB *et al*, 2008, p. 1).

Ou seja, coerente com a tese *top-down*, a reforma foi efetivamente implementada pelos níveis intermediários e professores em Washington. A dinâmica desta reforma apresenta maior coerência com aquela sugerida por Susan Barrett e Michael Hill do que aquela derivada dos argumentos de Michael Lipsky. A semelhança entre as estratégias de reformas gerenciais da educação suscita a hipótese de que o alto escalão governamental é capaz de alterar as práticas dos professores de acordo com a teoria causal que está por trás das reformas gerenciais na educação.

Outra questão relevante em se tratando de burocracia de linha de frente é em que medida a ideologia e as normas profissionais influenciam a sua forma de atuar e, conseqüentemente, o desempenho organizacional. Alguns pesquisadores sugerem que normas profissionais constituem um incentivo mais poderoso para o desempenho profissional do que as diretrizes da política ou a atuação da supervisão porque elas formam um pano de fundo que interfere em como a burocracia de linha de frente interpreta e traduz diretrizes, objetivos e demandas dos políticos e gestores em ações concretas (MAYERS e VORSANGER, 2003). Jodi Sandfort (2000), por exemplo, avalia que a aceitação ou não das iniciativas promovidas pelo alto escalão dependiam em que medida elas eram congruentes ou conflitavam com as crenças e valores compartilhados pela burocracia de linha de frente. Quando a linha de frente interpretava as iniciativas como ilegítimas ou desconectadas da realidade, ela passava a perseguir outros objetivos que muitas vezes se opunham aos esforços empreendidos pelo governo. Já quando as iniciativas eram coerentes com as normas e valores da linha de frente, esta atuava de forma consistente com os objetivos da política.

A dificuldade em controlar e direcionar a atuação dos professores no sentido pretendido pelas reformas na gestão da educação pública gera questionamentos quanto aos efeitos do desalinhamento entre a cultura ocupacional e os objetivos e estratégias estabelecidos pelo alto escalão governamental. Dada a natureza da função docente, talvez uma estratégia de longo prazo voltada a modificar a cultura ocupacional dos professores seja uma política complementar capaz de potencializar os efeitos das reformas gerenciais na educação.

A interpretação preliminar quanto à atuação da burocracia de linha de frente na implementação das reformas gerenciais na educação é de que a cultura ocupacional dos

professores conflita com os objetivos e as estratégias formuladas pelo alto escalão. As dificuldades e os problemas que emergem na ponta da cadeia de implementação, nos casos de Implementação Política, tornam necessários a presença de um conjunto de atores do nível intermediário, alinhado com os propósitos da política, que esteja em contato direto com os professores e que desempenhe uma gama diferente de funções em relação àquelas exercidas pelo alto escalão.

3.2.4 A Atuação dos Níveis Intermediários na Implementação: Intermediação e Gerenciamento *in loco*

Existe uma vasta literatura que trata da impotência das técnicas de gestão diante de atividades executadas pela burocracia de linha de frente. A dificuldade de supervisionar a atuação destes profissionais públicos levanta a ideia de que:

(...) at the front lines of service delivery, where workers may be guided by pervading work norms and customs as well as by shared experiences and knowledge, street-level bureaucrats often perform their job duties and functions while relying very little on management directives (RICCUCCI, 2005, p. 2).

Seguindo a tradição de Michael Lipsky (1980), Maynard-Moody e Musheno (2003) destacam que o desempenho da burocracia de linha de frente é condicionado mais por valores, normas e pela cultura ocupacional do que por sinais emitidos pelo gerenciamento direto. A problemática trazida por esta posição é de que o gerenciamento não é capaz de direcionar e melhorar o desempenho da burocracia de linha de frente em prol dos objetivos da política pública. Ou seja, tem-se implícita a ideia de que “(...) management does not matter” (RICCUCCI, 2005, p.1). Contrapondo-se à tradição de Michael Lipsky, Norma Riccucci (2005) advoga que os esforços gerenciais do nível intermediário são críticos para o processo de implementação, não só definindo prioridades de ação e comunicando objetivos, mas também incentivando práticas desejáveis que aumentam o desempenho da burocracia de linha de frente.

O nível intermediário ou tático, seguindo a linha de Norma Riccucci, se refere ao conjunto de atores que atua entre o centro e a periferia, e exerce um gerenciamento mais direto, particular e localizado da linha de frente do que aquele praticado pelo alto escalão governamental. Segundo Morgan *et al*:

Middle managers are those who occupy positions between the strategic apex and the operating core of an organization. Managers at the strategic apex have responsibility for establishing the mission of the organization, ordering priorities, and engaging in

strategic-planning decisions. Those at the operating core perform the basic work of producing the products and rendering the services. Most often, middle managers occupy the hierarchical space between first-line supervisors and department heads in (...) government (MORGAN *et al*, 1996, p. 360).

Os atores intermediários, na medida em que lidam com pressões vindas de cima e de baixo, são dotados de uma visão muito particular do processo de implementação. O fato de estarem hierarquicamente ligados ao alto escalão faz com que eles sejam vistos como atores identificados e alinhados com as diretrizes e objetivos estratégicos emanados de forma *top-down*. Mas, ao mesmo tempo, eles mantêm uma relação direta com a linha de frente, o que permite conhecer mais de perto outro ponto de vista. Ou seja, eles estão em uma posição privilegiada tanto para captar situações nas quais ações vindas de cima não se encaixam de forma apropriada a uma determinada realidade quanto identificar vícios, problemas e artimanhas da burocracia de linha de frente que não estão de acordo com as diretrizes, objetivos e metas da política pública. Compreender a realidade dos atores deste nível permite captar detalhes diferenciados dos meandros do processo de implementação.

Embora a agenda de pesquisa em torno do tema gerência intermediária seja negligenciada, a atuação destes atores é estudada por alguns acadêmicos. Sintetizando os achados desta agenda de pesquisa, Wooldridge *et al* (2008) avaliam que a importância do nível intermediário está: a) em sua posição de intermediação entre o alto escalão e a linha de frente; b) em sua capacidade de complementar a visão e as ações emanadas pelo alto escalão, exercendo considerável influência sobre os resultados organizacionais; e c) em seu contato direto com as ambiguidades da relação entre capacidade administrativa e desempenho organizacional.

As expectativas do alto escalão são de que o nível intermediário atue de forma consistente com suas orientações (ROULEAU, 2005). Embora se espere o alinhamento da gerência intermediária com a estratégia formulada, esta não é uma relação necessariamente verdadeira. Além da possibilidade de falhas na compreensão das mensagens enviadas pelo alto escalão, Guth e MacMillan (1986) e Currie e Procter (2005) identificaram várias situações nas quais gestores médios podem comprometer deliberadamente a eficácia da implementação. Segundo os autores, o baixo comprometimento e ações de sabotagem são problemas que não podem ser descartados. Tais práticas são ainda mais prováveis em situações nas quais as mudanças atingem interesses, sentimentos e emoções de profissionais que possuem certa identidade de grupo (HUY, 2011). Guth e MacMillan, ao afirmarem que se

deve levar em conta os interesses da gerência média das organizações para compreender o processo de implementação, concluem que:

General management is not omnipotent. It is, in varying degrees, dependent on middle management for technical knowledge and functional skills. So, in reality, general management is rarely free as it would like to be to 'find somebody else if they don't like it'. This result in the need, much of the time, to take the demands of middle-level managers seriously and find solutions to conflicts over strategy and policy. There is an imperative to seek strategies that are both competitively effective and capable of gaining organizational commitment. If general management decides to go ahead and impose its decisions in spite of lack of commitment, resistance by middle management can drastically lower the efficiency with which the decisions are implemented, if it does not completely stop them from being implemented (GUTH e MACMILLAN, 1986, p. 320).

Existem estudos que atribuem à gestão realizada por atores do nível intermediário um impacto positivo sobre o processo de implementação. Meier e O'Toole (2002), por exemplo, avaliaram que a qualidade da gestão nos distritos educacionais americanos teve impactos consideráveis sobre o desempenho dos alunos nas avaliações padronizadas compulsórias aplicadas pelos governos estaduais. Riccucci *et al* (2004), ao analisarem as políticas de recolocação no mercado de trabalho em diferentes organizações prestadoras de serviço, identificaram que a utilização de métodos de gerenciamento de desempenho pelo gestor tinha uma substancial influência sobre a atitude da burocracia da linha de frente e, conseqüentemente, sobre a *performance* organizacional. Já Michael Hill (2010) destaca que o impacto positivo da gestão é mais visível em organizações cujos *outputs* são mais facilmente observáveis, havendo evidências difusas com relação a políticas públicas complexas com as quais a burocracia de linha de frente conta com amplos espaços de discricionariedade.

O nível intermediário parece ter um importante impacto nas reformas gerenciais da educação. A considerável distância entre centro e periferia faz do nível intermediário o eixo responsável por ligar as decisões políticas do governo eleito às práticas desenvolvidas nas salas de aula, além de acompanhar e oferecer apoio à atuação dos professores na ponta da cadeia de implementação. As atividades dos níveis intermediários no processo de implementação podem ser divididas em intermediação e gerenciamento *in loco*.

A atividade de intermediação tem por objetivo comunicar e traduzir, em ações práticas, as diretrizes, os objetivos e as estratégias elaboradas pelo alto escalão para a burocracia de linha. Entre os alvos da função comunicação estão promover os objetivos da nova política, informar mudanças que devem ser implementadas, reforçar compromissos entre atores envolvidos, construir um ambiente de confiança e cooperação e reduzir possíveis

conflitos e resistências que venham ser desencadeadas. Assim como no caso da atuação do alto escalão na comunicação, um comportamento mais ativo do nível intermediário favorece a formação de um contexto de cooperação que amplia a capacidade de ação estatal e, conseqüentemente, as probabilidades de sucesso da implementação.

O nível de complexidade da implementação de grandes mudanças em organizações caracterizadas pela desconcentração geográfica é ainda maior em razão da distância entre alto escalão e linha de frente (BALOGUN e JOHNSON, 2004). Assim, a atuação do nível intermediário na promoção dos objetivos e estratégias de reforma e na tradução de diretrizes gerais em ações específicas torna-se fundamental em organizações marcadas pela dispersão geográfica. Ou seja, um nível intermediário bem-estruturado e alinhado com as pretensões do alto escalão amplia a capacidade de ação *in loco* do governo e torna mais provável a eficácia na implementação da reforma. Já quando o nível intermediário é mal-estruturado e se mostra resistente aos objetivos e estratégias definidos pelo núcleo do governo, a implementação se torna um processo ainda mais conflituoso, reduzindo as chances de sucesso.

Já a atividade de gerenciamento *in loco* envolve questões relacionadas à gestão que têm impacto sobre a implementação. Entre elas é possível destacar o estilo de gestão do nível intermediário e a supervisão ou monitoramento *in loco*.

A proximidade entre o nível intermediário e a linha de frente faz com que o estilo de gestão adotado pelo primeiro tenha reflexos sobre a atuação da segunda e, conseqüentemente, sobre o desempenho organizacional (YANG *et al*, 2010). Atividades que envolvem a atuação de profissionais dotados de uma forte cultura ocupacional, como é o caso dos professores, geralmente demandam um estilo de gestão mais participativo que conte com um canal aberto de comunicação. Um estilo de gestão autocrático tende a causar conflito e atitudes pouco cooperativas por parte da burocracia de linha de frente (RICCUCCI, 2005). Dependendo da intensidade deste conflito, pode haver uma deterioração do desempenho organizacional. Já um estilo de gerenciamento participativo e aberto aumenta a satisfação da linha de frente com o trabalho e o desempenho da organização.

A supervisão ou monitoramento *in loco* também é uma função essencial exercida pelos gestores intermediários, pois identificam se as metas vêm sendo atingidas conforme o planejado (RICCUCCI, 2005). O contato direto entre gestores e burocracia de linha de frente permite um monitoramento detalhado e a produção de *feedbacks* em períodos bem mais curtos

do que aqueles praticados pelo alto escalão governamental. Esses *feedbacks* curtos retornam informações sobre as práticas correntes na organização e identificam problemas na atuação da burocracia de linha de frente que podem acarretar desvios em relação às metas estabelecidas. Os sinais individualizados emitidos pelo monitoramento *in loco* também são um incentivo mais forte ao comportamento da burocracia de linha de frente do que aquele gerado pelo monitoramento sistêmico na medida em que geram um processo mais consistente de aprendizagem organizacional.

A interpretação preliminar quanto à atuação do nível intermediário é de que um bom desempenho das atividades de intermediação e gerenciamento *in loco* ampliam a capacidade de ação estatal e, conseqüentemente, as chances de sucesso na implementação de reformas gerenciais na educação. Já um desempenho deficiente destas funções gera uma série de problemas de consistência e coerência que podem levar ao fracasso reformista.

4. O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA GERENCIAL DA EDUCAÇÃO

As reformas gerenciais da educação observadas em São Paulo e Minas Gerais englobam componentes cujo eixo principal é a introdução de políticas de padronização curricular, a avaliação externa e a estruturação de sistemas de metas na educação básica. Alinhados a estes componentes principais, estas reformas também são marcadas por uma série de inovações complementares. Entre estes componentes complementares estão as políticas de bonificação por resultados, a adoção de sistemas de progressão por mérito na carreira docente, a descentralização administrativa da gestão escolar e de mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar. O Quadro 5 reúne as inovações gerenciais observadas nos casos das reformas de São Paulo e Minas Gerais.

Quadro 5: Componentes das Reformas Gerenciais na Educação de São Paulo e Minas Gerais

Componentes gerenciais que compõem o núcleo da reforma	Componentes gerenciais de cunho reforçador
1. Padronização dos conteúdos curriculares	4. Bonificação por resultados
	5. Adoção de sistemas de progressão por mérito na carreira docente
2. Avaliação educacional	6. Descentralização administrativa da gestão escolar*
	7. Mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar
3. Estruturação de um sistema de metas	8. Estruturação de um sistema de apoio à <i>performance</i> escolar*

*Estes são componentes específicos da reforma gerencial da educação de Minas Gerais.

Fonte: Própria.

Estes diversos componentes observados nas reformas educacionais de São Paulo e Minas Gerais, conforme apontado no capítulo anterior, não seguem um mesmo padrão de implementação. A implementação de alguns destes componentes, por exemplo, dependem quase exclusivamente da atuação do alto escalão governamental. O nível intermediário e a burocracia de linha de frente, embora sofram impactos diretos dos componentes implementados, não precisam atuar para que a implementação ocorra de forma eficaz. Os novos formatos remuneratórios e de progressão na carreira, por exemplo, são implementados mediante a publicação de legislações. A implementação dos sistemas de metas educacionais e dos sistemas de avaliação externa²⁵, do mesmo modo, também está condicionada à atuação de um pequeno número de técnicos das SEE²⁶. A implementação do sistema de metas, por

²⁵ A formulação e a aplicação da avaliação externa são feitas por organizações privadas. Embora os próprios profissionais da rede trabalhem na aplicação das provas – recebendo inclusive um pagamento pela realização desta atividade –, esta acaba sendo uma atividade de caráter meramente procedimental – entrega e recolhimento dos cadernos de prova – desprovida de qualquer necessidade de atuação pedagógica.

²⁶ A implementação do sistema de metas educacionais em Minas Gerais também contou com a participação de um pequeno número de técnicos do alto escalão da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag).

exemplo, ocorre mediante a publicação de notas técnicas explicativas e resoluções identificando *ex-ante* as metas pactuadas para o ano em questão. A implementação da avaliação externa, por sua vez, através de uma resolução explicitando as regras de aplicação.

Já outros componentes da reforma dependem da efetiva atuação do nível intermediário e da burocracia de linha de frente para que a implementação se desenrole conforme as expectativas da alta gestão. Ou seja, estes componentes exigem, além de esforços de coordenação e monitoramento sistêmico por parte da alta gestão, uma atuação direta do nível intermediário nas funções de intermediação e gerenciamento *in loco* e da burocracia de linha de frente na implementação, em última instância, das ações de ensino e aprendizagem em sala de aula.

As políticas de descentralização administrativa da gestão escolar e de mudanças na atuação da gerência escolar envolvem a necessidade de construir um nível intermediário voltado para resultados pedagógicos. Esta mudança cultural é imprescindível para que o nível intermediário apoie, de forma efetiva, a burocracia de linha de frente no planejamento e execução de suas atividades docentes. A política de padronização curricular, do mesmo modo, exige tanto um nível intermediário atuando junto aos professores²⁷, quanto uma burocracia comprometida com a aplicação do currículo em sala de aula.

Utilizando a classificação proposta por Nutt (1986)²⁸, especificamente para os casos das reformas de São Paulo e Minas Gerais, também é possível classificar o processo de implementação destes diversos componentes em duas categorias já mencionadas anteriormente. O Quadro 6 sistematiza os componentes presentes nas duas reformas em questão segundo a metodologia de Paul Nutt.

Quadro 6: Formas de Implementação dos Componentes das Reformas Gerenciais em MG e SP

Implementação por Atuação	Implementação por Decreto
Padronização dos conteúdos curriculares	Avaliação educacional
	Estruturação de um sistema de metas
Descentralização financeira e administrativa da gestão escolar*	Bonificação por resultados
Mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar	Adoção de sistemas de progressão por mérito na carreira docente
Estruturação de um sistema de apoio à <i>performance</i> escolar*	

*Estes são componentes específicos da reforma gerencial da educação de Minas Gerais.

Fonte: Própria.

²⁷ Seja mediante o assessoramento e monitoramento dos professores na construção de planos de aula coerentes com o currículo oficial ou a adoção dos materiais estruturados distribuídos pelas redes de ensino.

²⁸ A explicação da metodologia de classificação elaborada por Paul Nutt foi exposta no capítulo 3 desta tese.

4.1 O Contexto Institucional Brasileiro na Educação Básica

O Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), que posteriormente foi ampliado para todo o ensino básico e passou a ser denominado de Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb), criado pelo governo federal, é a principal diretriz legal que tem reflexos sobre o funcionamento da educação básica. O Fundeb é um fundo intraestadual redistributivo de natureza contábil composto por um conjunto de impostos anteriormente destinados aos cofres estaduais e municipais que passaram a ser retidos no âmbito de cada estado para posterior repasse com base no número de matrículas na educação básica. A sua instituição representou uma mudança significativa na forma de financiamento e induziu uma série de mudanças na política educacional dos entes subnacionais.

A criação do Fundef, em 1997, representou um grande estímulo ao processo de municipalização do ensino fundamental (MENDES, 2001). O incentivo para a municipalização e o crescimento do número de matrículas deve-se ao critério de alocação de recursos baseado no número de vagas preenchidas por cada esfera de governo. Assim, ter mais alunos resultava no crescimento dos valores repassados pelo fundo. Este incentivo tem levado a uma acentuação do processo de municipalização da educação fundamental²⁹ (LACZYNSKI, 2004).

Já em termos de crescimento do número de matrículas, há evidências que o impacto do Fundef produziu um forte aumento no número de matrículas do ensino fundamental, passando de 32.726.366, em 1996, para 35.322.267 de alunos matriculados em 2000 (SOUZA, 2005). O grau em que se deu a municipalização do ensino fundamental em cada estado tem impacto sobre o ímpeto do governo na condução de reformas neste nível de educação. Naqueles estados em que a municipalização é mais acentuada, os incentivos à reforma no ensino fundamental são mais fracos, pois o tamanho do público atendido tende a se tornar menor ao longo do tempo. Já os estados com menores taxas de municipalização do ensino fundamental têm maiores incentivos para adotar tal reforma. Ou seja, é possível inferir que a municipalização constitui um fenômeno que desincentiva os governos estaduais a adotar políticas voltadas à melhoria da qualidade na educação fundamental. A Tabela 4 identifica a distribuição de estudantes do ensino fundamental por dependência administrativa.

²⁹ Evidências mostram que a proporção de vagas municipais no ensino fundamental de São Paulo e Minas Gerais saltaram, respectivamente, de 18,8% para 25,8% e de 26,3% para 42,3% entre 1997 e 1999.

Tabela 4: Matrículas no Ensino Fundamental

Unidade da Federação	Matrículas no Ensino Fundamental									
	Localização / Dependência Administrativa									
	Total	Total								
		Federal		Estadual		Municipal		Privada		
Matrículas		%	Matrículas	%	Matrículas	%	Matrículas	%		
Brasil	31.005.341	25.425	0%	10.116.856	33%	16.921.822	55%	3.941.238	13%	
Rondônia	292.484	0	0%	140.556	48%	133.803	46%	18.125	6%	
Acre	166.041	328	0%	98.733	59%	60.247	36%	6.733	4%	
Amazonas	770.147	798	0%	288.982	38%	428.543	56%	51.824	7%	
Roraima	91.556	351	0%	58.377	64%	28.152	31%	4.676	5%	
Pará	1.550.781	2.129	0%	276.459	18%	1.170.632	75%	101.561	7%	
Amapá	144.388	0	0%	93.504	65%	40.738	28%	10.146	7%	
Tocantins	268.451	0	0%	136.063	51%	116.454	43%	15.934	6%	
Maranhão	1.359.747	342	0%	190.970	14%	1.070.473	79%	97.962	7%	
Piauí	580.275	26	0%	106.141	18%	413.294	71%	60.814	10%	
Ceará	1.481.737	522	0%	96.534	7%	1.142.872	77%	241.809	16%	
R. G. do Norte	536.358	89	0%	142.409	27%	306.111	57%	87.749	16%	
Paraíba	659.940	32	0%	190.658	29%	378.697	57%	90.553	14%	
Pernambuco	1.496.651	808	0%	358.986	24%	873.919	58%	262.938	18%	
Alagoas	630.640	0	0%	109.983	17%	452.331	72%	68.326	11%	
Sergipe	372.174	245	0%	108.774	29%	208.633	56%	54.522	15%	
Bahia	2.446.487	459	0%	383.633	16%	1.826.488	75%	235.907	10%	
Minas Gerais	3.015.152	2.963	0%	1.407.558	47%	1.333.044	44%	271.587	9%	
Espírito Santo	540.757	0	0%	126.626	23%	352.880	65%	61.251	11%	
Rio de Janeiro	2.305.338	10.860	0%	405.942	18%	1.344.665	58%	543.871	24%	
São Paulo	5.985.884	232	0%	2.637.107	44%	2.410.776	40%	937.769	16%	
Paraná	1.639.666	494	0%	725.147	44%	746.268	46%	167.757	10%	
Santa Catarina	880.012	656	0%	384.125	44%	412.614	47%	82.617	9%	
R. G. do Sul	1.529.550	1.372	0%	667.770	44%	721.608	47%	138.800	9%	
M. G. do Sul	427.034	703	0%	154.830	36%	234.951	55%	36.550	9%	
Mato Grosso	487.451	0	0%	213.863	44%	230.981	47%	42.607	9%	
Goiás	928.671	514	0%	295.122	32%	482.648	52%	150.387	16%	
Distrito Federal	417.969	1.502	0%	318.004	76%	0	0%	98.463	24%	

Fonte: Ministério da Educação – INEP (Censo da Educação Básica - 2010)

As informações trazidas pela tabela acima indicam que os estados brasileiros do Sul e Sudeste, excluindo Rio de Janeiro e Espírito Santo, têm maiores incentivos a introduzirem reformas nesta etapa da educação, na medida em que aproximadamente 45% das matrículas são estaduais, do que os estados do Nordeste, em especial o Ceará, Maranhão, Piauí, Bahia e Alagoas, cujo percentual de matrículas não chega a 20%. Uma análise mais detalhada das matrículas do ensino fundamental mostra que os primeiros anos (1º ao 5º ano) têm um índice

de municipalização superior aquele verificado nos últimos anos (6º ao 9º ano). A Tabela 5 identifica o índice de municipalização do ensino fundamental público.

Tabela 5: Índice de Municipalização por Ciclos de Ensino

Unidades da Federação		Ano Inicial (1º ano)		2º ao 5º ano do EF		6º ao 9º ano do EF	
		Municipal	Estadual/ Federal	Municipal	Estadual/ Federal	Municipal	Estadual/ Federal
Brasil		84%	16%	78%	22%	44%	56%
Norte	Rondônia	72%	28%	62%	38%	32%	68%
	Acre	53%	47%	51%	49%	17%	83%
	Amazonas	79%	21%	73%	27%	40%	60%
	Roraima	78%	22%	49%	51%	4%	96%
	Pará	95%	5%	88%	12%	68%	32%
	Amapá	62%	38%	42%	58%	9%	91%
	Tocantins	70%	30%	60%	40%	29%	71%
Nordeste	Maranhão	97%	3%	91%	9%	75%	25%
	Piauí	93%	7%	84%	16%	71%	29%
	Ceará	99%	1%	99%	1%	84%	16%
	R. G. do Norte	81%	19%	76%	24%	58%	42%
	Paraíba	81%	19%	76%	24%	54%	46%
	Pernambuco	95%	5%	90%	10%	49%	51%
	Alagoas	93%	7%	90%	10%	69%	31%
	Sergipe	79%	21%	76%	24%	52%	48%
Bahia	99%	1%	97%	3%	65%	35%	
Sudeste	Minas Gerais	68%	32%	64%	36%	30%	70%
	Espírito Santo	86%	14%	81%	19%	64%	36%
	Rio de Janeiro	97%	3%	91%	9%	58%	42%
	São Paulo	81%	19%	68%	32%	25%	75%
Sul	Paraná	100%	0%	98%	2%	3%	97%
	Santa Catarina	68%	32%	63%	37%	40%	60%
	R.G. do Sul	59%	41%	57%	43%	46%	54%
Centro-Oeste	M. G. do Sul	76%	24%	70%	30%	47%	53%
	Mato Grosso	73%	27%	65%	35%	36%	64%
	Goiás	94%	6%	87%	13%	33%	67%
	Distrito Federal	0%	100%	0%	100%	0%	100%

Fonte: Ministério da Educação – INEP (Censo da Educação Básica - 2010).

Embora os altos índices de municipalização representem, inicialmente, incentivos contrários aos esforços estaduais por políticas públicas voltadas para o aumento da qualidade do ensino fundamental, o fato de esta etapa de ensino preceder o ensino médio tende a produzir incentivos positivos à ação dos governos estaduais junto aos seus municípios em prol da melhoria da qualidade da educação. Ou seja, dado o impacto importante do ensino

fundamental sobre os índices de qualidade do ensino médio, os governos estaduais, mesmo quando responsável por um percentual pequeno das matrículas nesta etapa, se veem impelidos em atuarem em parceria com os municípios a fim de obter resultados positivos nos últimos anos da educação básica, esta sim administrada majoritariamente pelos estados.

A substituição do Fundef pelo Fundeb, a partir de 2006, também representa um incentivo ao crescimento do ensino médio brasileiro. O fato de o ensino médio ser de competência do estado é um forte incentivo para que esta esfera atue por meio de reformas que promovam a sua qualidade. Assim, diferente do caso anterior, o estado tem fortes incentivos à promoção de políticas voltadas à melhoria da qualidade do ensino médio. A tabela abaixo mostra a distribuição de estudantes, nesta etapa, por dependência administrativa.

Tabela 6: Matrículas no Ensino Médio

Unidade da Federação	Matrículas no Ensino Médio								
	Localização / Dependência Administrativa								
	Total	Total							
Federal		%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%	
Brasil	7.959.478	25.578	0%	6.911.253	87%	64.173	1%	958.474	12%
Rondônia	60.735	173	0%	55.734	92%	85	0%	4.743	8%
Acre	36.295	130	0%	34.162	94%	-	0%	2.003	6%
Amazonas	159.457	616	0%	149.498	94%	-	0%	9.343	6%
Roraima	16.618	145	1%	15.136	91%	46	0%	1.291	8%
Pará	352.278	1.029	0%	323.847	92%	102	0%	27.300	8%
Amapá	36.112	-	0%	33.404	93%	-	0%	2.708	7%
Tocantins	62.365	-	0%	59.192	95%	-	0%	3.173	5%
Maranhão	301.188	488	0%	277.850	92%	2.363	1%	20.487	7%
Piauí	156.233	647	0%	137.249	88%	1.811	1%	16.526	11%
Ceará	386.158	486	0%	338.729	88%	392	0%	46.551	12%
R. G. do Norte	142.712	202	0%	123.078	86%	37	0%	19.395	14%
Paraíba	135.499	183	0%	112.501	83%	1.829	1%	20.986	15%
Pernambuco	390.846	719	0%	339.103	87%	3.032	1%	47.992	12%
Alagoas	119.528	-	0%	101.115	85%	634	1%	17.779	15%
Sergipe	75.354	200	0%	61.967	82%	217	0%	12.970	17%
Bahia	546.253	873	0%	492.309	90%	10.483	2%	42.588	8%
Minas Gerais	807.692	3.609	0%	705.914	87%	14.698	2%	83.471	10%
Espírito Santo	123.791	306	0%	106.242	86%	29	0%	17.214	14%
Rio de Janeiro	573.329	9.352	2%	452.647	79%	5.783	1%	105.547	18%
São Paulo	1.816.109	593	0%	1.564.153	86%	14.912	1%	236.451	13%
Paraná	425.962	565	0%	370.500	87%	-	0%	54.897	13%
Santa Catarina	233.294	1.003	0%	196.096	84%	1.221	1%	34.974	15%
R. G. do Sul	391.711	1.830	0%	341.169	87%	6.027	2%	42.685	11%
M. G. do Sul	97.125	552	1%	84.665	87%	17	0%	11.891	12%
Mato Grosso	137.848	-	0%	124.798	91%	-	0%	13.050	9%
Goiás	267.745	335	0%	230.422	86%	455	0%	36.533	14%
Distrito Federal	107.241	1.542	1%	79.773	74%	-	0%	25.926	24%

Fonte: Ministério da Educação – INEP (Censo da Educação Básica - 2010)

Outra diretriz legal que tem importante influência sobre a política estadual de educação básica se refere às leis que regulamentam a oferta de disciplinas nas diversas etapas da educação básica. As leis recentes que tornaram obrigatórias a oferta da disciplina de música, no ensino fundamental, e filosofia e sociologia, no ensino médio, são exemplos de políticas que têm considerável impacto sobre as estratégias das secretarias de educação.

As experiências prévias de governos anteriores representam outra fonte institucional que tem influência sobre as estratégias de reformas adotadas. São vários os casos, por exemplo, de políticas de avaliação educacional que foram institucionalizadas pelos governos estaduais desde a década de 1990. Minas Gerais e São Paulo estão entre estes estados que estabeleceram sistemas de avaliação da educação. O estado mineiro já vinha institucionalizando um sistema de avaliação externa com foco no desempenho da unidade escolar desde 1992, embora o formato atual do sistema de avaliação venha de 2000 (PRADO, 2007). São Paulo, por sua vez, também criou um sistema de avaliação em 1996. Só que o objetivo deste sistema era disponibilizar aos professores um instrumento adicional de avaliação da aprendizagem dos alunos (avaliação formativa). A mudança da metodologia do sistema de avaliação paulista ocorreu somente em 2007, quando o foco também passou a ser o desempenho da unidade escolar (avaliação somativa). Outras mudanças implementadas na gestão da educação em Minas Gerais, entre 1991 e 1998, foram a seleção competitiva de diretor escolar e a descentralização financeira e administrativa de uma série de funções para o nível da escola. Estas mudanças foram mantidas pela reforma atual. Já a criação da carreira de diretor escolar paulista, em 1986, que continua inalterada até hoje, contrasta com a opção mineira pelo estabelecimento de regras para seleção daquele professor que exercia a função de diretor. Estas políticas adotadas em algum momento do passado, uma vez institucionalizadas, são difíceis de reverter, e tornam-se barreiras ou oportunidades aos esforços de reforma gerencial da educação.

Uma terceira fonte institucional que tem influência sobre o processo de implementação de reformas gerenciais na educação se refere à sua inserção dentro da estratégia global de governo. As recentes inovações na gestão da educação em Minas Gerais são decorrentes de uma política mais ampla de governo denominada de Acordo de

Resultados³⁰. Assim, a reforma gerencial na educação básica mineira nada mais é do que um desdobramento do modelo de Acordo de Resultados que alcança todas as secretarias de governo e que vem sendo conduzido pelo governador desde 2003. Já a reforma paulista está mais associada a uma iniciativa da SEE do que a uma ampla política do governo estadual. Este caráter mais institucional da reforma mineira pode representar uma diferença significativa em relação à experiência paulista e levanta a suposição quanto à capacidade de sobrevivência da política ao longo do tempo. O caráter institucional da reforma mineira traz consigo a hipótese de que a simples mudança de secretário da educação não é capaz de promover recuos na política de padronização curricular e avaliação da aprendizagem. Já o caráter mais isolado da experiência paulista parece não permitir tal inferência.

Paul Nutt (2001) também destaca que as restrições temporais, situações de crise que demandam ações urgentes, a posição, o poder e a legitimidade que os atores do nível intermediário e da linha de frente atribuem aos patrocinadores das mudanças, e a importância percebida da mudança, são fatores contextuais potenciais que podem influenciar o processo de implementação de novas estratégias organizacionais.

Estas e outras fontes institucionais compõem o pano de fundo do processo de implementação das reformas gerenciais na educação em Minas Gerais e São Paulo. As diferenças contextuais entre ambos os casos são tratadas neste estudo a fim de identificar em que medida o contexto institucional influenciou o processo de implementação. A interpretação preliminar quanto à influência do contexto institucional sobre o processo de implementação é de que diferenças proporcionais em termos de taxa de municipalização do ensino fundamental, experiências institucionalizadas em governos anteriores e a inserção ou não da política de reforma na gestão da educação dentro de uma estratégia mais ampla de governo impõem uma espécie de *path dependence* às escolhas realizadas pelo alto escalão governamental.

4.2 O Processo de Implementação da Reforma Gerencial da Educação pelo Governo do Estado de São Paulo

4.2.1 A Reforma Gerencial da Educação no Estado de São Paulo

³⁰ Esta fonte institucional, diferente das anteriores, se encontra dentro do alcance do governo estadual, embora seus efeitos, assim como nos demais casos, ganhem um movimento próprio que acaba direcionando a gestão na SEE em favor das recentes mudanças conduzidas por ela.

A reforma gerencial da educação conduzida pelo governo do Estado de São Paulo ganhou força em 2007, após a entrada de Maria Helena Guimarães de Castro na SEE-SP. Os principais ingredientes do modelo paulista de reforma foram: a) a estruturação de um padrão curricular através dos guias de planejamento e orientações didáticas para os professores e material de textos e atividades para alunos do ciclo inicial do ensino fundamental e os cadernos dos professores e alunos para o ciclo final do ensino fundamental e para o ensino médio; b) a reestruturação do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de São Paulo (Saresp); c) a estruturação de um sistema de metas de aprendizagem por unidade escolar; d) a introdução de mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar a partir da criação da função professor coordenador; e) a introdução do sistema de bonificação de resultados; e f) a adoção de um sistema de progressão por metas na carreira docente. O Quadro 7 explicita as mudanças introduzidas pela reforma gerencial em São Paulo:

Quadro 7: Componentes da Reforma Gerencial na Educação em São Paulo

Componentes gerenciais que compõem o núcleo da reforma	Componentes gerenciais de cunho reforçador
1. Padronização dos conteúdos curriculares	4. Bonificação por resultados
2. Avaliação educacional	5. Adoção de sistemas de progressão por mérito na carreira docente
3. Estruturação de um sistema de metas	6. Mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar

Fonte: Própria.

O primeiro passo dado pela SEE-SP a fim de constituir a espinha dorsal da reforma gerencial da educação foram mudanças introduzidas no Saresp, já em novembro de 2007 (CASTRO, 2009). Segundo a secretária de estado de educação de São Paulo, Maria Helena Guimarães de Castro, a completa revisão da metodologia do Saresp viabilizou tanto a construção de um “(...) regime de metas de qualidade por escola, o Índice de Desenvolvimento da Educação Paulista (Idesp) (...) e o programa de bonificação por resultados com base no mérito” (CASTRO, 2009), quanto a consolidação de uma política curricular no sistema estadual paulista.

O novo Saresp é o sistema de avaliação externa anual atualmente aplicada a todos os alunos do 3º, 5º, 7º e 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio pelo governo do estado de São Paulo. O resultado do Saresp, a partir de 2007, passou a ser divulgado anualmente – 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio – para cada uma das escolas da rede estadual pela SEE-SP. Todas estas mudanças coincidem com a entrada de Maria Helena Guimarães de Castro na SEE-SP.

Os resultados do Saresp por unidade escolar, até 2006, não eram divulgados pela SEE-SP que considerava negativa a comparabilidade dos resultados entre escolas e sistemas de ensino³¹. O antigo Saresp era uma avaliação concebida com a função principal de subsidiar a reflexão dos professores da rede paulista com base no diagnóstico apontado. O seu caráter mais formativo, voltado para reflexão sobre os resultados do processo de ensino-aprendizagem, estava em conflito com a política de dar transparência e comparabilidade aos resultados da avaliação de larga escala da SEE-SP a partir de 2007. A aplicação dos cadernos de testes era realizada pelos professores da própria unidade escolar. Outra evidência deste conflito era que os próprios docentes paulistas eram responsáveis por corrigir parte das provas, conforme indicou a reportagem do Jornal Folha de São Paulo:

Ao que tudo indica – embora a prova de redação tenha sido formulada pela reputada Fundação Carlos Chagas, que teria elaborado os critérios de avaliação em conjunto com a Secretaria Estadual da Educação –, a correção dos textos ficou a cargo dos professores da rede estadual. Ocorre que, pela primeira vez desde a implementação do Saresp, não houve rodízio entre os profissionais das várias diretorias de ensino – que acabaram por avaliar o desempenho de alunos matriculados nas mesmas escolas nas quais lecionam. O procedimento evidentemente contraria o bom senso, pois, no processo estão sendo avaliados também o trabalho do professor e a excelência da unidade em que ele ministra aulas. A escolha deste sistema de avaliação demanda explicações. Além disto, vários professores disseram ter recebido orientação para agir de maneira condescendente na correção das provas de redação³².

Este desenho de política, combinado com o desalinhamento entre o Saresp e as avaliações do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (Saeb) que impedia a comparabilidade entre ambas (CASTRO, 2009), resultou numa disparidade entre os resultados apontados na avaliação nacional e estadual, gerando conflitos interpretativos e descrédito da avaliação estadual. Um exemplo desta disparidade era o contraste entre o bom resultado apontado pelo Saresp, em 2003, e aquele diagnosticado pelo Saeb do mesmo ano:

Apenas 1,8% dos alunos do 3º ano do ensino médio estadual de São Paulo tem desempenho considerado adequado em língua portuguesa, segundo dados do Saeb 2003. Para o Saresp 2003, mais de 70% dos alunos da mesma série tiveram bom desempenho: 70% dos alunos acertaram mais de 50% das 45 questões das provas objetivas e 78% tiveram nota acima de 5 na prova de redação. Ainda que o número de alunos avaliados e a metodologia dos exames sejam diferentes, o que impossibilita comparações, a discrepância entre os resultados é muito grande, na opinião dos educadores da própria rede³³.

Além das deficiências elencadas acima, a mudança na metodologia de construção das provas do Saresp, em 2004, impediu avaliar a evolução do desempenho de alunos e escolas

³¹ Editorial “Educação Oculta” da Folha de São Paulo na edição do dia 28/06/2004.

³² Editorial “Erro de Avaliação” da Folha de São Paulo na edição do dia 06/07/2004.

³³ Reportagem “Reprovado no Saeb passa no Saresp” da Folha de São Paulo, Caderno Cotidiano, na edição do dia 28/06/2004.

com os anos anteriores³⁴. Ou seja, não era possível aferir se as políticas educacionais do estado e a ação pedagógica dos professores estavam surtindo efeito esperado em termos de superação das deficiências de aprendizagem. Não sendo possível determinar se as escolas e alunos vinham obtendo progresso em termos de aprendizagem, não havia como avaliar a efetividade total da política educacional paulista.

Reconhecendo estes problemas, a primeira ação materializada pelo alto escalão da SEE-SP foi a reestruturação do Saresp a fim de alinhar o método de avaliação e seu conteúdo àqueles observados nas avaliações do Saeb. Ou seja, o Saresp passou a adotar, em sua nova concepção, tanto a Teoria de Resposta ao Item (TRI) quanto o método dos Blocos Intermediários Balanceados (BIB), ambos utilizados na avaliação do Saeb (KLEIN e FONTANIVE, 2009). A reestruturação do Saresp também contemplou a adoção da escala de proficiência utilizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) (CASTRO, 2009). A fim de acabar com os conflitos inerentes entre a operacionalização e a utilização do Saresp, a SEE-SP também transferiu para uma entidade externa o processo de correção de todos os cadernos de provas. O novo Saresp tem sido aplicado desde 2007, conforme indica o Quadro 8.

Quadro 8: A Cronologia do Novo Saresp a partir de 2007

Ano	Séries Avaliadas pelo novo SARESP				
	3º ano do EF	5º ano EF	7º ano EF	9º ano EF	3º ano EM
2011	Questões abertas de Português e Matemática	-Matemática - Português	-Matemática - Português* - Ciências Humanas	-Matemática - Português* - Ciências Humanas	-Matemática - Português* - Ciências Humanas
2010	Questões abertas de Português e Matemática	-Matemática - Português	-Matemática - Português* - Ciências da Natureza	-Matemática - Português* - Ciências da Natureza	-Matemática - Português* - Ciências da Natureza
2009	Questões abertas de Português e Matemática	-Matemática - Português	-Matemática - Português* - Ciências Humanas	-Matemática - Português* - Ciências Humanas	-Matemática - Português* - Ciências Humanas
2008	Questões abertas de Português e Matemática	-Matemática - Português*	-Matemática - Português* - Ciências da Natureza	-Matemática - Português* - Ciências da Natureza	-Matemática - Português* - Ciências da Natureza
2007	Questões abertas de Português e Matemática (neste ano também foram avaliados os alunos do 2º ano do EF)	-Matemática - Português	-Matemática - Português	-Matemática - Português	-Matemática - Português

* Redação aplicada a uma amostra de alunos.

Fonte: Secretaria de Estado de Educação de São Paulo (2011).

³⁴ Reportagem “Professores de São Paulo contestam notas de avaliação escolar” da Folha de São Paulo, Caderno Cotidiano, na edição do dia 25/06/2005.

O alinhamento do Saresp com o Saeb levou, num primeiro momento, à adoção da matriz de referência do Saeb³⁵, em 2007, para os 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio. Mas a SEE-SP, já a partir de 2008, passou a trabalhar na construção de matrizes de referência próprias, mais detalhadas e atualizadas, para todos os anos e conteúdos avaliados pelo Saresp. Os esforços da SEE-SP para definir o currículo oficial resultaram na publicação, em 2009, de um documento explicitando as matrizes de referência do Saresp. Além de consolidar e aperfeiçoar as matrizes de referência do Saeb em língua portuguesa e matemática do 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio, a SEE-SP também criou matrizes de referência de: a) matemática e língua portuguesa para o 7º ano do ensino fundamental; b) ciências, geografia e história dos 7º e 9º anos do ensino fundamental; e c) biologia, química, física, geografia e história para o 3º ano do ensino médio.

A definição de uma política curricular comum para as escolas estaduais andou de forma concomitante ao processo de reestruturação do Saresp. Os primeiros esforços sistematizados da SEE-SP em direção à padronização curricular se deu no primeiro ciclo do ensino fundamental, em 2007, por meio do Programa Ler e Escrever. A SEE-SP, no entanto, já havia publicado, em 2005, um documento oficial de Orientações Curriculares do Ensino de Língua Portuguesa com o intuito de especificar conteúdos mínimos e orientar o processo de letramento nos anos iniciais do ensino fundamental. Mas este esforço inicial de estabelecer um currículo comum nos anos de alfabetização se deu de forma desarticulada, sem a intenção de construir um currículo oficial para todo o estado.

Os esforços de superação da fragmentação curricular tiveram início em meados de 2006 com a entrada de Maria Lúcia de Vasconcelos na SEE-SP. A Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (Cenp), órgão da SEE-SP, passou a trabalhar, com duas equipes, na definição de um currículo para o ensino fundamental³⁶. Esta política de padronização curricular, no entanto, só passou a ter contorno de uma política curricular estadual concreta a partir de 2007, com a publicação da resolução nº 92/2007 da SEE-SP e do Guia de Orientações Curriculares do Estado de São Paulo em matemática e língua portuguesa para os primeiros anos do ensino fundamental. Enquanto a resolução reorganizou o número de horas aulas em cada disciplina do ensino fundamental ao ensino médio, a publicação do Guia de Orientações Curriculares representou o primeiro passo em direção a uma política curricular sistematizada que culminou na publicação de um conjunto de materiais estruturados para

³⁵ A matriz de referência do SAEB era pautada nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), estabelecidos entre 1997 e 1998.

³⁶ Entrevista com técnico da SEE-SP realizada em 30/05/2012.

professores e estudantes do ciclo inicial do ensino fundamental. Já as ações voltadas para a implementação de uma base curricular no segundo ciclo do ensino fundamental e no ensino médio se deram a partir de 2008, com a publicação da Proposta Curricular do Estado de São Paulo em matemática, linguagens, ciências da natureza e ciências humanas, no âmbito do Programa São Paulo Faz Escola. Uma das integrantes do alto escalão da SEE-SP, Maria Inês Fini, ressaltou o peso que a política curricular tinha na gestão de Maria Helena Guimarães de Castro:

O fator estruturante de todas as ações efetivas voltadas à qualidade da educação formal foi a existência de um currículo claramente definido, com as expectativas de aprendizagem indicadas para cada disciplina, série e ciclo de escolaridade, anunciadas para a comunidade escolar e sociedade em geral. A partir da definição do currículo estruturaram-se as ações de monitoramento e gestão da rede de ensino, a capacitação de professores e especialistas, a indicação de material didático de apoio a professores e alunos e os referenciais para a avaliação institucional e da aprendizagem (FINI, 2009, p.58).

Tanto o Guia de Orientações Curriculares quanto a Proposta Curricular buscavam criar condições para estabelecer uma base comum de conhecimentos e competências a fim de superar o diagnóstico de fragmentação curricular. Ou seja, a SEE-SP, através de um longo processo que culminou na definição do Currículo Oficial do Estado de São Paulo, em 2010, buscava superar o problema dos múltiplos currículos na medida em que especificava, de forma clara e objetiva, os conteúdos básicos para todas as escolas estaduais.

Ao mesmo tempo em que empreendia esforços voltados para enumeração dos conteúdos para todas as disciplinas do ensino fundamental e médio, a SEE-SP também trabalhava na definição do conjunto de competências que os alunos deveriam possuir ao final de cada ano letivo (FINI, 2009). Esta definição de competências cognitivas buscava consolidar, em lugar da abordagem tradicional, o desenvolvimento da capacidade de aprender como centro da política educacional paulista. Por esta razão, a especificação do conjunto de competências cognitivas a serem desenvolvidas no ensino fundamental e médio caminhou lado a lado à construção do conteúdo da proposta curricular. Assim, a SEE-SP, ao identificar o conteúdo obrigatório e os resultados esperados em cada disciplina para cada etapa do ensino estadual, promoveu a montagem de um currículo centrado em competências.

A política curricular da SEE-SP para o ciclo inicial do ensino fundamental foi operacionalizada a partir do Programa Ler e Escrever (RESOLUÇÃO SE N° 86, 2007). Esta política propunha a identificação das expectativas de aprendizagem de cada série e disciplina do ciclo inicial e, a partir delas, a distribuição de material de apoio didático-pedagógico para alunos e professores (FINI, 2009). A implementação do primeiro estágio da política curricular

do ciclo inicial do ensino fundamental teve início, em 2007, nas escolas estaduais da capital paulista a partir da distribuição do mesmo material utilizado pela Prefeitura Municipal de São Paulo³⁷. Posteriormente, o material estruturado do Programa Ler e Escrever foi implementado nas escolas da Grande São Paulo (2008) e nas escolas do interior (2009), sempre passando por revisões anuais³⁸. O modelo final do primeiro estágio do Programa Ler e Escrever dos materiais estruturados voltados para os professores e estudantes do 2º, 3º, 4º e 5º anos do ciclo inicial do ensino fundamental foi consolidado em 2010. A SEE-SP, diante da necessidade de adaptar a política curricular ao ensino fundamental de nove anos, elaborou, em 2011, a primeira edição do material estruturado para o 1º ano do ensino fundamental. O quadro abaixo apresenta os materiais distribuídos pelo Programa Ler e Escrever em 2011.

Quadro 9: Material Estruturado no Âmbito do Programa Ler e Escrever

Público-Alvo	1ºano (2011)	2ºano (2010)	3ºano (2010)	4ºano (2010)	5ºano (2010)
P R O F E S S O R	Guia de Planejamento e Orientações Didáticas - Professor Alfabetizador 1º ano	Guia de Planejamento e Orientações Didáticas do Professor Alfabetizador – 1ª série – volume I	Guia de Planejamento e Orientações Didáticas do Professor Alfabetizador – 2ª série Volume: I	Guia de Planejamento e Orientações Didáticas – 3ª série Volume único	Guia de Planejamento e Orientações Didáticas do Professor Alfabetizador – 4ª série Volume: Único
		Guia de Planejamento e Orientações Didáticas do Professor - 1ª série Volume: II	Guia de Planejamento e Orientações Didáticas do Professor Alfabetizador – 2ª série Volume: II		
		Conversa com os pais Volume: Único			
		Caderno de Planejamento e Avaliação do Professor Alfabetizador Volume: Único			
A L U N O	Coletânea de Atividades - 1º ano Volume: Único	Coletânea de Atividades – 1ª série Volume: Único	Coletânea de Atividades – 2ª série Volume: I	Coletânea de Atividades – 3ª série Volume: Único	Coletânea de Atividades – 4ª série Volume: Único
		Livro de Textos do Aluno Volume: Único	Livro de Textos do Aluno Volume: Único	Livro de Textos do Aluno Volume: Único	Livro de Textos do Aluno Volume: Único

Fonte: Secretaria de Estado de Educação de São Paulo (2011).

³⁷ A então secretária adjunta da SEE-SP, Iara Prado, havia implementado, na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, entre 2005 e 2007, o Programa Ler e Escrever no âmbito municipal. Como ela havia coordenado o projeto de elaboração do material estruturado do Programa Ler e Escrever municipal, facilitou o seu uso nas escolas estaduais do município paulista.

³⁸ O ano de 2008 contou com a capacitação dos PCOPs pela Fundação Santillana para o uso do material estruturado do Programa Ler e Escrever.

Já a política curricular dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio foi operacionalizada a partir do Programa São Paulo Faz Escola. Este programa teve início no começo de 2008, com a publicação de uma revista do professor, voltada para orientação pedagógica dos professores na aplicação de uma recuperação em língua portuguesa e matemática, e de um jornal do aluno, identificando conteúdos e atividades a serem desenvolvidos durante o período de recuperação. A edição de um documento com a Proposta Curricular do Estado de São Paulo para o ciclo final do ensino fundamental e ensino médio, aliado à boa aceitação da revista dos docentes, fez com que a SEE-SP lançasse, a partir de 2008, uma coleção de cadernos de professores a fim de indicar com clareza o conteúdo a ser ministrado aos alunos da rede pública estadual. Segundo Maria Inês Fini, os cadernos do professor são:

(...) guias de ação com indicação dos conteúdos a serem desenvolvidos nas sequências didáticas, das competências e habilidades a serem desenvolvidas pelos alunos, de propostas de avaliação e, ainda, de projetos de recuperação paralela em cada bimestre (FINI, 2009, p. 63).

Este material estruturado, composto por 76 cadernos organizados por bimestre, série e matéria, é distribuído aos docentes do 6º ao 9º ano do ensino fundamental e todos os anos do ensino médio. O Quadro 10 identifica todos os cadernos desenvolvidos pela SEE-SP.

Quadro 10: Material Estruturado do Programa São Paulo Faz Escola

Ciclos	Disciplinas	Cadernos Bimestrais por Disciplina
Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano)	1 - Língua Portuguesa	Caderno do 1º Bimestre Caderno do 2º Bimestre Caderno do 3º Bimestre Caderno do 4º Bimestre
	2 - Matemática	
	3 - Ciências	
	4 - Artes	
	5 - Geografia	
	6 - Língua Moderna Estrangeira	
	7 - História	
	8 - Educação Física	
Ensino Médio (1º ao 3º ano)	9 - Biologia	
	10 - Física	
	11 - Química	
	12 - Sociologia	
	13 - Filosofia	
	14 - Educação Física	
	15 - Artes	
	16 - Língua Portuguesa	
	17 - Matemática	
	18 - Geografia	
	19 - Língua Moderna Estrangeira	

Fonte: Secretaria de Estado de Educação de São Paulo (2011).

Os cadernos do professor, ao final de 2008, passaram por uma revisão a fim de incluir ajustes decorrentes da consolidação da proposta curricular estadual, sugestões de professores e coordenadores pedagógicos da rede estadual e correções de problemas técnicos e didáticos identificados na primeira edição. A distribuição da segunda edição dos cadernos dos professores foi realizada já no início de 2009.

A fim de potencializar a implementação da nova política curricular e melhorar o processo de ensino-aprendizagem, a SEE-SP também passou a distribuir, a partir de 2009, os cadernos do aluno aos estudantes da rede estadual. Este material didático, diferentemente dos livros distribuídos no âmbito do Programa Nacional de Livros Didáticos (PNLD), não precisava ser devolvido para a escola ao fim do ano letivo³⁹. Estes cadernos dos alunos, assim como aqueles voltados ao professor, também são organizados por bimestre, série e matéria. Eles foram desenvolvidos para serem utilizados de forma articulada com os cadernos do professor, trazendo conteúdos, explicações e exercícios de fixação de acordo com a sequência didática e a metodologia contida nos cadernos dos professores. A SEE-SP, no fim de 2009, também realizou a revisão dos cadernos dos alunos, de modo que uma nova edição do material passou a ser distribuída já em janeiro de 2010. O esforço em dar consistência e unidade à política curricular paulista pode ser observada nas palavras de Maria Inês Fini:

O sentido era dar unidade, identidade à proposta e funcionamento em rede. Objetivava-se que todos os atores tivessem em mãos, e rapidamente, documentos básicos em que se apresentavam os princípios orientadores para uma escola que promovesse as competências indispensáveis (...). O Documento Base propõe princípios que podem guiar as práticas dos educadores para tornar as escolas mais aptas a prepararem seus alunos (...). Parte integrante da Proposta Curricular um segundo documento de Orientações para a Gestão do Currículo na Escola, foi dirigido especialmente às Unidades Escolares e aos dirigentes e gestores que a lideram e a apoiam. Esse segundo documento tem como foco mais importante a garantia de que o Projeto Pedagógico, que organiza o trabalho nas condições singulares de cada escola, seja um recurso efetivo e dinâmico para assegurar a todos os alunos a aprendizagem dos componentes básicos e diferenciados do currículo. Propõe que essa aprendizagem seja resultado também da coordenação de ações entre as disciplinas (...). Para isso reforça e propõe orientações e estratégias para a educação continuada dos professores. Este é o Caderno do Gestor. A Proposta Curricular se completou com um conjunto de documentos dirigidos especialmente a professores de disciplinas e assistentes técnicos pedagógicos (são os professores coordenadores), que são as Orientações para a Aprendizagem das Disciplinas. Complementando as recomendações gerais do documento central, apontam-se atividades formativas dos alunos e atividades didáticas do professor para a aprendizagem e o ensino específicos dos conteúdos de cada disciplina. Para isso, identificam-se e organizam-se os conhecimentos disciplinares por série e bimestre, assim como as habilidades e competências a serem promovidas, acompanhadas de orientações para a gestão da sala de aula e para a avaliação. Essas orientações foram editadas em Caderno do Professor, um para cada bimestre, com sugestões de métodos e estratégias formativas nas aulas, experimentações, projetos coletivos,

³⁹ Os cadernos do aluno são materiais consumíveis.

atividades fora da sala de aula e atividades interdisciplinares, assim como de propostas de avaliação da aprendizagem. Finalmente, e atendendo aos pedidos dos professores, foi estruturado em 2009, o Caderno do Aluno, totalmente articulado ao Caderno do Professor por disciplina, bimestre e ano de escolaridade, que representava um registro organizado das atividades cotidianas de sala de aula e também dos exercícios domiciliares⁴⁰.

As orientações pedagógicas aos docentes para utilização do currículo oficial e dos materiais estruturados foram feitas diretamente pelo alto escalão, por meio da Rede do Saber⁴¹, e indiretamente através dos agentes intermediários, via Rede do Saber, roteiros de atividades e cadernos do gestor, para que estes proporcionassem o apoio necessário aos docentes na implementação da política de padronização curricular. O Programa São Paulo Faz Escola, por exemplo, disponibilizou aos professores estaduais, através da Rede do Saber, mais de 500 vídeos de orientação que apresentavam todos os cadernos do professor – de cada ano e disciplina –, do 6º ano do ensino fundamental ao 3º ano do ensino médio. Estas orientações diretas aos professores vindas da alta gestão eram complementadas com a atribuição de diversas competências à gerência intermediária⁴² para que esta atuasse intermediando e gerenciando *in loco* – através de discussões sobre estratégias didático-pedagógicas e sobre conceitos e conteúdos mobilizados nos cadernos do professor e do aluno durante o período de Horas de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC) – a implementação da nova política curricular.

O material estruturado desenvolvido pela SEE-SP representa a opção do alto escalão do governo paulista por um alto índice de padronização curricular para todos os anos do ensino fundamental e ensino médio. Embora o governo estadual mantenha a política de distribuição de livros didáticos a partir do PNLD, é inegável que este material se tornou um instrumento poderoso para implementação do novo currículo do estado. O papel indutor dos cadernos e guias do professor se faz pela sequência didática que orienta o trabalho docente no desenvolvimento do conteúdo previsto, além de trazer embutida uma metodologia pré-definida de como abordar temas e assuntos em cada disciplina, maneiras de complementar cada conhecimento, sugestões de aulas e atividades, propostas de avaliação, sugestões de materiais e bibliografias complementares e projetos de recuperação da aprendizagem.

⁴⁰ Entrevista escrita respondida por Maria Inês Fini em 24/06/2012.

⁴¹ Desde 2009, a Rede do Saber integra a Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores Paulo Renato Costa Souza, criada pelo Governo do Estado de São Paulo para os docentes da rede pública de ensino.

⁴² Em especial o professor coordenador, um dos agentes que compõe, junto com o diretor escolar, a gerência da escola.

Já o caderno dos alunos, ao apresentar conteúdos e exercícios alinhados com a sequência didática, metodologia e sugestões de aula e atividades dos cadernos dos professores, funciona como um mecanismo adicional de reforço e indução ao uso do caderno do professor pelo docente e, conseqüentemente, da implementação da política curricular do estado. Maria Inês deixa explícita a importância da articulação entre os cadernos do professor e do aluno para a política curricular paulista:

As propostas curriculares das disciplinas apresentam metas de aprendizagem por séries/bimestres do ensino fundamental ciclo II (5ª a 8ª séries) e ensino médio. Os alunos devem aprender determinados conteúdos e habilidades, no bimestre, para que possam desenvolver as competências e habilidades vinculadas aos conteúdos dos bimestres subsequentes. As propostas indicam um processo de subordinação entre conteúdos/habilidades, distribuídos em séries e bimestres. Isso quer dizer que há uma estrutura curricular interna que considera como tempo mínimo de aprendizagem o bimestre. Esses conteúdos/habilidades bimestrais indicados nas propostas curriculares das disciplinas devem ser observados pelo prisma dos Cadernos do Professor de disciplina, série e bimestre. Nesses Cadernos, há orientações específicas de aulas, avaliações, recursos metodologias, etc. Essas orientações pressupõem a aprendizagem do aluno, inclusive os casos de recuperação para os que não conseguiram o domínio dos conteúdos/habilidades indicados nas propostas (FINI, 2009, p. 70).

Os materiais estruturados do professor e do aluno, embora não sejam os únicos mecanismos à disposição do alto escalão, têm sido a principal *policy tool* da SEE-SP na implementação de seu currículo oficial. A opção por esta *policy tool* decorre da formação inicial docente que apresenta, em sua ampla maioria, problemas metodológicos e curriculares, além do predomínio de conteúdos abstratos e desconectados das necessidades práticas dos docentes que atuam em sala de aula (GATTI *et al*, 2010). A força do papel indutor destes materiais na implementação é que eles oferecem aos docentes um plano de aula preparado e plenamente articulado com o currículo oficial.

Aliados ao uso dos materiais estruturados, outros instrumentos também têm sido utilizados para ampliar a eficácia da implementação do currículo oficial, entre eles os vídeos *online* no sítio da Rede do Saber, CDs/DVDs com orientações para o trabalho docente⁴³, os cadernos do gestor voltados para a gerência escolar, a ampla divulgação do desempenho das escolas no Saesp, a bonificação por resultados e o novo sistema de progressão por mérito na carreira docente, os quais reforçam a relação causa e efeito entre adoção das políticas da SEE-SP e os ganhos de aprendizagem.

⁴³ Os DVDs são compostos por vídeos com a participação de especialistas autores que discutem os fundamentos e princípios da proposta, das áreas e das disciplinas, como apoio para as discussões das equipes escolares para implementação da proposta curricular. Já os CDs contêm conteúdos de apoio para as atividades propostas nos cadernos do professor.

O novo Saresp também viabilizou a estruturação de um sistema de metas de aprendizagem através do Programa Qualidade na Escola (PQE). O PQE, lançado em maio de 2008, tem como eixo principal a publicação de metas anuais de qualidade. Estas metas de qualidade, expressas no Idesp, foram estabelecidas para todas as escolas da rede estadual. O Idesp é um indicador sintético calculado a partir do desempenho dos alunos nas avaliações do Saresp ponderado pelo fluxo escolar aferido anualmente a partir do censo escolar. A partir da definição do Idesp, a SEE-SP optou por distribuir o nível de aprendizagem dos alunos de cada escola em quatro faixas de proficiência – abaixo do básico, básico, adequado e avançado. Embora o Saresp seja aplicado anualmente em cinco etapas, o Idesp é calculado somente para os 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio (NOTA TÉCNICA, 2011).

O PQE estabelece metas de longo prazo para melhoria de toda a rede estadual e, junto com elas, metas anuais específicas para a SEE-SP, cada regional de ensino (Diretoria de Ensino – DE) e escola⁴⁴. Este encadeamento de metas educacionais tem por objetivo promover o alinhamento de esforços entre a SEE-SP, DE e as unidades escolares. A meta de longo prazo para o Idesp nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e no ensino médio podem ser observadas na Tabela 7.

Tabela 7: Metas do Idesp para 2030

Disciplinas	Bimestres		
	5º ano do EF	9º ano do EF	3º ano do EM
Meta 2030	7,0	6,0	5,0

Fonte: Secretaria de Estado de Educação de São Paulo (2011).

A partir destas metas de longo prazo a SEE-SP estabelece metas anuais customizadas para cada unidade escolar. Estas metas são estabelecidas levando em consideração o desempenho inicial de cada escola, no ano de referência de 2007, e o desempenho idealizado para 2030. A SEE-SP, utilizando-se destas duas variáveis, estabelece metas progressivas para o 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio de cada escola. As metas anuais da SEE-SP, DE e cada unidade escolar são anualmente revisadas a fim de adequar o desempenho observado no ano anterior à expectativa de desempenho de longo prazo exposto

⁴⁴ As metas anuais são formalizadas por resoluções específicas. A resolução conjunta CC/SF/SEP/SGP n° 2 de 10/3/2009 fixou a meta global da SEE (Idesp) para o exercício de 2008 em 3,38 para o 5º ano do ensino fundamental, 2,66 para o 9º ano do ensino fundamental e 1,5 para o 3º ano do ensino médio. Já a resolução conjunta CC/SF/SEP/SGP n° 5 de 7/8/2009 fixou a meta global da SEE (Idesp) para o exercício de 2009 em 3,35 para o 5º ano do ensino fundamental, 2,63 para o 9º ano do ensino fundamental e 2,0 para o 3º ano do ensino médio. A resolução conjunta CC/SF/SEP/SGP n° 2 de 30/3/2012 fixou a meta global da SEE (Idesp) para o exercício de 2011 em 4,10 para o 5º ano do ensino fundamental, 2,71 para o 9º ano do ensino fundamental e 1,99 para o 3º ano do ensino médio.

acima⁴⁵. Esta revisão contínua evita que as metas para o ano vigente se tornem excessivamente fáceis ou irreais.

A partir das metas anuais, a SEE-SP avalia o desempenho das escolas e DEs através do índice de cumprimento de metas, ou seja, a relação percentual estabelecida entre o valor efetivamente alcançado no processo de avaliação e a meta fixada. Ou seja, este índice refere-se “(...) à parcela da meta que a escola conseguiu cumprir em cada etapa de escolarização, ou seja, o quanto cada escola evoluiu em relação àquilo que se esperava que ela evoluísse” (NOTA TÉCNICA DO PQE, 2009). A primeira Nota Técnica do PQE, elaborada pela SEE-SP em março de 2009, definiu que o índice de cumprimento da meta estaria limitado ao intervalo de 0% a 120%. O índice de cumprimento de metas é calculado conforme figura abaixo.

Figura 13: Forma de Cálculo do Índice de Cumprimento da Meta

$$\text{Índice de Cumprimento da Meta} = \frac{\text{Idesp (ano X)} - \text{Idesp (ano X-1)}}{\text{Meta (ano X)} - \text{Idesp (ano X-1)}}$$

Fonte: Nota Técnica da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (2009, 2010, 2011 e 2012).

Uma decorrência direta da criação de um sistema de metas pelo governo paulista foi a introdução do bônus por resultados para os profissionais da SEE-SP, das DE e das unidades escolares. A SEE-SP, no entanto, já mantinha um modelo de pagamento de bônus atrelado, entre 2001 e 2007, a variáveis como assiduidade, ações e programas sociais etc. Ou seja, na medida em que esta primeira experiência de bônus na educação paulista tinha como foco variáveis de *inputs*, ao invés de *outputs*, ela não era um modelo de remuneração com base em resultados de aprendizagem. O pressuposto que orientou a *policy design* desta primeira experiência era que os servidores, ao receberem um incentivo financeiro positivo, reduziriam o número de faltas, melhorando, deste modo, o processo de ensino e aprendizagem.

O primeiro sistema de bônus da SEE-SP tinha ênfase num indicador de insumo ao invés de resultados – a assiduidade. Este modelo de bônus, introduzido em 2001, foi marcado pelas diferenças nas regras de pagamento aos integrantes da classe docente – o Bônus Mérito – e para a gerência intermediária – o Bônus Gestão –, cada qual amparado por uma legislação

⁴⁵ Entrevista realizada com William Massei em 30/05/2012.

própria⁴⁶. O primeiro ano de funcionamento do Bônus Gestão buscou atrelar parte do pagamento do bônus aos resultados do Saresp⁴⁷. O Quadro 11 identifica as principais características do modelo dual de bônus.

Quadro 11: O Modelo Dual de Bônus (2001 a 2003) – Foco na Redução do Absenteísmo

Modelo Dual (2001 a 2003)	Bônus Mérito	Bônus Gestão	
	Classe Docente	Gerência Intermediária	
2001	Legislação	LC 891/2000 Decreto 46.167/2001	LC 890/2000 Decreto 46.168/2001
	Variáveis consideradas	1) Estar em Efetivo Exercício; 2) 90 Dias Consecutivos de Efetivo Exercício no Cargo/Função (peso = 45%)	1) Tamanho da Escola; 2) Desempenho no Saresp; 3) Assiduidade (peso = 85%); 4) 120 dias Consecutivos de Efetivo Exercício no Cargo/Função; 5) Assiduidade dos Professores da Unidade Escolar/Regional de Ensino
	Valor mínimo	R\$ 750	R\$ 1.000
2002	Legislação	LC 909/2001	LC 910/2001
	Variáveis consideradas	1) Estar em Efetivo Exercício; 2) 200 Dias de Efetivo Exercício.	1) Estar em Efetivo Exercício; 2) 200 Dias de Efetivo Exercício, sendo 180 Consecutivos, no Cargo/Função
	Valor mínimo	R\$ 1.000	R\$ 1.500
2003	Legislação	LC 928/2002	LC 927/2002
	Variáveis consideradas	1) Estar em Efetivo Exercício; 2) 200 Dias de Efetivo Exercício.	1) Estar em Efetivo Exercício; 2) 200 Dias de Efetivo Exercício, sendo 180 Consecutivos, no Cargo/Função (peso = 85%)
	Valor mínimo	R\$ 1.000	R\$ 1.500

Fonte: própria.

Este primeiro modelo de bônus, implementado no final da gestão Rose Neubauer, tinha como objetivo principal reduzir o absenteísmo docente. Outra característica marcante desta primeira experiência eram os valores diferenciados do bônus para cada um dos dois públicos-alvos. A experiência de atrelar parte do Bônus Gestão aos resultados do Saresp ocorreu somente em 2001, sendo posteriormente mudado para o enfoque exclusivo na redução do absenteísmo⁴⁸.

⁴⁶ Também foi criado, em 2002, por meio da LC nº 935, o Bônus Merecimento para os integrantes do Quadro da Secretaria de Educação (QSE) e do Quadro de Apoio Escolar (QAE) – quadros e funções que não integram a classe docente nem o nível intermediário. O governo do Estado de São Paulo editou leis sucessivas – LC 949/2003, LC 966/2005, LC 983/2005, LC 1.005/2006 e LC 1.016/2007 – que também estabeleciam o foco do bônus no combate ao absenteísmo.

⁴⁷ A tentativa inicial de atrelar parte do pagamento do bônus aos resultados do Saresp funcionou com um incentivo a mais para que a gerência das regionais e da escola pressionasse os professores para que fossem mais condescendentes na correção das redações.

⁴⁸ Segundo a reportagem “Auto-avaliação mediu qualidade da escola” da Folha de São Paulo, Caderno Cotidiano, na edição do dia 05/07/2004, as mudanças contínuas nos critérios do bônus faziam com que os professores acreditassem que os resultados do Saresp tinham reflexo sobre o bônus. Isto pode ter gerado ações de

Já na gestão de Gabriel Chalita houve a fusão destes dois sistemas de bônus, com efeitos já para 2004, em uma única lei complementar de validade anual. Este modelo único, embora tenha mantido um grande peso na assiduidade, também passou a levar em conta o tamanho da unidade escolar e uma série de programas e ações sociais sem relações diretas claras com a melhoria da aprendizagem. Este segundo modelo de bônus, que funcionou de 2004 a 2007, tinha foco em diversas ações, entre elas o Programa Escola da Família, a participação da comunidade escolar na gestão escolar – gestão participativa –, a relação escola comunidade e a formação continuada⁴⁹. O Quadro 12 sintetiza as principais características do modelo único de bônus.

Quadro 12: O Modelo Único de Bônus (2004 a 2007) – Foco em Diversos Programas

Modelo Único		Anos			
		2004	2005	2006	2007
B Ô N U S	Legislação	LC 948/2003 Decr. 48.486/2004	LC 963/2004 Decr. 49.365/2005	LC 984/2005 Decr. 50.549/2006	LC 1006/2006 Decr. 50.549/2006
	Variáveis consideradas	1) Tamanho da escola; 2) Avaliação da Escola (Taxa de Abandono + Escola Aberta no Fim de Semana + Existência de Grêmio Estudantil); 3) Assiduidade.	1) Tamanho da escola; 2) Avaliação do Desenvolvimento da Escola (Taxa de Abandono + Ações Socioeducativas + Parcerias + Relação entre Escola e Comunidade + Gestão Participativa + Atuação do Grêmio Estudantil); 3) Escola da Família; 4) Participação em Cursos de Formação Continuada + Trabalho Voluntário no Programa Escola da Família; 5) Assiduidade.	1) Tamanho da escola; 2) Avaliação do Desenvolvimento da Escola (Taxa de Abandono + Ações Socioeducativas + Parcerias + Relação entre Escola e Comunidade + Gestão Participativa + Atuação do Grêmio Estudantil); 3) Escola da Família; 4) Participação em Cursos de Formação Continuada + Trabalho Voluntário no Programa Escola da Família; 5) Assiduidade.	1) Tamanho da escola; 2) Avaliação do Desenvolvimento da Escola (Taxa de Abandono + Gestão Participativa); 3) Escola da Família; 4) Participação em Cursos de Formação; 5) Assiduidade.
	Valor mínimo	R\$ 1.200,00	R\$ 1.200,00	R\$ 1.200,00	R\$ 1.200,00

Fonte: Própria.

A ineficácia do bônus por assiduidade em reduzir o número de faltas e, conseqüentemente, promover ganhos de aprendizagem no Saeb, aliados ao desejo da alta

gaming the test com o objetivo de inflar o desempenho da escola, provocando, conseqüentemente, a contínua distorção entre os resultados do Saesp e do Saeb – conforme relatados anteriormente.

⁴⁹ O ano de 2005 também ficou marcado pela criação do Bônus Merecimento para funcionários dos

gestão de introduzir um sistema de premiação salarial anual – não incorporável ao salário – com base nos resultados de aprendizagem, levaram a SEE-SP a criar um novo modelo de bônus com base no Idesp.

O primeiro modelo de cálculo do bônus por resultados, definido pela lei complementar nº 1.078/2008, estabeleceu que o pagamento do bônus estaria limitado a 20% do somatório da retribuição mensal⁵⁰ de cada servidor – este valor poderia ser superado, em 20%, no caso de a unidade escolar ultrapassar a meta estabelecida para aquele ano avaliado em 20% – relativo ao período de avaliação e ocorreria na proporção direta ao índice de cumprimento da meta, mas limitado ao intervalo de 0% (escolas que pioraram ou não apresentaram melhora) a 120% (escolas que superaram a meta em 20%), de acordo com a unidade em exercício⁵¹.

A lei complementar nº 1.078/2008 definiu que: a) o valor do bônus depende da remuneração de cada servidor; b) o valor do bônus seria pago de forma proporcional ao índice de cumprimento de metas; c) o valor máximo do bônus seria pago quando a escola alcançar ou superar, em 20%, a meta fixada de Idesp para aquele ano; e d) enquanto os servidores das unidades escolares receberiam um bônus proporcional ao percentual da meta alcançada por sua escola, os servidores de uma DE receberão um bônus proporcional ao percentual da meta alcançada pelas escolas ligadas a ela e os servidores dos órgãos centrais receberiam um bônus proporcional ao percentual da meta alcançada por toda rede de ensino.

A SEE-SP, em decorrência do problema de absenteísmo nas escolas, também optou por estabelecer regras restritivas com impacto redutor no cálculo do montante de bônus por resultados a cada servidor. A lei complementar nº 1.078/2008 estabelecia que:

Artigo 9º - O valor da Bonificação por Resultados - BR, a ser pago anualmente, será calculado sobre até 20% (vinte por cento) do somatório da retribuição mensal do servidor relativo ao período de avaliação, multiplicado pelo:
I - índice agregado de cumprimento de metas específicas obtido pela unidade de ensino ou administrativa; e

⁵⁰ A retribuição mensal, segundo inciso V do Art. 5º da LC nº 1.078, é a retribuição pecuniária mensal efetivamente percebida e em caráter permanente pelo servidor, durante o período de avaliação, excetuados os valores referentes ao abono de permanência, acréscimo de um terço de férias, décimo terceiro salário, salário-família, salário-esposa, adicional de insalubridade e periculosidade, adicional noturno, auxílio-transporte, adicional de transporte, diárias, diária de alimentação, ajuda de custo para alimentação, reembolso de regime de quilometragem, gratificação pela participação em órgãos de deliberação coletiva, prestação de serviço extraordinário, vantagens pecuniárias de caráter indenizatório, Bonificação por Resultados - BR e outras vantagens de mesma natureza, bem como os valores referentes ao atraso no pagamento de qualquer das verbas referidas neste inciso, do exercício corrente e de anteriores.

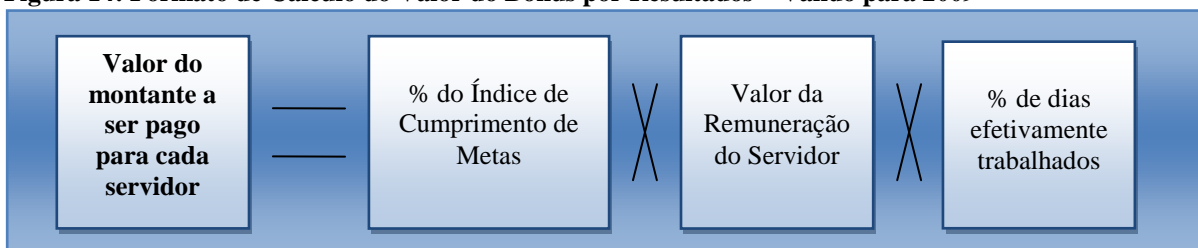
⁵¹ O limite de 20% da remuneração do servidor corresponde ao teto máximo de 2,88 salários de bônus no ano (20% x 12 salários anuais = 2,4 salários + 20% x 2,4 salários = 2,88 salários) para escolas que superaram em 20% ou mais a meta da escola.

II - índice de dias de efetivo exercício.

Artigo 10 - A Bonificação por Resultados - BR será paga ao servidor que tenha participado do processo para cumprimento das metas em pelo menos 2/3 (dois terços) do período de avaliação. (grifo meu)

As regras definiam que o valor do bônus seria ponderado pelos dias em efetivo exercício, descontando as faltas não decorrentes de licença maternidade e licença adoção⁵². Ou seja, o valor do bônus por resultados decorria do cálculo apresentado na figura abaixo.

Figura 14: Formato de Cálculo do Valor do Bônus por Resultados – Válido para 2009



Fonte: Nota Técnica do PQE da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (2009).

A SEE-SP efetuou, em 2009, o primeiro pagamento de bônus por resultados às escolas estaduais com base no cumprimento das metas estipuladas para o Idesp em 2008. Utilizando-se do primeiro formato de cálculo do índice de cumprimento de metas, a SEE-SP sofreu uma série de críticas apresentadas por escolas que, mesmo apresentando um Idesp alto em comparação à maior parte das escolas da rede, não receberiam bonificação pois tinham apresentado uma queda de desempenho em relação ao ano anterior⁵³. A SEE-SP, após intervenção do governador, também decidiu premiar 10% das escolas com maior Idesp. Esta regra paliativa foi substituída, já para o período de avaliação de 2009, com a edição de uma nova Nota Técnica do PQE em março de 2010. Ou seja, embora a SEE-SP tenha mantido o formato do cálculo do índice de cumprimento de metas, ela introduziu uma nova variável a ser considerada a fim de pagamento do bônus por resultados.

A SEE-SP, a partir de 2010, passou a considerar para o cálculo do pagamento do bônus, além da evolução da escola no Idesp em relação à meta, a comparação de como a escola está no alcance da meta de longo prazo em relação à média das escolas da rede estadual. O novo formato de cálculo, desta forma, passou a agregar dois componentes: a) a parcela cumprida da meta; e b) o adicional por qualidade, que avalia o quanto a escola está

⁵² A SEE-SP também definiu o nº máximo de 6 faltas com justificativas médicas por ano. A partir deste nº, as demais faltas seriam deduzidas da folha salarial.

⁵³ A decisão de conceder prêmio às escolas que, embora não tenham alcançado a meta do Idesp, tiveram um Idesp alto, foi de José Serra e Maria Helena Guimarães de Castro, visto que um dos técnicos atuantes na modelagem do sistema de metas e bonificação por resultados, Naércio Menezes Filho, justificou, na reportagem “Professores de 7 das 60 melhores escolas não vão receber bônus” da Folha de São Paulo de 20/03/2009, que não seria justo premiar escolar que não avançaram.

adiantada em relação à média das escolas da rede. Assim, a partir de 2010, o novo método de pagamento de bônus passou a ser calculado conforme figura abaixo.

Figura 15: Fórmula Parcial de Cálculo do Pagamento do Bônus para 2010 em diante

$$\left(\frac{\text{Índice de Cumprimento da Meta} + \text{Adicional por Qualidade}}{\frac{(\text{Idesp (ano X)} - \text{Idesp (ano X-1)})}{(\text{Meta (ano X)} - \text{Idesp (ano X-1)})}} \right) + \frac{(\text{Idesp (ano X)} - \text{Idesp agregado* (ano X)})}{(\text{Meta (ano 2030)} - \text{Idesp agregado* (ano X)})}$$

* Média das escolas da rede estadual.

Fonte: Nota Técnica da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (2010).

A criação do adicional de qualidade deu uma solução definitiva para a regra paliativa de também premiar as 10% melhores escolas que, muito embora não tenham alcançado a meta estabelecida, se mantinham com excelentes índices de aprendizagem. O novo formato de cálculo para pagamento do bônus passou a ter a configuração da figura abaixo.

Figura 16: Novo Formato de Cálculo do Valor do Bônus por Resultados – Válido a partir de 2010

$$\text{Valor do montante a ser pago para cada servidor} = \left(\frac{\% (\text{Índice de Cumprimento da Meta} + \text{Adicional por Qualidade})}{\text{Valor da Remuneração do Servidor}} \right) \times \left(\frac{\% \text{ de dias efetivamente trabalhados}}{\text{Valor da Remuneração do Servidor}} \right)$$

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (2011).

Outra mudança introduzida pelo governo paulista foi um novo sistema de progressão por mérito nas carreiras docente, de diretor escolar e supervisor de ensino a partir de 2010. O modelo anterior de progressão na carreira levava em conta apenas dois fatores. O primeiro era a progressão por tempo de serviço e se encontrava pautado na lei geral do funcionalismo público estadual. Já o segundo fator se referia à evolução funcional decorrente da obtenção de habilitação acadêmica em cursos de formação continuada e produção de trabalhos na área de atuação⁵⁴. A lei complementar nº 836/1997 estabelecia regras de progressão funcional e de interstícios mínimos entre cada um dos níveis para o segundo fator:

Artigo 20 - A Evolução Funcional pela via acadêmica tem por objetivo reconhecer a formação acadêmica do profissional do magistério, no respectivo campo de atuação, como um dos fatores relevantes para a melhoria da qualidade de seu trabalho.

⁵⁴ As habilitações acadêmicas obtidas em grau superior de ensino eram denominadas de evolução funcional pela via acadêmica. Já a evolução funcional obtidas em razão de cursos de atualização, aperfeiçoamento profissional e produção de trabalhos nas respectivas áreas de atuação eram denominados de evolução funcional pela via não acadêmica.

Parágrafo único - Fica assegurada a Evolução Funcional pela via acadêmica por enquadramento automático em níveis retributórios superiores da respectiva classe, dispensados quaisquer interstícios, na seguinte conformidade:

1 - Professor Educação Básica I: mediante a apresentação de diploma ou certificado de curso de grau superior de ensino, de graduação correspondente à licenciatura plena, será enquadrado no Nível IV; e, mediante apresentação de certificado de conclusão de curso de mestrado ou doutorado, no Nível V;

2 - Professor Educação Básica II: mediante a apresentação de certificado de conclusão de curso de pós-graduação, em nível de mestrado ou de doutorado, será enquadrado, respectivamente, nos Níveis IV ou V;

3 - Diretor de Escola e Supervisor de Ensino: mediante a apresentação de certificado de conclusão de curso de pós-graduação, em nível de mestrado ou de doutorado, serão enquadrados, respectivamente, nos Níveis III ou IV.

Artigo 21 - A Evolução Funcional pela via não-acadêmica ocorrerá através do Fator Atualização, do Fator Aperfeiçoamento e do Fator Produção Profissional, que são considerados, para efeitos desta lei complementar, indicadores do crescimento da capacidade, da qualidade e da produtividade do trabalho do profissional do magistério.

§ 1º - Aos fatores de que trata o "caput" deste artigo serão atribuídos pesos, calculados a partir de itens componentes de cada fator, aos quais serão conferidos pontos, segundo critérios a serem estabelecidos em regulamento, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data da publicação desta lei complementar.

§ 2º - Nos níveis iniciais das classes dos profissionais do magistério, o Fator Aperfeiçoamento e o Fator Atualização terão maior ponderação do que o Fator Produção Profissional, invertendo-se a relação nos níveis finais.

§ 3º - Consideram-se componentes do Fator Atualização e do Fator Aperfeiçoamento todos os estágios e cursos de formação complementar, no respectivo campo de atuação, de duração igual ou superior a 30 (trinta) horas, realizados pela Secretaria da Educação, através de seus órgãos competentes, ou por outras instituições reconhecidas, aos quais serão atribuídos pontos, conforme sua especificidade.

§ 4º - Consideram-se componentes do Fator Produção Profissional as produções individuais e coletivas realizadas pelo profissional do magistério, em seu campo de atuação, às quais serão atribuídos pontos, conforme suas características e especificidades.

§ 5º - Os cursos previstos neste artigo, bem como os itens da produção profissional, serão considerados uma única vez, vedada sua acumulação.

Artigo 22 - Para fins da Evolução Funcional prevista no artigo anterior, deverão ser cumpridos interstícios mínimos, computado sempre o tempo de efetivo exercício do profissional do magistério no Nível em que estiver enquadrado, na seguinte conformidade:

I - para as classes de Professor Educação Básica I e Professor Educação Básica II:

- a) do Nível I para o Nível II - 4 (quatro) anos;
- b) do Nível II para o Nível III - 4 (quatro) anos;
- c) do Nível III para o Nível IV - 5 (cinco) anos;
- d) do Nível IV para o Nível V - 5 (cinco) anos;

II - para as classes de suporte pedagógico:

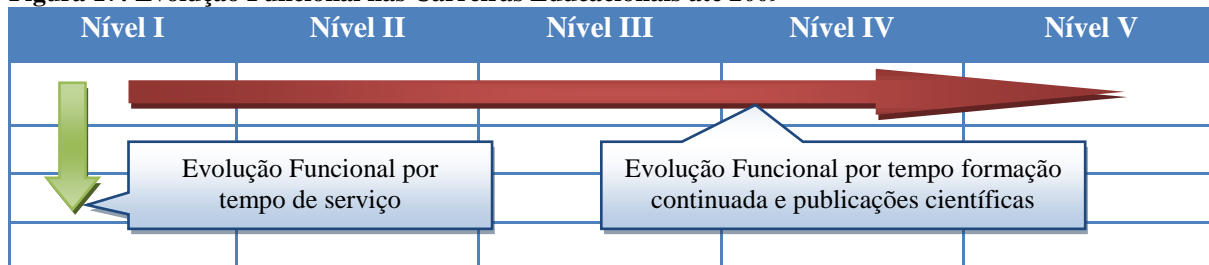
- a) do Nível I para o Nível II - 4 (quatro) anos;
- b) do Nível II para o Nível III - 5 (cinco) anos;
- c) do Nível III para o Nível IV - 6 (seis) anos.

Neste modelo, enquanto a progressão vertical se dava de acordo com o tempo de serviço do servidor⁵⁵, a progressão horizontal ocorria em razão da conclusão de cursos de

⁵⁵ O estatuto do servidor público estadual do Estado de São Paulo, definido na lei nº 10.261 de 28/10/1968, estabeleceu ganhos salariais por tempo de serviço a todos os funcionários estaduais efetivos – sejam os concursados após a promulgação das constituições e aqueles incluídos pela Constituição Federal de 1988 e Constituição Estadual de 1989 – também valia para os servidores da educação, incluindo os professores, diretores de escola e supervisores de ensino.

formação continuada e publicação científica em área afim. A Figura 17 explicita a lógica da progressão na carreira.

Figura 17: Evolução Funcional nas Carreiras Educacionais até 2009



Fonte: Própria.

O governo paulista, insatisfeito com este modelo remuneratório, promulgou, em 2009, através da lei complementar nº 1.097/2009, um novo sistema de progressão por mérito para os integrantes do quadro do magistério. Esta lei estabeleceu uma nova forma de progressão vertical na carreira ancorada no mérito. Segundo a lei complementar nº 1.097/2009, estabeleceu-se uma nova forma de evolução funcional que previa cinco faixas verticais distintas nas quais os integrantes das carreiras do magistério evoluiriam de acordo com seu desempenho em um concurso anual de promoção, respeitados os interstícios mínimos⁵⁶, a qual avaliaria o conhecimento dos postulantes em sua área de atuação. A fim de reduzir a troca contínua de escola ou unidade administrativa pelos profissionais da educação, a SEE-SP determinou que a participação dos docentes e diretores de escola no concurso de promoção exigia que o servidor estivesse ao menos 80% do período de exercício daquele interstício em uma mesma unidade escolar⁵⁷.

O modelo estabelecido estipulava um limite anual de progressão de 20% dos quadros do magistério (os 20% melhores no concurso de promoção), além desempenhos diferenciados para acesso de faixas salariais mais altas da carreira. Desta forma, enquanto o acesso à faixa 2 estabelecia um aproveitamento de 60% no concurso de promoção, os desempenhos exigidos para alcançar as faixas 3, 4 e 5 eram, respectivamente, de 70%, 80% e 90%. A evolução horizontal na carreira foi mantida integralmente, inclusive os cinco níveis distintos, conforme a lei complementar nº 836/1997.

O valor de cada aumento no novo sistema de progressão por mérito era de 25%, ou seja, bastante significativo. A lei estabelecia uma expectativa mínima de 14 anos para o

⁵⁶ Segundo o § 1º, do artigo 2º da LC nº 1.097/2009, o interstício mínimo para fins de promoção é de 4 (quatro) anos na faixa inicial e de 3 (três) anos nas faixas subsequentes.

⁵⁷ Já em relação aos supervisores de ensino, a exigência era que estivessem ao menos 80% do período de exercício daquele interstício em uma mesma DE.

profissional alcançar a faixa mais alta do plano de carreira. A SEE-SP, com base neste novo modelo de progressão salarial, aliado ao sistema de bonificação por resultados, buscava alterar a lógica das carreiras na educação atrelando ganhos salariais a um conjunto de fatores correlacionados, direta ou indiretamente, à melhoria dos índices de proficiência dos alunos do ensino fundamental e médio. A Figura 18 explicita a lógica do novo modelo de progressão na carreira.

Figura 18: Evolução Funcional nas Carreiras Educacionais entre 2010 e 2011



Fonte: Própria.

O primeiro concurso de promoção foi realizado em 2010, sendo que os aumentos foram efetivados a partir de 2011. O mesmo critério foi aplicado na prova realizada no começo de 2011 com aumentos de 25% efetivados em 2012. Mas esta lei que institui o concurso de promoção foi modificada já em 2011, a partir da promulgação da lei complementar nº 1.143. Esta nova lei, além de extinguir o limite da promoção anual de 20% dos quadros, reduziu o percentual de aumento entre as faixas de 25% para 10,5% e ampliou o número de faixas e níveis de 5 para 8. Enquanto a ampliação do número de níveis modificou os critérios de evolução horizontal, o incremento de três novas faixas fez com que as pontuações necessárias no concurso de promoção para ascensão na carreira fossem redimensionadas, conforme trecho da lei complementar citado abaixo:

Artigo 4º - Os dispositivos adiante indicados passam a vigorar com a seguinte redação:

I - (...):

II - da Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997, e alterações posteriores:

a) (...)

b) os incisos I e II do artigo 22:

I - para as classes de Professor Educação Básica I e Professor Educação Básica II:

a) do Nível I para o Nível II - 4 (quatro) anos;

b) do Nível II para o Nível III - 4 (quatro) anos;

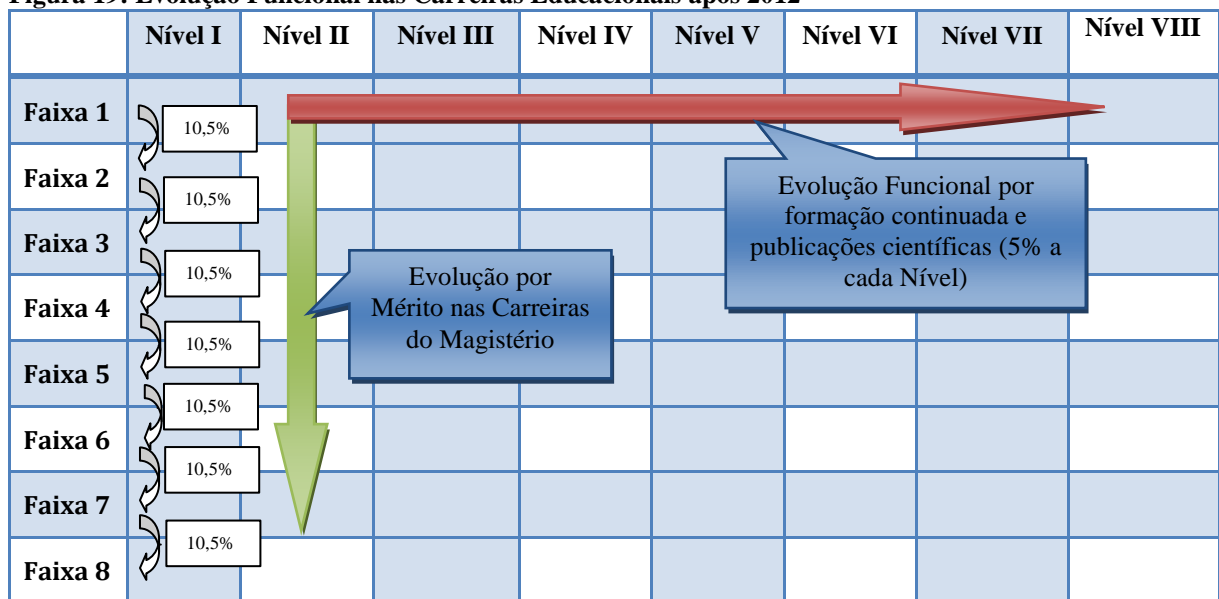
- c) do Nível III para o Nível IV - 5 (cinco) anos;
 - d) do Nível IV para o Nível V - 5 (cinco) anos;
 - e) do Nível V para o Nível VI - 4 (quatro) anos;
 - f) do Nível VI para o Nível VII - 4 (quatro) anos;
 - g) do Nível VII para o Nível VIII - 4 (quatro) anos;
- II - para as classes de Suporte Pedagógico:
- a) do Nível I para o Nível II - 4 (quatro) anos;
 - b) do Nível II para o Nível III - 5 (cinco) anos;
 - c) do Nível III para o Nível IV - 6 (seis) anos;
 - d) do Nível IV para o Nível V - 6 (seis) anos;
 - e) do Nível V para o Nível VI - 5 (cinco) anos;
 - f) do Nível VI para o Nível VII - 5 (cinco) anos;
 - g) do Nível VII para o Nível VIII - 4 (quatro) anos.

Artigo 5º - Em cada processo de avaliação a que se refere o “caput” do artigo 2º desta lei complementar, observada a escala de 0 (zero) a 10 (dez) pontos, será exigido desempenho mínimo para promoção, na seguinte conformidade:

- I - da faixa 1 para a faixa 2: 6 (seis) pontos;
- II - da faixa 2 para a faixa 3: 7 (sete) pontos;
- III - da faixa 3 para a faixa 4: 7 (sete) pontos;
- IV - da faixa 4 para a faixa 5: 8 (oito) pontos;
- V - da faixa 5 para a faixa 6: 8 (oito) pontos;
- VI - da faixa 6 para a faixa 7: 9 (nove) pontos;
- VII - da faixa 7 para faixa 8: 9 (nove) pontos.”

A partir deste novo plano de carreira, o número de anos necessário para o docente alcançar a faixa mais alta da carreira pulou de 14 para 23 anos. Em relação à evolução funcional entre níveis, a conclusão de doutorado passou a ser insuficiente para alcançar o nível mais alto da carreira. Os profissionais da educação, além da obtenção de pontos pela via acadêmica, teriam de obter a pontuação exigida pelos critérios de evolução funcional pela via não acadêmica para ascender aos Níveis VI, VII e VIII da carreira. A Figura 19 explicita a lógica e os novos critérios do modelo atual de progressão na carreira.

Figura 19: Evolução Funcional nas Carreiras Educacionais após 2012



Fonte: Própria.

As inovações implementadas em termos de avaliação externa, política curricular, sistema de metas de aprendizagem e sistema de remuneração contrastaram com a relativa timidez das mudanças patrocinadas pelo alto escalão da SEE-SP voltadas para transformação da forma de atuar da gerência escolar.

O perfil da gerência escolar das escolas estaduais paulistas, assim como dos demais agentes intermediários lotados nas DEs, é marcado pela ausência de competências de gestão de pessoas, na qual se destaca a inexistência de um sistema de avaliação de desempenho individual constituído, e pela pouca afeição à gestão por resultados. O perfil destes profissionais é resultado de uma série de fatores, entre os quais se destacam a rigidez provocada pelo método do concurso público, o tipo de formação universitária destes profissionais – licenciatura – e a ausência de uma política estadual consistente de formação para atores dos níveis intermediários.

A primeira experiência do governo paulista voltada para qualificação dos diretores escolares ocorreu antes do início da reforma educacional paulista. O Progestão, curso de formação continuada em serviço, organizado na modalidade à distância, para diretores escolares que atuam na rede estadual, foi executado entre 2005 e 2007⁵⁸. Este programa de formação continuada de dirigentes escolares, preconizado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), em parceria com um grupo de Secretarias de Educação, é operacionalizado por diversas universidades a partir de materiais instrucionais estruturados que garantem certo nível de homogeneidade do curso. Apesar da boa aceitação do curso pelos diretores de escola, a avaliação dos professores especialistas do Progestão era de que a maior parte dos diretores escolares não tinha um perfil adequado para o exercício da função de liderança escolar e de gestão por resultados, ambos essenciais para a implementação *in loco* das mudanças preconizadas pelo alto escalão da SEE-SP⁵⁹.

O alto escalão da SEE-SP, então, a fim de impulsionar uma mudança rápida na forma de atuação da gerência escolar em razão dos programas Ler e Escrever, São Paulo Faz Escola e Qualidade da Escola, optou pela estruturação de uma rede de agentes de nível intermediário que se responsabilizaria pela implementação da política curricular e da gestão pedagógica orientada para resultados em cada uma das unidades escolares e DE. Estas funções, denominadas de professor coordenador, teriam como competência principal melhorar o

⁵⁸ Segundo o sítio <http://www.rededosaber.sp.gov.br/portais/progestao/Home/tabid/643/language/pt-BR/Default.aspx>, foram três edições do PROGESTÃO entre 2005 e 2007.

⁵⁹ Informação relatada em entrevista com integrante do alto escalão da SEE-SP.

processo de ensino-aprendizagem das escolas em termos de desempenho dos alunos no Saesp a partir da implementação da proposta curricular e de uma gestão pedagógica focados nas expectativas de aprendizagem identificadas por meio das metas do Idesp.

A função de professor coordenador não era uma novidade em termos de legislação, pois já estava previsto desde a promulgação da lei complementar nº 836/1997, em seu artigo 5º, §2º:

Artigo 5º - Além das classes previstas no artigo anterior, haverá na unidade escolar postos de trabalho destinado às funções de Professor Coordenador e às funções de Vice-Diretor de Escola, na forma a ser estabelecida em regulamento.

§1º Pelo exercício da função de Vice-Diretor de Escola, o docente receberá, além do vencimento ou salário do seu cargo ou da sua função-atividade, a retribuição correspondente à diferença entre a carga horária semanal desse mesmo cargo ou função-atividade e 40 (quarenta) horas semanais, na forma a ser estabelecida em regulamento

§2º Pelo exercício da função de Professor Coordenador, o docente receberá, além do vencimento ou salário do seu cargo ou da sua função-atividade, a retribuição correspondente à diferença entre a carga horária semanal desse mesmo cargo ou função-atividade e até 40 (quarenta) horas, na forma a ser estabelecida em regulamento (grifo meu).

Vários regulamentos foram editados posteriormente no sentido de estabelecer as competências, o quantitativo de funções, os requisitos e as regras para preenchimento da função de professor coordenador. As primeiras resoluções regulamentadoras da função professor coordenador – resoluções nº 76/1997, nº 35/2000 e nº 66/2006 – estabeleceram um número restrito de competências e postos se comparado com a resolução nº 88/2007. A SEE-SP, diante dos problemas inerentes a qualquer tentativa de mudança na carreira de diretor escolar e do desejo em fortalecer a gerência escolar em suas atribuições pedagógicas, optou por fortalecer o nível intermediário através da ampliação das competências e do quantitativo das funções de professor coordenador, conforme pode ser observado no Quadro 13.

Quadro 13: O Empowerment da Função de Professor Coordenador

Competências do Professor Coordenador
<p>Art. 2º da Resolução nº 35/2000:</p> <p>I - assessorar a direção da escola na articulação das ações pedagógicas desenvolvidas pela unidade, incluindo as de todas as tele salas e as classes vinculadas;</p> <p>II - auxiliar a direção da escola na coordenação dos diferentes projetos, inclusive os de reforço da aprendizagem;</p> <p>III - assessorar a direção da escola na relação escola/comunidade;</p> <p>IV - subsidiar os professores no desenvolvimento de suas atividades docentes;</p> <p>V - potencializar e garantir o trabalho coletivo na escola, organizando e participando das HTPCs;</p> <p>VI - executar, acompanhar e avaliar as ações previstas no projeto pedagógico da escola.</p>
<p>Art. 2º da Resolução nº 88/2007:</p> <p>I - acompanhar e avaliar o ensino e o processo de aprendizagem, bem como os resultados do desempenho dos alunos;</p> <p>II - atuar no sentido de tornar as ações de coordenação pedagógica espaço coletivo de construção permanente da prática docente;</p> <p>III - assumir o trabalho de formação continuada, a partir do diagnóstico dos saberes dos professores para garantir situações de estudo e de reflexão sobre a prática pedagógica, estimulando os professores a investirem em seu desenvolvimento profissional;</p> <p>IV - assegurar a participação ativa de todos os professores do segmento/nível objeto da coordenação, garantindo a realização de um trabalho produtivo e integrador;</p> <p>V - organizar e selecionar materiais adequados às diferentes situações de ensino e de aprendizagem;</p> <p>VI - conhecer os recentes referenciais teóricos relativos aos processos de ensino e aprendizagem, para orientar os professores;</p> <p>VII - divulgar práticas inovadoras, incentivando o uso dos recursos tecnológicos disponíveis.</p>
<p>Art. 2º da Resolução nº 89/2007 – Atribuições específicas do professor coordenador nas séries iniciais do EF:</p> <p>I - auxiliar o professor na organização de sua rotina de trabalho, subsidiando-o no planejamento das atividades semanais e mensais;</p> <p>II - observar a atuação do professor em sala de aula com a finalidade de recolher subsídios para aprimorar o trabalho docente, com vistas ao avanço da aprendizagem dos alunos.</p> <p>III - orientar os professores com fundamento nos atuais referenciais teóricos, relativos aos processos iniciais de ensino e aprendizagem da leitura e escrita, da matemática e outras áreas do conhecimento, bem como à didática da alfabetização;</p> <p>IV - conhecer as Diretrizes Curriculares de Língua Portuguesa, de Matemática e das demais áreas de conhecimento e outros materiais orientadores da prática pedagógica;</p> <p>V - estimular os docentes na busca e na utilização de recursos tecnológicos específicos ao processo de ensino da leitura e da escrita, da matemática e de outras áreas do conhecimento.</p>
<p>Art. 3º da Resolução nº 89/2007 – Atribuições específicas do professor coordenador nas séries finais do EF e EM:</p> <p>I - orientar e auxiliar os docentes:</p> <p>a) no acompanhamento das propostas curriculares organizadas pelos órgãos próprios da Secretaria da Educação;</p> <p>b) no planejamento das atividades de ensino das diferentes áreas e disciplinas em cada bimestre;</p> <p>c) na compreensão da proposta de organização dos conceitos curriculares correspondentes a cada ano/semestre/bimestre;</p> <p>d) na seleção de estratégias que favoreçam as situações de aprendizagem, mediante a adoção de práticas docentes significativas e contextualizadas;</p> <p>e) no monitoramento das avaliações bimestrais;</p> <p>f) no monitoramento dos projetos de recuperação bimestral;</p> <p>g) na identificação de atitudes e valores que permeiem os conteúdos e os procedimentos selecionados, imprescindíveis à formação de cidadãos afirmativos.</p> <p>II – apoiar as ações de capacitação dos professores;</p> <p>III – participar das alternativas de oferta do ensino médio, com vistas a assegurar sua integração ao desenvolvimento social e regional e/ou a seu enriquecimento curricular diversificado;</p> <p>IV - articular o planejamento das séries finais do Ensino Fundamental com o planejamento das séries iniciais, e com o das séries do Ensino Médio;</p> <p>V - observar a atuação do professor em sala de aula com a finalidade de recolher subsídios para aprimorar o trabalho docente, com vistas ao avanço da aprendizagem dos alunos;</p> <p>VI - estimular abordagens multidisciplinares, por meio de projetos e/ou temáticas transversais que atendam demandas e interesses dos adolescentes e/ou que se afigurem significativos para a comunidade;</p> <p>VII – apoiar organizações estudantis que fortaleçam o exercício da cidadania e ações/organizações que estimulem o intercâmbio cultural, de integração participativa e de socialização.</p>

Fonte: Própria.

Os professores coordenadores exercem a função de coordenação em paralelo a sua atividade docente regular, pela qual recebem uma gratificação, e são designados para apenas um ciclo de ensino, ou seja, ou ciclo inicial do ensino fundamental (1º ao 5º anos), ou o ciclo final do ensino fundamental (6º ao 9º anos) ou o ensino médio (1º ao 3º anos). Os postos em cada um destes ciclos de ensino são ocupados por um único professor coordenador em escolas que mantenham de 6 a 30 classes, e dois professores coordenadores em escolas com mais de

30 classes⁶⁰. A SEE-SP, a fim de criar um sistema de apoio à atuação da gerência escolar, em especial aos professores coordenadores, no processo de implementação das novas políticas educacionais, também reestruturou a função dos professores coordenadores de oficina pedagógica (PCOP)⁶¹. Estes PCOPs atuariam na formação, coordenação, acompanhamento e assessoramento aos professores coordenadores a partir das DEs.

Analisando a reestruturação das funções de professor coordenador e PCOP é possível identificar esforços concretos da SEE-SP para complementar a estrutura de agentes do nível intermediário lotados nas unidades escolares e nas diretorias de ensino a fim de viabilizar a implementação das novas políticas prioritárias formuladas pelo núcleo do governo. A modelagem destas funções foi feita em paralelo à manutenção do regime legal de outros dois atores responsáveis pela gestão escolar (diretor escolar) e gestão regional (supervisor de ensino), muito embora tenham ocorrido cursos de capacitação coordenados pelas equipes dos Programas Ler e Escrever e São Paulo Faz Escola e a retomada de cursos de formação continuada em gestão escolar para diretor escolar e supervisor de ensino coordenados pela Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Professores (Efap)⁶².

Ou seja, a opção inicial do governo paulista foi pela manutenção do foco administrativo da atuação do diretor escolar e pela reestruturação de uma função responsável pelo exercício efetivo da gestão pedagógica da escola. O mesmo pode ser observado em relação ao cargo de supervisor de ensino. Somente em um segundo momento é que se deu início a um esforço de mudança na forma de atuar dos ocupantes dos cargos de diretor de escola e supervisor de ensino.

A SEE-SP, visando potencializar a atuação da gerência intermediária, também buscou construir um guia estruturado para a atuação destes agentes no sentido de alinhar suas atividades às expectativas do alto escalão. Este guia, denominado de caderno gestor, traz:

(...) orientações para a gestão do currículo na escola e tem a finalidade específica de apoiar professores coordenadores, diretores de escola, professores coordenadores da oficina pedagógica e supervisores de ensino em assuntos diretamente vinculados ao exercício da função gestora. Aborda temas relevantes para a rotina das escolas ao

⁶⁰ Segundo o parágrafo único, do artigo 1º da resolução nº 89/2007 e artigo 2º da resolução nº 90/2007, no caso de unidades que mantêm número inferior a 6 classes caberá ao diretor de escola e ao supervisor de ensino garantirem as condições para melhorar o desempenho escolar.

⁶¹ A denominação desta função substituiu a função de Assistente Técnico Pedagógico.

⁶² Apesar de a SEE ter optado pela criação das funções de professor coordenador e PCOP na implementação das políticas curriculares e de gestão por resultados na educação, a EFAP passou a ofertar, a partir de 2011, em parceria com a Fundação Lemann, o curso de especialização “Gestão para o Sucesso Escolar”.

mesmo tempo em que orienta as práticas para a implementação da nova proposta curricular nas escolas públicas estaduais de São Paulo (FINI, 2009, p.2009).

A opção de ampliar a estrutura de nível intermediário a fim de fechar a lacuna existente em termos de gestão pedagógica voltada para resultados, ao invés de reformar os cargos de diretor escolar e supervisor de ensino, foi calculada pela SEE-SP para evitar resistências derivadas de uma reforma legal de uma carreira constituída desde meados da década de 1980. Além disto, ao estruturar esta cadeia de funções com ocupantes designados e avaliados anualmente, a SEE-SP buscou criar condições para um gerenciamento *in loco* mais efetivo de vários dos mecanismos da reforma gerencial, em especial do currículo oficial.

4.2.2 Contexto Institucional do Estado de São Paulo

O contexto da política da educação do governo do estado de São Paulo é marcado pela descontinuação constante dos programas de governo, o que marca a existência de uma política educacional mais influenciada pela visão do secretário e de sua equipe do que um programa de partido no tema, pelo peso significativo da rede pública estadual na oferta de ensino fundamental e médio e por um conjunto de mudanças ocorridas no bojo do período de discussão da instalação da Assembléia Constituinte. Este ambiente contextual, somado a ampla divulgação de informações sobre as políticas educacionais paulistas pelos veículos de comunicação em massa, marcou, de forma significativa, o ambiente prévio sob o qual se deu impulso reformista.

A descontinuidade das políticas de educação é uma característica marcante do ambiente educacional paulista, entre os anos de 1991 e 2007, embora na maior parte do tempo, um mesmo partido, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tenha ficado no poder de 1995 até os dias de hoje. O período que precedeu ao início do processo reformista, por exemplo, foi marcado por uma gestão em que se contrapunham, em praticamente todos os aspectos, os componentes do modelo gerencial da educação que foram implementados entre os anos de 2007 e 2010. O longo período sem reformas estruturantes na gestão de Gabriel Chalita – suas prioridades foram o maior impulso à municipalização do ensino, o Programa Escola da Família e de ampliação do número de escolas em tempo integral – ficou marcado pela queda significativa no rendimento da rede estadual no Saeb e por uma relação menos conflituosa entre SEE-SP e a Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp).

O resultado desanimador da rede estadual no Saeb de 2005, que apontou uma variação negativa maior do que a queda média no resto do Brasil, contribuiu para fortalecer o impulso reformista da SEE-SP com o suporte do então novo governador José Serra (2007-2010). A publicação dos resultados do Saeb de 2005, no início de 2007, apontava uma variação negativa de 12% em língua portuguesa e 8,2% em matemática na 8ª série do ensino fundamental em comparação ao Saeb de 2003⁶³. O questionamento de especialistas em política educacional paulista provocou uma discussão pública com a participação do ex-ministro Paulo Renato de Souza⁶⁴ e dos ex-titulares da SEE-SP, Rose Neubauer (1995-2001) e Gabriel Chalita (2001-2006)⁶⁵.

Rose Neubauer criticou a política educacional de seu sucessor, Gabriel Chalita, por ter desmontado uma série de instrumentos e políticas pedagógicas – reforço semanal no contraturno escolar, recuperação nas férias e formação continuada do professor com foco nos problemas diagnosticados no Saresp⁶⁶ – e ter provocado os maus resultados no Saeb. Gabriel Chalita, por sua vez, criticou a forma pela qual foi implementada a progressão continuada por sua antecessora, o baixo envolvimento da família com a educação e a redução do número de escolas no Programa Escola da Família no início da gestão José Serra em 2007⁶⁷. O jornal Folha de São Paulo, em seu editorial, concluiu:

Rose Neubauer, secretária na gestão Covas, acusou seu sucessor Gabriel Chalita de desmontar programas cruciais para a progressão continuada funcionar. Chalita retorquiu dizendo que a introdução dos ciclos foi mal administrada por Neubauer e culpou até a falta de envolvimento das famílias na educação. Talvez todos esses próceres do PSDB tenham um pouco de razão em seus diagnósticos. Não resta dúvida, porém, de que sua obra conjunta se resume a um retumbante fracasso. Cabe agora ao partido e ao governador José Serra explicar como pretendem consertar tamanho estrago⁶⁸. (grifo meu)

As críticas da opinião pública em relação às políticas estaduais entre 1995 e 2006 foram decisivas para que a ala educacional reformista do PSDB – aquela ligada ao ex-

⁶³ Reportagem “SP tem queda mais acentuada no país”, do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 08/02/2007.

⁶⁴ Reportagem “Paulo Renato ataca falta de continuidade”, do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 12/03/2007.

⁶⁵ Reportagem “PSDB culpa PSDB por crise na educação”, do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 12/03/2007.

⁶⁶ Reportagem “Secretária de Covas faz críticas ao secretário de Alckmin”, do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 12/03/2007.

⁶⁷ Reportagem “Chalita reage às críticas e ataca a gestão Serra”, do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 13/03/2007.

⁶⁸ Editorial “O PSDB e a educação”, do jornal Folha de São Paulo de 15/03/2007.

ministro Paulo Renato de Souza – fincasse os pés na SEE-SP⁶⁹. Uma característica marcante da reforma paulista que se seguiu foi o curto período de tempo entre a formulação dos componentes do modelo gerencial e sua implementação. Os fatores que contribuíram para a velocidade da implementação da reforma, além dos resultados ruins da aprendizagem na rede estadual, eram a iminente candidatura de José Serra à presidência da república nas eleições de 2010 e a necessidade da recém-empossada secretária Maria Helena Guimarães de Castro “mostrar serviço”. Estes foram os ingredientes que desencadearam o ímpeto reformista na ala modernizadora do PSDB.

Este impulso reformista recente se deveu mais à atuação de atores específicos na SEE-SP do que a uma ampla política de reforma administrativa encabeçada pelo então governador José Serra – similar àquela observada em Minas Gerais⁷⁰. Ou seja, as inovações gerenciais que marcam os últimos anos da gestão da SEE-SP ganharam força, em junho de 2007, com a posse de Maria Helena Guimarães de Castro. A experiência de Maria Helena na presidência do Inep, entre 1995 e 2002, e de seu sucessor, Paulo Renato de Souza, no Ministério da Educação (MEC), foi a principal plataforma de sustentação do movimento de reforma na rede estadual paulista. O ex-governador José Serra, no entanto, foi decisivo na exigência de um plano de metas para a educação e por dar sustentação ao esforço reformista que se seguiu e que acarretava uma substancial queima de capital político – ao criar desgaste junto à Apeoesp e acadêmicos universitários – mesmo diante de sua iminente candidatura presidencial em 2010.

Outro fator que viabilizou uma ação reformista forte na SEE-SP foi a experiência acumulada por outros atores de destaque, em especial Iara Prado, que atuou tanto no MEC (1995-2002) quanto na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (2005-2006), e Maria Inês Fini, que coordenou o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) entre 1998 e 2002⁷¹. Iara Prado e Maria Inês Fini atuaram ativamente no desenvolvimento da política curricular dos ensinos fundamentais e médio, um dos eixos de maior destaque na reforma paulista.

⁶⁹ A entrada, no início de 2007, de Iara Prado, Maria Inês Fini, Camila Mourão Mendonça de Barros, entre outros que atuaram no MEC entre 1995 e 2002. A posse de Maria Helena Guimarães de Castro, ex-presidente do INEP na gestão Fernando Henrique Cardoso, como nova secretária da SEE-SP, foi o impulso que faltava para que a política reformista entrasse definitivamente na agenda do governo José Serra.

⁷⁰ O então governador José Serra, no entanto, foi decisivo na sustentação da reforma gerencial da educação e na implementação de determinados componentes da reforma como o caso do bônus por resultados. As entrevistas com Iara Prado, realizada em 5/07/2012, e com Gilda Portugal Gouveia, Valéria Souza e Fernando Padula, em 6/07/2012, foram bastante esclarecedoras neste sentido.

⁷¹ Maria Inês Fini atuou como consultora para concepção e implantação do Núcleo de Avaliação do Rendimento Escolar da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo entre 2005 e 2006.

Agentes como Francisco Soares e Ruben Klein – ambos muito influentes mesmo sem cargo na SEE-SP –, Camila Mourão Mendonça de Barros e William Massei também tiveram uma atuação de destaque na formulação do Programa Qualidade na Escola (PQE).

Também fazem parte desta lista quadros historicamente ligados à ala reformista do PSDB, como Guimar Namó de Mello e Gilda Portugal Gouveia, que tiveram papel de destaque nas novas políticas educacionais da SEE-SP, a primeira como uma importante opinadora em política curricular – sem cargo na secretaria – e a segunda como assessora direta tanto de Maria Helena Guimarães de Castro (2007-2009) como de Paulo Renato de Souza (2009-2010). Um grupo de técnicos de carreira da SEE-SP, como Valéria de Souza – coordenadora da Cenp, entre 2007 e 2010, - Cláudia Aratanga e Maria Conceição Canholato também se constituíram em agentes chaves no processo reformista. A vinda de Fernando Padula para a chefia de gabinete da SEE-SP junto com a entrada de Maria Helena Guimarães de Castro completava o conjunto de agentes do alto escalão que garantiram uma boa dose de coesão à política educacional nos três anos e meio de primazia da ala reformista do PSDB.

Outro fator de peso que induziu o movimento reformista é o tamanho da rede estadual paulista. O governo do estado de São Paulo conta com uma rede estadual bastante presente no ensino fundamental. Os dados do Censo Escolar 2010 indicam que a presença da rede estadual, em termos percentuais, representa 44% do total de matrículas contra 40% da rede municipal e 16% da rede privada. Analisando mais profundamente os dados do ensino fundamental é possível verificar o peso significativo da rede estadual na oferta de matrícula entre o 6º e 9º – ela alcança 75% das matrículas da rede pública. Uma característica do ensino fundamental paulista que merece destaque é a diferença na oferta de matrículas entre o 1º e o 2º ao 5º anos. Os dados do Censo Escolar 2010 identificam que enquanto apenas 19% das matrículas do 1º ano do ensino fundamental são da rede estadual, este percentual alcança 32% do 2º ao 5º ano. Este salto significativo de tamanho no final do ciclo inicial do ensino fundamental deve-se ao atraso do estado na inserção do antigo último ano do ensino infantil em sua rede⁷² e a presença consolidada, na maior parte dos municípios paulistas, de uma oferta de ensino infantil consolidada para os alunos de seis anos.

A participação significativa da rede estadual paulista na oferta de ensino fundamental foi um dos condicionantes contextuais que levou a SEE-SP a adotar uma reforma tendo como

⁷² O governo estadual, de acordo com a resolução nº 98/2008 da SEE-SP, somente deu início à implementação do ensino fundamental de nove anos a partir de 2009.

alvo todos os anos do ensino fundamental e médio. O peso da rede estadual nesta etapa do ensino, somado ao consenso, entre os agentes do alto escalão, em relação à importância de uma alfabetização efetiva nos primeiros anos do ensino, foi essencial para que o movimento reformista não se restringisse ao segundo ciclo do ensino fundamental e ensino médio⁷³.

Outro componente institucional que merece destaque no caso paulista é o fervor com que a classe política introduziu, em meados da década de 1980, a regra do concurso público como critério para assumir um cargo na educação estadual. A regra do concurso público foi introduzida para praticamente todos os cargos do nível intermediário – diretor escolar e supervisor de ensino – e para a carreira de professor da educação básica. A intenção moralizante desta política, em uma época na qual o patrimonialismo era a prática predominante na cultura política brasileira, gerou impactos profundos que levou os agentes reformistas a conceberem funções paralelas na gerência intermediária a fim de criar uma nova cultura de atuação do nível tático em prol de uma gestão pedagógica orientada para resultados.

Uma última variável que merece ser citada em relação ao ambiente institucional sobre o qual a reforma gerencial paulista se concretizou é a comunicação intensa nos jornais impressos e demais veículos de comunicação no que se refere a decisões, problemas ou discussões políticas no tocante a cada um dos componentes da reforma educacional. Esta variável institucional garantia uma ampla publicidade das políticas estaduais do governo do estado de São Paulo, algumas vezes facilitando e outras vezes dificultando a introdução dos componentes da reforma gerencial da educação.

4.2.3 O Alto Escalão Governamental em São Paulo

A forma de atuação do alto escalão paulista na reforma gerencial da educação ficou marcada pela velocidade pela qual as mudanças gerenciais foram introduzidas. Este curto período de tempo na qual as mudanças foram introduzidas foi um aspecto marcante da implementação da reforma gerencial da educação em São Paulo. A forte pressão da opinião pública – um debate amplo via grandes veículos de comunicação – e a opção por políticas menos consociativas foram preponderante para que a atuação reformista enfrentasse uma maior resistência interna – da própria burocracia – e externa – dos partidos de oposição.

⁷³ Cabe mencionar que a política de dois professores por sala de aula no 1º ano do ensino fundamental esteve na plataforma eleitoral de José Serra nas eleições de 2006.

4.2.3.1 Atuação do Alto Escalão Governamental

As atividades desempenhadas pela alta gestão na implementação de reformas gerenciais na educação foram reunidas em três grupos: *policy design*, coordenação e monitoramento sistêmico. Estas atividades, conforme identificado no capítulo três, têm impacto considerável sobre a eficácia da implementação.

O *policy design* se refere à modelagem da política pública em si, ou seja, a identificação de seu objetivo, público-alvo – alta gestão, nível intermediário regional e escolar, professores ou estudantes –, *policy tool* – autoridade, incentivo ou informação – e teoria causal – que explicita a lógica da intervenção estatal. O *policy design* da reforma em São Paulo seguiu os preceitos gerais de reformas gerenciais da educação que vêm sendo adotadas em vários países. A velocidade pela qual a nova política educacional paulista foi modelada e posta em prática é uma característica marcante do processo de implementação de sua reforma gerencial.

A alta gestão paulista definiu os materiais estruturados – a sua nova política curricular –, o diagnóstico da avaliação externa – o Saesp – e as mudanças nos papéis e funções da gerência escolar em sua atuação como gestora pedagógica da escola como os principais meios para alavancar o nível de qualidade educacional da rede estadual. A política de bônus por resultados, o sistema de metas educacionais e a nova metodologia de progressão na carreira docente completaram o *menu* reformista com o objetivo de fincar o mérito – nas palavras do alto escalão da SEE-SP – como nova força motriz do modelo paulista de gestão educacional.

A compreensão do *policy design* da reforma paulista passa tanto pelo entendimento holístico dos múltiplos meios empregados pelo núcleo do governo em seu esforço de mudança, na medida em que é importante visualizar os efeitos reforçadores entre os componentes do modelo reformista, quanto pela compreensão do desenho isolado de cada um dos componentes. Inicialmente serão analisados isoladamente os seis componentes do modelo paulista de reforma. Depois será conduzida uma análise de todo modelo de reforma.

A estratégia da **política curricular** paulista é marcada por um esforço estruturador intenso por parte da alta gestão que culminou na publicação de um conjunto de materiais fortemente prescritivos da prática docente. A publicação destes materiais estruturados veio antes mesmo da consolidação da proposta curricular no novo Currículo Oficial do Estado de São Paulo, embora os *feedbacks* dos professores tenham sido utilizados no processo de

revisão e consolidação destes materiais. O material estruturado, mais do que proporcionar um norte para a atuação dos professores, estabelecia uma sequência lógica de conteúdos e atividades a ser seguida em sala de aula, além de pré-definir certo nível exigência e induzir determinada abordagem pedagógica.

A montagem destes materiais estruturados buscava sistematizar, de forma intensa, o processo de ensino e aprendizagem durante todos os anos do ensino fundamental e médio. Esta opção de política curricular, ao prescrever as aulas dos docentes, buscava certificar, *ex-ante*, que aqueles conteúdos, habilidades e competências considerados essenciais seriam devidamente ensinados conforme o plano de ensino e de aula implícitos nos materiais estruturados.

O **público-alvo** da política curricular são os estudantes, muito embora sua implementação seja feita pelo docente da rede estadual. O **objetivo** desta política curricular é garantir que os estudantes aprendam determinados conteúdos, habilidades e competências considerados essenciais nesta etapa do ensino numa determinada série. Ou seja, a política curricular, a partir das expectativas de aprendizagem elencadas, pré-define os *outputs* esperados em cada um dos anos do ensino fundamental e médio.

O *policy tool* mais fortemente associado ao material estruturado é a **autoridade**⁷⁴, muito embora a elaboração de um guia de atuação docente, acompanhado de material dos alunos, também funcione como uma *policy tool* do tipo **incentivo**⁷⁵ – na medida em que o material intensamente estruturado disponibiliza, de forma sedutora, um plano de aula⁷⁶ pronto e acabado para o uso imediato dos professores, tornando desnecessário um planejamento mais exaustivo que requer um esforço individual e coletivo substantivo da equipe docente. O fato de este material estar alinhado ao Currículo Oficial do Estado de São Paulo e ao Saesp constitui um incentivo a mais para sua adoção pelos docentes da rede estadual. Sua adoção, no entanto, não é obrigatória, havendo amplos espaços de discricionariedade para os docentes. As escolas e professores que optam por não utilizar este material, no entanto, também encontram no currículo oficial um *policy tool* majoritariamente do tipo autoridade, mas

⁷⁴ O *policy tool* do tipo autoridade, conforme identificado no capítulo três, se refere a mecanismos normativos que prescrevem comportamento dos agentes implementadores.

⁷⁵ O *policy tool* do tipo incentivo, conforme identificado no capítulo três, se refere a mecanismos que induzem certos tipos de comportamento pelos agentes implementadores.

⁷⁶ Plano de aula é o planejamento feito ou destinado ao professor para cada aula.

marginalmente do tipo incentivo, que exerce influência no processo de montagem dos planos de ensino e de aula.

A **teoria causal** por trás da estratégia dos materiais estruturados é que a redução dos espaços de discricionariedade por parte dos professores na definição e sequência dos conteúdos, habilidades e competências considerados essenciais tem um efeito positivo sobre o desempenho escolar. Ou seja, ao elencar de forma clara e objetiva o que deve ser ensinado em cada aula, é possível sincronizar a atuação dos professores no nível de cada escola, reduzir os espaços de improviso e de possíveis lacunas de aprendizagem tão comuns nas políticas educacionais de grandes redes de ensino. A justificativa dada por Guimar Namó de Melo, uma das principais idealizadoras da reforma curricular no âmbito do Programa São Paulo Faz Escola, reflete a teoria que modelou a estratégia paulista:

Pelo menos dois anos antes do início da proposta curricular em SP, vários educadores já haviam se dado conta de que as Diretrizes (Curriculares) e Parâmetros (Curriculares) não são currículos, são na verdade apenas o que dizem os nomes: diretrizes e parâmetros. Durante vários anos amadureceu essa compreensão de que currículo é muito mais do que diretrizes e parâmetros: inclui, além das competências a serem constituídas (pode chamar de expectativas de aprendizagem ou, como está na última moda, de direitos de aprendizagem), (...) o detalhamento dos conteúdos de modo a distribuí-los nos tempos escolares – em geral bimestres e anos letivos (mas podem ser tempos ainda mais curtos, como meses ou semanas...). Currículo inclui ainda as atividades de professores e alunos, os materiais de apoio e os processos de avaliação e recuperação⁷⁷.

A estratégia de **avaliação externa** paulista é marcada pelo elevado índice de publicização e pela responsabilização da escola por seu desempenho em termos de aprendizagem. O *policy design* do Saresp, desde sua reformulação em 2007, foi marcado pela escolha de uma avaliação centrada em quatro anos do ensino fundamental – 3º, 5º, 7º, 9º anos – e um ano do ensino médio – 3º ano – (**público-alvo** da política) e em quatro disciplinas específicas – língua portuguesa e matemática – anual – e ciências da natureza e ciências humanas – revezamento bianual. Enquanto a escolha dos anos que marcam o fim de cada um dos ciclos do ensino fundamental e do ensino médio – público-alvo destas avaliações – foi manter a coerência com as avaliações externas federais, a inclusão da avaliação nos 3º e 7º anos do ensino fundamental – ampliação do público-alvo – revela o interesse da SEE-SP em aferir a proficiência no meio de cada um dos dois ciclos⁷⁸. A maior importância da avaliação nos conteúdos, habilidades e competências de língua portuguesa e matemática é resultado da priorização destes conhecimentos pela SEE-SP, muito embora haja a aferição, em caráter

⁷⁷ Entrevista escrita respondida por Guimar Namó de Melo em 27/06/2012.

⁷⁸ Entrevista realizada com William Massei em 30/05/2012.

bianual, do status da aprendizagem nas demais disciplinas reunidas em duas grandes áreas – ciências da natureza e ciências humanas.

O **objetivo** do sistema Saesp é gerar dados para análise da situação educacional em diferentes níveis de detalhamento – global, regional e escolar⁷⁹. Os diferentes atores, sejam do alto escalão, nível intermediário ou professores, têm uma fonte de dados que pode ser utilizada no planejamento central da secretaria, regional das DE e localizada pela gerência escolar. A gerência escolar pode, por exemplo, identificar deficiências no ensino de determinados conteúdos e agir tanto para remediar os problemas quanto para prevenir que os mesmos problemas se repitam nos anos seguintes.

O *policy tool* das avaliações são do tipo **incentivo**, na medida em que as avaliações geram incentivos para a atuação mais efetiva dos agentes do alto escalão, nível intermediário e dos professores. Mas estas avaliações, embora somativas em sua essência, também funcionam como uma *policy tool* do tipo **informação**⁸⁰, pois geram dados que podem ser utilizados pelo alto escalão, gerência escolar e docentes para o aperfeiçoamento contínuo de suas funções. A **teoria causal** que está por trás da constituição destes sistemas de avaliação externos é que a identificação dos níveis de aprendizagem dos estudantes produz incentivos à forma de atuação da burocracia educacional e informações para o planejamento da política educacional desde o nível macro – da SEE-SP – até o nível micro – da unidade escolar.

A definição do **sistema de metas escolares** na educação paulista foi marcada pelo desejo da SEE-SP reorientar a atuação da rede em direção a uma gestão pedagógica voltada para resultados. O *policy design* do sistema de metas paulista levou em conta duas fontes de informações: os resultados das avaliações externas e as informações de fluxo escolar dos 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio – constituindo o Idesp da SEE-SP, das DEs e de cada unidade escolar – os **públicos-alvos** da política. As metas da SEE-SP, das DEs e das unidades escolares são todas fixadas em termos de Idesp – indicador do tipo *output* –, não havendo indicadores de processos ou de impacto em nenhum nível. Ou seja, a SEE-SP tem seu desempenho aferido a partir do Idesp médio da rede estadual, as DEs a partir do Idesp das escolas de sua região e as unidades escolares pelo seu próprio Idesp. O **objetivo** deste

⁷⁹ Segundo William Massei, em entrevista realizada em 30/05/2012, o diagnóstico do aluno no Saesp não é passado para a escola, pois este não constitui o objetivo da avaliação externa paulista.

⁸⁰ O *policy tool* do tipo informação, conforme identificado no capítulo três, se refere à promoção de conhecimento e informação para os agentes implementadores.

sistema de metas é estabelecer uma educação voltada para resultados de aprendizagem em todos os níveis da gestão educacional.

O *policy tool* da política de metas escolares é exclusivamente do tipo **incentivo**. A **teoria causal** por trás do sistema de metas do Idesp é que, ao se especificarem os índices de proficiência a serem alcançados nas diferentes instâncias educacionais, produzem-se incentivos morais para que os agentes atuem de forma mais sincronizada e efetiva. Esta lógica deriva de teorias de motivação que sugerem que a ação humana é direcionada pela definição de metas (BOWDITCH e BUONO, 2006).

A estratégia paulista de **bonificação por resultados** na SEE-SP com base no alcance de metas tem como marca a tentativa de fortalecer o mérito como princípio para ganhos de remuneração. O *policy design* da política de bonificação por resultados para todos os agentes educacionais estatais em São Paulo – **público-alvo** da política – é caracterizado pela preponderância dos resultados de sua unidade de atuação. Ou seja, o *design* da política paulista premia as unidades escolares apenas com base em seus resultados no Idesp – por exemplo, o bônus a ser pago aos agentes educacionais do ciclo I do ensino fundamental da escola x toma por base a sua evolução no Idesp em relação à meta estipulada para o 5º ano e a média de desempenho da rede no mesmo ano⁸¹. Já os bônus pagos aos agentes das DEs e aos órgãos centrais da SEE-SP são feitos, respectivamente, com base no Idesp médio das escolas da região e de toda rede de ensino.

A opção do alto escalão por este desenho de política decorria da compreensão de que os agentes das diferentes unidades organizacionais deveriam ser premiados de acordo com os resultados de sua equipe, uma vez que eles detinham amplo controle sobre as variáveis de sucesso escolar. Esta posição era predominante nas declarações da então secretária, Maria Helena Guimarães de Castro, e de membros de grande peso de sua equipe, conforme pode ser observado abaixo:

As escolas também devem prestar contas ao sistema e à comunidade local sobre suas ações, responsabilizando-se por seus resultados e exercendo sua autonomia para rever e elaborar planos que possam cada vez mais atender às necessidades locais (FINI, 2009, p.71).

O **objetivo** do bônus por resultados instituído em São Paulo é estimular e responsabilizar os agentes educacionais pelo alcance ou não das metas anuais de Idesp. O

⁸¹ Aqui já se está considerando a nova modelagem do pagamento de bônus nos anos de 2010, 2011 e 2012.

policy tool inerente a esta política é do tipo **incentivo**. A **teoria causal** por trás deste modelo de remuneração é que a bonificação ligada aos resultados de sua unidade de lotação tem efeito positivo sobre a forma de atuação de todos os agentes da unidade. Para a alta gestão paulista, uma premiação financeira com base exclusiva nos resultados de cada escola, nas escolas de cada região e de toda rede de ensino, também proporciona incentivos para um alinhamento consistente que parte do nível micro – alinhamento entre a gerência escolar e os professores e entre os próprios professores –, passa pelo nível meso – alinhamento entre a DE e as escolas a ela vinculadas – e alcança o nível macro – o alinhamento entre os órgãos centrais, as DEs e suas respectivas escolas.

A estratégia de **mudança na forma de progressão na carreira docente** foi marcada pela percepção da alta gestão de que a regra até então vigente não vinha atraindo e mantendo os melhores profissionais na carreira docente⁸². O *policy design* da política de progressão por mérito na carreira docente e de demais profissionais pedagógicos da SEE-SP – os **públicos-alvos** da política – tinha por **objetivo** desfazer a regra isonômica de evolução na carreira através da introdução de regras de cunho meritocrático, ampliar os estímulos à qualificação contínua de seus funcionários e tornar mais atrativo o cargo para aqueles com melhor desempenho profissional. O formato do novo sistema de progressão por mérito nestas carreiras ficou marcado pela introdução de um concurso anual de promoção que avaliava o conhecimento do profissional em sua área de atuação.

O *policy tool* desta ferramenta era tanto do tipo **incentivo** quanto do tipo **informação**. O incentivo era observado na medida em que existiam estímulos salariais significativos para o professor que alcançasse a faixa salarial seguinte. A informação, por sua vez, decorria da necessidade de o professor buscar uma capacitação contínua a fim de ser aprovado neste concurso de promoção. A busca por uma qualificação coerente com a prova do concurso interno e, conseqüentemente, com os conteúdos e métodos pedagógicos embutidos nos materiais estruturados da SEE-SP e avaliados pelo Saesp funcionava como um meio de alinhar a formação continuada aos demais componentes da reforma paulista. A **teoria causal** que sustentou a proposta da SEE-SP era a existência de uma correlação positiva forte – principalmente no período que vigorou a lei complementar n° 1.097/2009 que fixou em 25% o percentual de progressão salarial – entre nível de conhecimento e efetividade profissional. A redução deste percentual de progressão salarial de 25% para 10,5% pelo governo que se

⁸² Palestra proferida pelo então secretário Paulo Renato de Souza no dia da publicação do decreto criando a Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores (EFAP).

seguiu indicava, a princípio, um maior ceticismo dos novos ocupantes do alto escalão em relação à correlação entre conhecimento e efetividade profissional⁸³.

A atividade de *policy design* da política de mudança no papel e na forma de atuação da gerência escolar nas escolas estaduais paulistas envolveu a estruturação, pelo alto escalão, de uma função de nível intermediário responsável pela gestão pedagógica na escola, fortalecendo, desta forma, a gerência escolar em suas atividades de intermediação e gerenciamento *in loco*, e ampliando a equipe pedagógica das DEs a fim de aumentar sua capacidade de apoio e monitoramento.

A estratégia da SEE-SP de fortalecer a atuação pedagógica da gerência escolar em prol de uma gestão voltada para aprendizagem – mediante uma política de mudança no papel e na forma de atuação da gerência escolar – foi marcada pelo fortalecimento de uma função no âmbito de cada escola. O *policy design* desta política que envolveu, primordialmente, o fortalecimento da figura do coordenador pedagógico – primeiro **público-alvo** da política paulista – é baseado na ideia de que a gerência da escola deve ter uma atuação mais voltada à gestão pedagógica do processo de ensino-aprendizagem – **objetivo** da política – do que orientada para o cumprimento de tarefas burocráticas. A cultura burocrática de grande parte dos diretores escolares – cuja seleção se faz por concurso público – requereu que a SEE-SP criasse uma rede de coordenadores pedagógicos a fim de viabilizar a implementação da nova política curricular e de uma gestão pedagógica pautada em metas de aprendizagem. Esta política de mudança no papel e na forma de atuação da gerência escolar envolveu, em um segundo momento, esforços diretos de qualificação dos diretores escolares – segundo **público-alvo** da política –, por meio de cursos de formação continuada ofertados pela Efap, a fim de torná-los mais orientados por uma gestão de resultados.

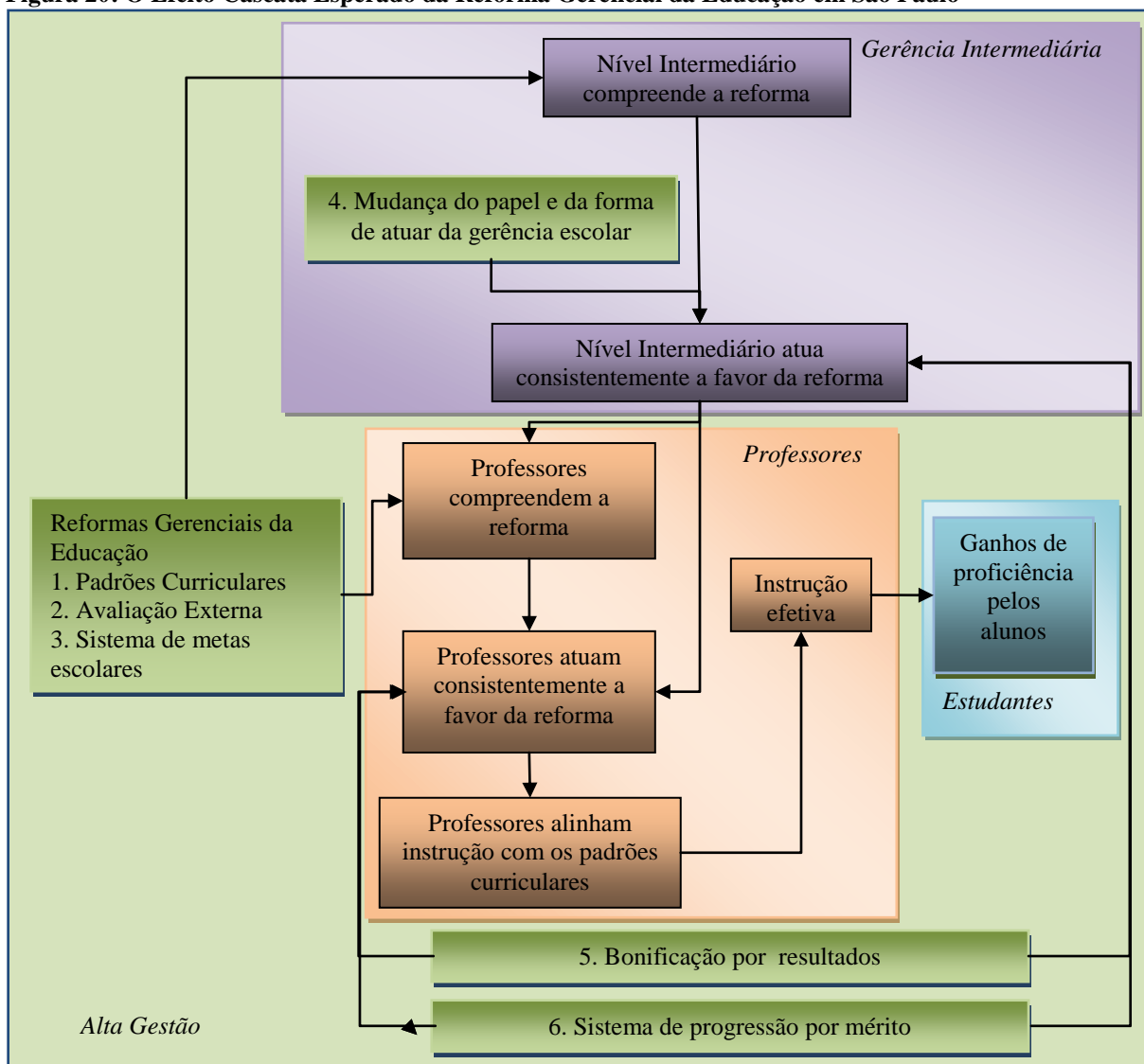
O *policy tool* da política de mudança no papel e na forma de atuação da gerência escolar é do tipo **informação** na medida em que o conhecimento dos mecanismos de gestão derivados desta política proporciona melhores condições para uma gestão efetiva do processo de ensino e aprendizagem. A **teoria causal** por trás destas políticas é que o fortalecimento da gerência escolar na gestão pedagógica, combinada com a mudança cultural de seus integrantes, tem impacto positivo sobre o processo de ensino-aprendizagem nas unidades

⁸³ Esta mudança, conforme relatado por Camila Mendonça de Barros – assessora da SEE-SP –, esteve mais relacionada a uma tentativa de reduzir a tensão entre a SEE-SP e os profissionais da educação do que um ceticismo da equipe do novo secretário quanto à efetividade do mecanismo em si.

escolares na medida em que induz o alinhamento dos professores às expectativas da alta gestão.

Observando o *policy design* global da reforma gerencial em São Paulo é possível mapear os efeitos globais esperados pelo alto escalão governamental decorrente da implementação dos seis componentes integrantes do novo modelo educacional paulista. O efeito último esperado neste modelo é o ganho de proficiência por parte dos estudantes da rede estadual. A Figura 20 sintetiza as relações decorrentes das teorias causais de cada componente da reforma.

Figura 20: O Efeito Cascata Esperado da Reforma Gerencial da Educação em São Paulo



Fonte: Própria, modificado de Loeb *et al* (2008).

O *policy design* global deste modelo de reforma indica o efeito esperado pela ampla comunicação dos componentes do núcleo da reforma – padronização curricular, avaliação

externa e sistema de metas escolares – aos agentes dos níveis intermediários e professores. Os instrumentos remuneratórios, por sua vez, buscam estabelecer um incentivo concreto para que estes atores atuem de forma consistente na implementação da nova política curricular e de uma gestão pedagógica orientada para resultados.

Neste modelo de reforma, para uma implementação eficaz, é essencial que o nível intermediário, por ser significativamente menor em termos quantitativos e ter uma atuação fora da sala de aula, compreenda aqueles mecanismos da reforma que dependem da ação docente para que possa atuar de forma eficaz junto aos professores – os agentes implementadores em última instância. Os agentes intermediários paulistas contam com alguns instrumentos de gestão – aqueles advindos das mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar – que auxiliam o desempenho efetivo de suas atividades. Já os professores, por serem muitos e atuarem em sala de aula – ficando muitas vezes distantes do ambiente de formulação –, dependem mais do que de uma comunicação direta eficaz da alta gestão, mas também de um processo efetivo de intermediação e gerenciamento *in loco* por parte dos agentes intermediários. Ou seja, as funções desempenhadas pela gerência intermediária são necessárias para facilitar a compreensão dos docentes em relação à nova política educacional paulista. Somente a partir de um nível adequado de compreensão dos instrumentos da reforma é possível que os professores atuem de forma consistente com os objetivos da reforma.

A Figura 20 também permite identificar que o *policy design* da reforma implementada em São Paulo atribui grande influência dos incentivos salariais e da política curricular sobre os ganhos de proficiência dos alunos da rede estadual. Esta relação pode ser deduzida na medida em que a reforma paulista preconiza ganhos remuneratórios bastante significativos aos agentes intermediários e professores, além de instrumentos curriculares altamente prescritivos aos professores.

A segunda atividade exercida pela alta gestão que tem impacto no processo de implementação das reformas gerenciais da educação é a coordenação. A multiplicidade de atores envolvidos com a implementação da política curricular e de uma gestão pedagógica orientada por resultados requer um esforço de coordenação por parte da SEE-SP a fim de garantir condições mínimas para uma atuação alinhada entre alto escalão, nível intermediário e professores.

A comunicação pelo alto escalão das razões por trás de uma dada política é o primeiro passo a fim de garantir o comprometimento dos níveis intermediários e professores com a sua implementação. A compreensão das razões de políticas que demandam a cooperação da gerência intermediária e dos docentes na implementação é vital para reduzir problemas – de erros de atuação involuntários, desinteresse e conflito deflagrado com a alta gestão – que podem resultar no fracasso da política pública.

A alta gestão paulista atuou, desde meados de 2007, comunicando a necessidade de padronizar o currículo do ensino fundamental e médio a fim de superar a fragmentação curricular diagnosticada antes mesmo da posse da ex-secretária Maria Helena Guimarães de Castro⁸⁴. A velocidade com que o alto escalão buscou implementar sua proposta curricular, no entanto, restringiu a discussão inicial desta política a um núcleo de especialistas conceituados contratados pela SEE-SP. Ou seja, o lançamento dos materiais estruturados do primeiro ciclo do ensino fundamental de forma escalonada e dos cadernos do professor – distribuídos ao longo de 2008 – e dos cadernos dos alunos – distribuídos ao longo de 2009 – não contaram com a oportunidade de um *feedback* mais amplo por parte dos professores e do nível intermediário da rede estadual antes da distribuição da primeira edição destes materiais.

O alto escalão da SEE-SP já contava com a experiência prévia na implementação da política curricular e do material estruturado do Programa Ler e Escrever no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo⁸⁵. A SEE-SP utilizou, em 2007, o mesmo material do programa municipal nas escolas estaduais do município de São Paulo. O ano seguinte – 2008 – foi marcado pela ampliação do programa para as escolas estaduais da Região da Grande São Paulo. As escolas do interior paulista, por sua vez, passaram a utilizar este material apenas em 2009. Segundo Maria Inês Fini, por ocasião da chegada da secretária Maria Helena Guimarães de Castro:

A Secretaria já dispunha de um projeto bem delineado denominado Ler e Escrever, voltado para o primeiro segmento da escolaridade básica (1ª a 4ª séries). Esse projeto, já implantado na Prefeitura de São Paulo, propõe a identificação das expectativas de aprendizagem para cada série e disciplina do ciclo e, a partir delas, a formação continuada dos professores na própria escola, com distribuição de material de apoio didático-pedagógico para alunos e professores. (...) As bases conceituais desse projeto estavam de acordo com as diretrizes da nova gestão da Secretaria de

⁸⁴ A SEE-SP contava, desde o início de 2007, com a presença de profissionais – Iara Prado, Maria Inês Fini, entre outros – que haviam trabalhado na implementação de uma nova política curricular para o ensino fundamental no município de São Paulo (2005-2006). O ano de 2007 foi marcado, então, por estender as ações que vinham ocorrendo nas escolas municipais para a rede estadual da capital.

⁸⁵ A ex-secretária adjunta da SEE-SP, Iara Prado, havia trabalhado na implementação do Programa Ler e Escrever da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo a partir de 2005.

Estado da Educação de São Paulo. Ele foi implantado nas escolas públicas estaduais da capital em 2007, na Grande São Paulo em 2008, e deverá chegar às escolas do interior do Estado em 2009 (FINI, 2009, p.61).

Esta estratégia escalonada de implementação da política curricular no ciclo inicial do ensino fundamental permitiu à equipe do Programa Ler e Escrever, embora exígua, atuar de forma mais intensiva na capacitação dos PCOPs e professores coordenadores da cidade de São Paulo, da Região da Grande São Paulo e das demais regiões do estado na medida em que o programa ia sendo ampliado. Ou seja, esta estratégia permitiu uma expansão mais controlada do alcance do programa uma vez que concentrava a maior parte das ações de capacitação em agentes do nível intermediário da região em que a implementação tinha início. Outra vantagem desta estratégia é que ela permitiu ao alto escalão aprender, ano após ano, os meandros do processo de implementação da política curricular nos anos iniciais do ensino fundamental.

Outros dois fatores que favoreceram a implementação mais suave do Programa Ler no governo estadual, segundo Iara Prado, foram a participação dos professores alfabetizadores da secretaria municipal de educação de São Paulo no Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (Profa) entre 2001 e 2002 – programa federal de formação continuada de professores no primeiro ciclo do ensino fundamental – e o fato de grande parte dos docentes da rede estadual que atuam em escola da capital serem os mesmos da rede municipal. Iara Prado, ao analisar a implementação do programa pela SEE-SP, indicou que:

O (Programa) Ler e Escrever tem seu antecedente no Profa que era um programa da gestão do Paulo Renato no MEC. O Profa, (que) começou em 2000, 2001 (...) ajudou muito na disseminação dos PCN (Parâmetros Curriculares Nacionais) em mais de 3.500 municípios (...), a maior parte deles muito pobres (...). A prefeitura de São Paulo participou do Profa no governo Marta. Isto facilitava, porque o PCN não era uma novidade, coisa que ninguém tinha ouvido falar. A maioria dos professores (alfabetizadores) tinha recebido a formação, conheciam os PCN. Se não sabia direito o que era, já tinha ouvido falar. Isto ajudou muito, o docente ter um bom conhecimento daquilo, porque o PCN foi fundamental na definição do currículo, que chamamos de expectativas de aprendizagem (...). No primeiro ano da gestão do (José) Serra na prefeitura (2005) nós trabalhamos na definição do currículo. Mas não foi algo que veio do nada. Eu fui à rede conversar com professor, o diretor (de escola), o orientador pedagógico. Fizemos um diagnóstico qualitativo do problema, qual era a dificuldade lá na escola. Foi uma política que surgiu e foi formulado em conjunto com o pessoal da rede. Puxei até gente das diretorias (de ensino) para trabalhar comigo no programa, que ainda nem era programa (...) só virou no final de 2005. Não era coisa feita sem ouvir, a secretaria foi lá verificar o problema, dialogar com a escola. O (José) Serra fazia muito isto, visitar escolas e assistir aula. Ele ia em sala de aula (...) sentava ao lado do menino e pedia para ele ler um texto. Aí o menino falava que não sabia ler. Quando íamos conversar com a diretora (da escola) do problema, ela falava: ainda bem que vocês perguntaram, não sabemos o que fazer para resolver a situação (...). Era um problema que o Profa não conseguiu resolver como esperava, faltava algo mais. A formação era positiva, mas o professor precisava de um currículo, de um material de apoio. Algo mais pronto para o uso em

sala de aula (...). Trabalhamos com este diagnóstico qualitativo, e partimos daí (...). O currículo nós fechamos lá por setembro e novembro, mas (em) setembro já estávamos elaborando o material estruturado. Já em 2006, em março, tinha o material pronto para 1º e 2º ano (do ensino fundamental). (...) O programa estadual começou desta experiência prévia. Foi por isso que começamos implantar o Ler e Escrever nas escolas (da rede estadual) da capital, porque o professor que trabalhava um turno na rede municipal era o mesmo que trabalhava a tarde no estado. Como o professor era o mesmo, facilitava muito. (E) quando não era o mesmo (professor), aquele que vinha da rede da prefeitura falava que era bom, facilitava para a gente daqui (da SEE-SP). As dificuldades também eram as mesmas, pois uma escola (estadual) estava do lado da outra (municipal). (...) só depois fomos para a grande São Paulo e depois para o interior. Quando formulamos o programa, os professores da rede (municipal) já tinham certa ideia do que o material estruturado permitia.⁸⁶

A progressividade da implementação do Programa Ler e Escrever também ajudava a reduzir as resistências do nível intermediário e dos professores na implementação da nova política curricular e de uma gestão orientada por resultados, pois o alto escalão podia concentrar seus esforços de comunicação – a ação da equipe de *staff* do alto escalão – nos níveis intermediários e docentes de um universo menor de escolas estaduais. Um lapso temporal mais alargado favorecia um diálogo prévio mais intenso da equipe do programa e das ações de capacitação que antecediam ou ocorriam de forma concomitante ao início da implementação do programa.

Esta mesma estratégia de implementação não foi adotada pela equipe do Programa São Paulo Faz Escola, liderada pela Maria Inês Fini, que teve adoção generalizada dos cadernos do professor em todas as escolas da rede estadual a partir de 2008. O Programa São Paulo Faz Escola também não contou com os antecedentes do Profa e de uma experiência prévia na prefeitura de São Paulo. Tais fatores tornaram o processo menos dialogado e a comunicação uma tarefa muito mais complexa. A decisão de implementar a política curricular do programa em todas as escolas da rede a partir de 2008, no entanto, deve ser analisada num contexto no qual a fragmentação curricular era ainda mais grave do que aquela observada nas séries iniciais do ensino fundamental. Havia o risco adicional de se montar uma estratégia incremental que poderia ser descontinuada em caso de mudanças de governo⁸⁷.

A equipe do Programa São Paulo Faz Escola contou somente com uma rápida experiência de implementação, em 2008, de sua nova política curricular, através dos materiais de recuperação – jornal do aluno e revista do professor –, que permitiu, de certa forma, um

⁸⁶ Entrevista realizada com Iara Prado em 5/07/2012.

⁸⁷ Não é demais recordar que, mesmo a manutenção de um mesmo partido no poder, não significa uma continuidade da política educacional. O histórico de mudanças na política educacional da SEE-SP entre 2001 – 2006 e 2007 – 2010 dão indicativos de que a descontinuidade era um problema latente que pode ter influenciado a opção da equipe do Programa São Paulo Faz Escola.

feedback por parte dos docentes participantes no processo de recuperação da aprendizagem dos estudantes do segundo ciclo do ensino fundamental e ensino médio. O planejamento da SEE-SP foi:

(...) destinar os primeiros 45 dias do ano letivo exclusivamente ao reforço em língua portuguesa e matemática. A medida vale para os estudantes da 5ª série do ensino fundamental (atual 5º ano do ensino fundamental) ao 3º ano do ensino médio, sendo implantada em 2008. (...) “O primeiro bimestre já era mais voltado para uma retomada do ano anterior. A mudança é que essa retomada será focada em língua portuguesa e matemática”, disse Maria Inês Fini, assessora para avaliação e currículo da secretaria. (...) Segundo a secretaria, o reforço integra uma reorganização de currículo. A idéia é deixar claro os conteúdos que os alunos deverão aprender em cada série. “Hoje, há apenas diretrizes e parâmetros”, disse Fini⁸⁸.

A recepção dos materiais pelos professores e alunos, segundo Maria Inês Fini, foi bastante positiva. Segundo ela,

Os materiais, do professor e do aluno, foram articulados de tal maneira que o professor sentiu-se bastante motivado para o desenvolvimento das atividades cotidianas de construção de conhecimento. Essa experiência de ter o material do aluno apoiado no material do professor foi muito bem recebida e obteve sincera acolhida e pública aprovação, pois a organização da sala de aula ganhou muito com o apoio dos materiais, o tempo de aula foi otimizado, do que resultaram lições e exercícios mais produtivos e alunos mais motivados (FINI, 2009, p.64).

Os *feedbacks* destes professores e do nível intermediário em relação ao material de recuperação, no entanto, não permitiram adequações para o fechamento do material estruturado em 2008 – caderno do professor –, uma vez que o alto escalão já vinha trabalhando na confecção da proposta curricular e destes materiais desde meados de 2007. O alto escalão, desta forma, só veio a utilizar o *feedback* dos professores em relação a estes materiais no segundo ano de sua adoção – sua segunda edição foi em 2009. Quando questionada sobre o processo de implementação da política curricular no âmbito do Programa São Paulo Faz Escola, Maria Inês Fini deu indícios de que o curto período de tempo resultou em um processo menos dialogado no primeiro ano, mas sujeito a mudanças a partir das considerações da gerência intermediária e dos professores da rede estadual:

Elaboramos primeiramente uma proposta de currículo, colocamos na rede *online* ao final de 2007 e com a aplicação em 2008, a cada bimestre, professores podiam postar suas críticas e sugestões após a aplicação, que foram consideradas para a elaboração do currículo que teve sua versão final em 2009⁸⁹.

⁸⁸ Reportagem “Escolas de SP darão aulas de reforço”, do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 09/11/2007.

⁸⁹ Entrevista escrita respondida por Maria Inês Fini em 24/06/2012.

O mesmo pode ser observado em relação aos cadernos dos alunos, inicialmente adotados em 2009, e revisados a partir dos *feedbacks* dos docentes e nível intermediário apenas em 2010 – segunda edição do caderno dos alunos.

Já o programa voltado para recuperação da aprendizagem, em leitura e escrita, dos estudantes do primeiro ciclo do ensino fundamental – o Projeto Intensivo de Ciclo (PIC), parte do Programa Ler e Escrever – também foi introduzido, a partir de 2008, de forma gradativa – a primeira edição do PIC foi realizada somente nas escolas da Região da Grande São Paulo durante os meses de janeiro e fevereiro de 2008. A ampliação do PIC para as demais escolas da rede estadual ocorreu em 2009. O PIC teve como público-alvo os estudantes em processo de recuperação do 4º e 5º anos que não haviam alcançado os níveis adequados de leitura e escrita. Este projeto contou com ações rápidas e curtas de formação de professores e com a edição dos jornais do professor e dos alunos a fim de estruturar as atividades pedagógicas durante a recuperação, conforme pode ser observado em documento oficial da SEE-SP:

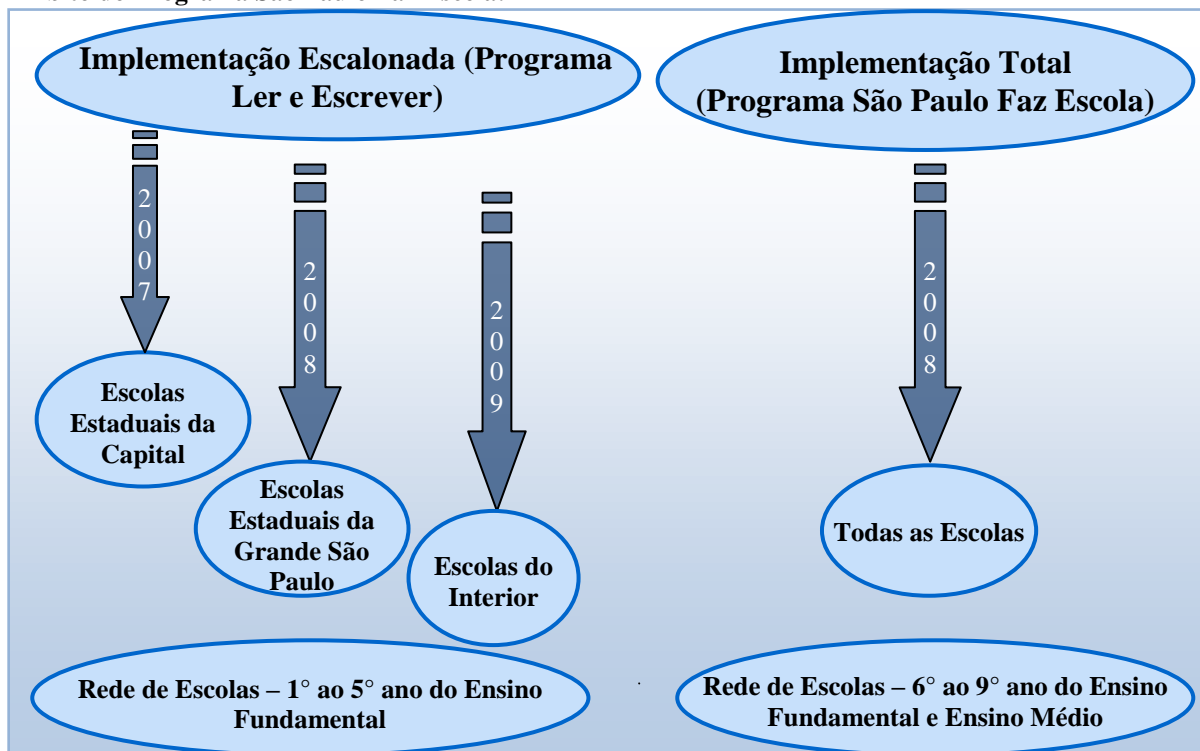
Além da formação de professores para atuarem nas turmas especiais, o Projeto prevê organização administrativa e curricular diferenciada para essas classes, com a utilização de materiais específicos, entre outras medidas adequadas às necessidades de aprendizagem daqueles que não tiverem alcançado o nível necessário nos dois primeiros anos de escolarização (PIC de 3ª série/4º ano). Para a fase final do Ciclo I do Ensino Fundamental está previsto o PIC de 4ª série/5º ano, que substitui a Recuperação do Ciclo I e tem por objetivo garantir que nenhum aluno conclua o Ciclo I do Ensino Fundamental sem saber ler e escrever -- portanto, sem estar em condições de continuar aprendendo no Ciclo II. Trata-se de um projeto emergencial, cuja duração deve ser temporária, uma vez que a meta das séries anteriores é justamente torná-lo desnecessário (SEE-SP, 2008).

A implementação do PIC, diferente da recuperação da aprendizagem no âmbito do Programa São Paulo Faz Escola, não funcionou como o plano piloto para o Programa Ler e Escrever. A confecção do material do PIC veio de uma experiência consolidada da equipe do Programa Ler e Escrever. O que pode ser considerado como plano piloto do Programa Ler e Escrever foi a experiência do município de São Paulo em 2006 ou a aplicação do material municipal na rede estadual paulista em 2007.

Ou seja, a estratégia adotada pela SEE-SP em termos de política curricular foi marcada por um *timing* mais longo entre a implementação da proposta no âmbito de todas as escolas estaduais do Programa Ler e Escrever e um *timing* mais curto na sua implementação no âmbito do Programa São Paulo Faz Escola. A diferença mais marcante foi o espaço mais amplo para o diálogo entre alto escalão, gerência intermediária e professores na

implementação do currículo e dos materiais no Programa Ler e Escrever. Já a implementação da política curricular no âmbito do Programa São Paulo Faz Escola teve mais dificuldades e maiores focos de conflitos deflagrados pela Apeoesp.

Figura 21: Implementação Escalonada no Âmbito do Programa Ler e Escrever x Implementação Total no Âmbito do Programa São Paulo Faz Escola.



Fonte: Própria.

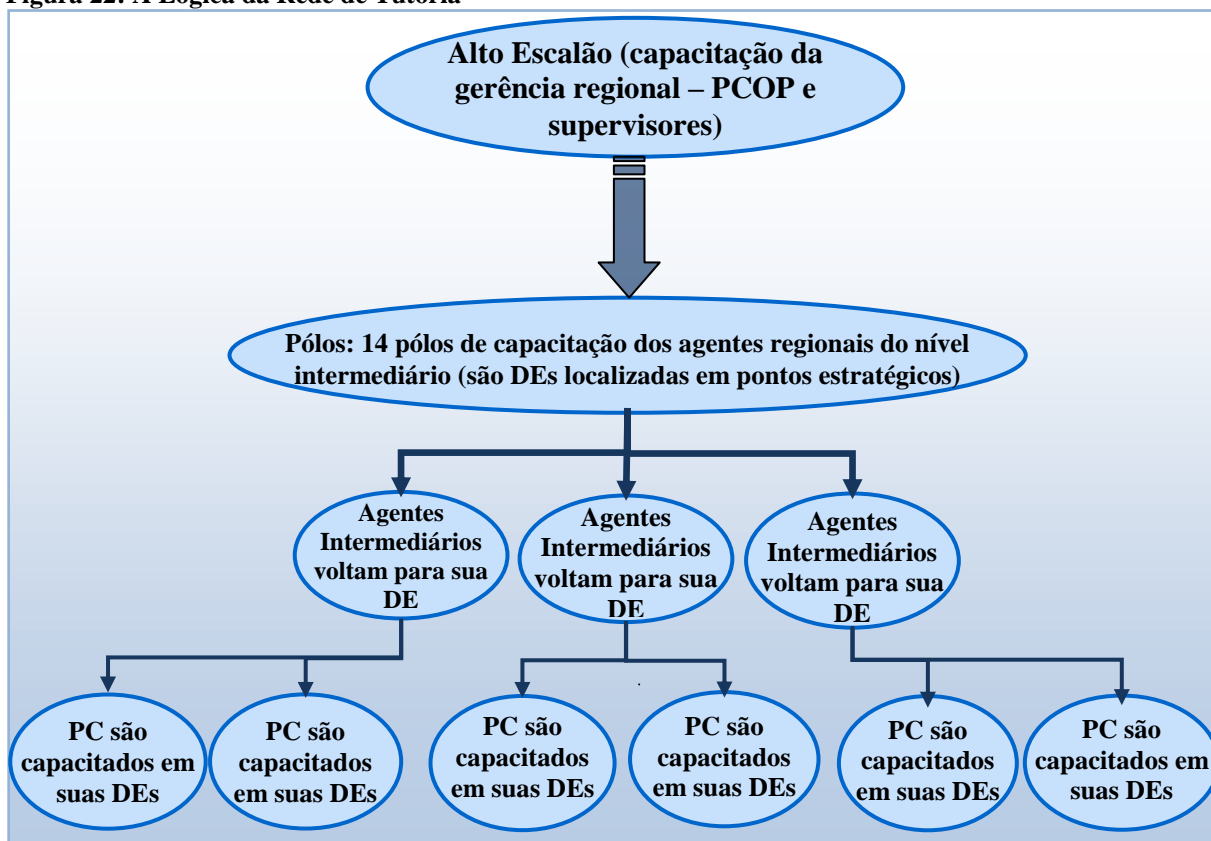
As escolhas de *timing* que resultaram em características distintas na implementação da política curricular entre as equipes de ambos os programas – conforme Figura 20 –, no entanto, indicam que as diferenças na forma de atuar do alto escalão se deveram muito mais às circunstâncias que estavam presentes no contexto político do que uma diferença substantiva na concepção de ambos os programas. Esta posição coincide com a resposta dada por Gilda Portugal Gouveia quando questionada sobre a diferença entre os estilos das líderes de ambas as equipes – Iara Prado e Maria Inês Fini:

Então me diga uma diferença conceitual só entre as duas (Iara Prado e Maria Inês Fini)? As duas são favoráveis à definição de currículo, (ao uso do) material estruturado, bônus, evolução na carreira por mérito. Não tem diferença substancial entre as duas não. No que importa, são iguais (...). (...) Você captou bem esta diferença. Talvez a questão de estilo pode ter influenciado na implementação sim. A Maria Inês é mais direta, pega a política e quer tudo funcionando rápido. A Iara é apaixonada, militante de esquerda, (...) uma gestora brilhante também. A Iara foi assim, buscando mais diálogo (...) desde o tempo lá da prefeitura. Já a Maria Inês chamou uma equipe muito boa mesmo e quando tudo ficou pronto, conteúdo,

material, foi tudo de uma vez mesmo (...) implementação total, assim mesmo, como você chamou⁹⁰.

A atividade de coordenação da implementação das políticas curriculares e de uma gestão pedagógica nas escolas e regionais de educação orientada para resultados na rede estadual de ensino também contou com uma série de eventos de capacitação/formação continuada presencial modelados pelas equipes do Programa Ler e Escrever e do Programa São Paulo Faz Escola. Esta estratégia de coordenação envolvia a capacitação de agentes do nível intermediário das DEs – supervisores de ensino e PCOPs – que, posteriormente, atuavam na capacitação da gerência escolar e esta, por sua vez, da equipe docente.

Figura 22: A Lógica da Rede de Tutoria



Fonte: Própria

Ou seja, havia a montagem de uma rede de tutoria com o intuito de capacitar/fortalecer múltiplos agentes implementadores e, deste modo, aumentar o nível de alinhamento entre a alta gestão, a gerência intermediária e os professores. Ela também permitia a multiplicação da capacitação para certo número de agentes intermediários das DEs que, por sua vez, tornava possível alcançar a gerência escolar de todas as escolas da rede estadual. Esta estratégia, que podia ou não estar apoiada no uso de tecnologias de comunicação à distância, era essencial na

⁹⁰ Entrevista realizada com Gilda Portugal Gouveia em 6/07/2012.

medida em que ela permitia que a ação de comunicação chegasse a um grande número de agentes intermediários que faziam, em um segundo momento, a intermediação da política com os professores das escolas. A rede de tutoria, para garantir a capilaridade dos esforços de comunicação, apresentava a lógica de funcionamento representada pela Figura 21.

O alto escalão, através da rede de tutoria, utilizou-se largamente do ferramental tecnológico de formação à distância. Esta, na verdade, foi a principal ferramenta utilizada pelo alto escalão da SEE-SP para coordenar as ações dos agentes intermediários e, subsidiariamente, a atuação dos professores da rede estadual. A Rede do Saber, criada em 2003 com o objetivo de oferecer formação em nível superior para professores efetivos da rede estadual, se tornou um importante mecanismo de coordenação voltado para garantir a compreensão e maior homogeneidade nas ações desenroladas no nível local, mas formuladas pela alta gestão paulista.

A SEE-SP, desde a criação da Rede do Saber, trabalhou na modernização da infraestrutura física – recursos de telecomunicação e de informática – de cada uma das 91 DEs. As DEs, desta forma, já contavam com recursos de videoconferência, teleconferência e ambientes colaborativos na internet instalados para serem utilizados em sua reforma gerencial. A SEE-SP, em 2008, passou a equipar a sala dos professores em cada uma das escolas da rede estadual com *kits* multimídias que possibilitam o acesso, por tecnologia de *streaming*, às videoconferências organizadas pela alta gestão, bem como a possibilidade de realização de videoconferências entre as DEs e suas respectivas escolas.

A infraestrutura que a Rede do Saber montou, inicialmente pensando em políticas de formação continuada para professores, se tornou um importante mecanismo de comunicação direta e interativa entre os especialistas lotados em órgãos centrais, os atores do nível intermediário e os professores. O uso desta ferramenta de comunicação e coordenação foi destacado por Guiomar Namó de Melo quando questionada sobre a dificuldade da implementação do currículo em uma rede grande e complexa quanto a paulista:

A Secretaria mobilizou suas equipes técnicas nas Diretorias Regionais e nas escolas – supervisores, diretores, professores coordenadores. Mas isso não foi feito de uma só vez, foi um processo de convocação e ao mesmo tempo convencimento. Eu diria que os quantitativos envolvidos nesse processo, ao fim e ao cabo, foram mais de 15.000 pessoas. Talvez o maior recurso (...) (utilizado) tenha sido tecnológico: as videoconferências, a comunicação *online*, e todo o funcionamento da infraestrutura tecnológica da Secretaria que ao longo dos dois últimos anos passou a constituir

uma parte importante da Escola de Formação (e Aperfeiçoamento) de Professores, criada pelo Paulo Renato, que sucedeu a Maria Helena⁹¹.

A SEE-SP utilizou intensivamente a Rede do Saber para comunicar as mudanças no Saresp de 2007, a nova política curricular a partir de 2008 – inclusive orientando a aplicação da proposta curricular e o uso dos materiais estruturados –, a criação do sistema de metas anuais por escola/DE com base no recém-criado Idesp e orientações à gerência escolar – diretamente e via demais atores do nível intermediário – a fim de institucionalizar uma gestão pedagógica pautada em resultados.

Quadro 14: As Videoconferências Organizadas pela SEE-SP para o Nível Intermediário

Público-Alvo	Objetivo	Data
- Dirigente de Ensino - Supervisor de Ensino - PC	Dar início ao envolvimento sistemático dos agentes educacionais da rede pública na reorganização curricular da Educação Básica, em particular na implantação das propostas de Orientações Curriculares para o Ensino Médio e Ensino Fundamental no Estado de São Paulo.	05/07/2007
- Supervisor de Ensino - PC	Apresentação Proposta Curricular EF (II ciclo) e EM - Programa São Paulo Faz Escola	01/11/2007
- Diretor de Escola	Apresentar aos Diretores de Escola o andamento do processo de elaboração da proposta curricular do II ciclo do EF e EM - Programa São Paulo Faz Escola	13/11/2007 14/11/2007
- PC – ciclo I do EF	Correção do Saresp 2007	30/11/2007
- PC – ciclo II do EF e EM	Correção do Saresp 2007	30/11/2007
- Equipe Pedagógica das DEs - Supervisores de Ensino	Planejamento das atividades pelo nível intermediário das DE	19/12/2007
- PC	Preparação de professores para as atividades de recuperação - semana de planejamento 2008	17/12/2007
- Dirigente de Ensino - Supervisor de Ensino	Distribuição do Material da Proposta Curricular – Material Estruturado do Ciclo 1 + Caderno do Professor.	19/03/2008
- PC	Informar sobre a implementação da Proposta Curricular no Estado de São Paulo.	27/03/2008 28/03/2008
- Supervisor de Ensino - PC	Orientações sobre o papel dos supervisores de ensino e professores coordenadores na implementação da proposta curricular	04/06/2008
- Supervisor de Ensino - PC	Orientar os professores coordenadores selecionados no final do 1º semestre de 2008 – após o processo seletivo – quanto a suas atividades de apoio aos professores e salientar o seu papel nos Programas Ler e Escrever e São Paulo Faz Escola	13/08/2008
- Dirigente de Ensino - Supervisor de Ensino - PCOP - PC	Logística de Distribuição do Caderno do Aluno	20/01/2009
- Diretor de Escola - PC	Apresentação de práticas pedagógicas de língua portuguesa e matemática para apoiar as ações nas escolas de baixo Idesp nos resultados divulgados em 2009; sua disponibilização no site do Programa São Paulo faz Escola e utilização dos recursos destinados a ela.	18/09/2009

Fonte: Secretaria de Estado de Educação de São Paulo, 2012.

⁹¹ Entrevista escrita respondida por Guiomar Namó de Melo em 27/06/2012.

A Rede do Saber foi um instrumento de coordenação ainda mais essencial para aquelas políticas que, na ausência de uma atuação consistente por parte do nível intermediário – a nova política curricular e uma gestão pedagógica voltada para resultados –, não poderiam ser concretizadas nas salas de aula das escolas. A lista de orientações transmitidas pela alta gestão via Rede do Saber incluiu, entre outros, os públicos-alvo identificados no Quadro 14.

O alto escalão, ao estruturar os cadernos do gestor, os roteiros de discussões das HTPC e as videoconferências, também buscou coordenar a atuação dos professores coordenadores nas discussões, com os docentes, sobre a aplicação do currículo oficial e dos materiais estruturados e o uso dos resultados do Saresp na definição de estratégias didático-pedagógicas nas salas de aula. Este conjunto de ferramentas atuavam principalmente no sentido de uniformizar a atuação de agentes do nível intermediário na implementação da nova política curricular e de uma gestão pedagógica voltada para resultados.

A SEE-SP, além de trazer orientações para a atuação dos agentes do nível intermediário, também se utilizou da Rede do Saber para capacitar diretamente os professores na aplicação do currículo oficial e dos materiais estruturados do ensino fundamental e médio, conforme é exemplificado no Quadro 15.

Quadro 15: As Videoconferências Organizadas pela SEE-SP para os Docentes

Público-Alvo	Objetivo	Data
- Professores do 2º e 3º anos do EF	Correção do Saresp 2007	30/11/2007
- Professor de matemática EF - ciclo II + Professor de língua portuguesa EF- ciclo II - Professor de matemática do EM + Professor de língua portuguesa do EM	Preparação de professores para as atividades de recuperação - semana de planejamento 2008	11/12/2007 12/12/2007 13/12/2007 17/12/2007

Fonte: Secretaria de Estado de Educação de São Paulo, 2012.

A alta gestão vem editando, desde 2008, centenas de vídeos a fim de apresentar e consolidar a nova política curricular da rede estadual. Estes vídeos, de acesso restrito aos professores e gerência intermediária, têm sido um importante mecanismo para capacitação, uniformização das práticas pedagógicas e disseminação do uso dos materiais estruturados.

A equipe do Programa São Paulo Faz Escolar criou, através da Rede do Saber, uma interface de apoio aos docentes e gerência intermediária denominada de Apoio à Implementação do Currículo a fim de disseminar as novas práticas decorrentes da reforma gerencial. A equipe do Programa Ler e Escrever, do mesmo modo, também criou o

Educavideosp a fim de apoiar a implementação do currículo nos primeiros anos do ensino fundamental. Ambos os programas utilizaram largamente do apoio do nível intermediário – principalmente os professores coordenadores e os PCOPs – na implementação da política curricular e de uma gestão pedagógica orientada para resultados.

O crescimento vigoroso do número de postos nestas funções e a expansão das competências de ambos os agentes coincidem com os relatos de gestores do alto escalão do Programa Ler e Escrever – quando questionada, com certa insistência, pelo pesquisador – de que a forma de atuação dos professores coordenadores e PCOPs era mais receptiva às políticas curricular e de gestão por resultados:

Nós encontramos uma afinidade maior do professor coordenador (e do PCOP) pois é uma função pensada pela secretaria para ser o líder pedagógico da escola. O próprio processo de preenchimento das vagas avalia, de certa forma, a competência pedagógica do profissional. Não que os demais não tenham. Aliás, muitos têm. Agora se for para escolher qual tem um perfil mais pedagógico é o professor coordenador. (...) O alinhamento do professor coordenador com o nosso programa é maior do que do diretor. O professor (coordenador) da oficina pedagógica é o mesmo caso. A questão no caso do diretor e do supervisor de ensino é cultural mesmo. Não se muda o comportamento do dia para a noite⁹².

A Rede do Saber, no entanto, teve uma utilização muito mais intensa por parte do Programa São Paulo Faz Escola do que do Programa Ler e Escrever. O primeiro, em razão do *timing* mais curto de implementação, se viu obrigado a utilizar intensamente o ferramental tecnológico para a quase totalidade do universo do nível intermediário e professores para colocar a política curricular e a gestão pedagógica orientada para resultados em prática. Já o segundo utilizou-se de encontros presenciais na sede da secretaria ou nos polos regionais para alcançar a gerência intermediária das DEs. Esta gerência, por sua vez, também se utilizava de encontros presenciais com a gerência escolar para intermediar suas políticas. O uso da Rede do Saber pela equipe do Programa Ler e Escrever, no entanto, tem sido mais intensa neste período mais recente.

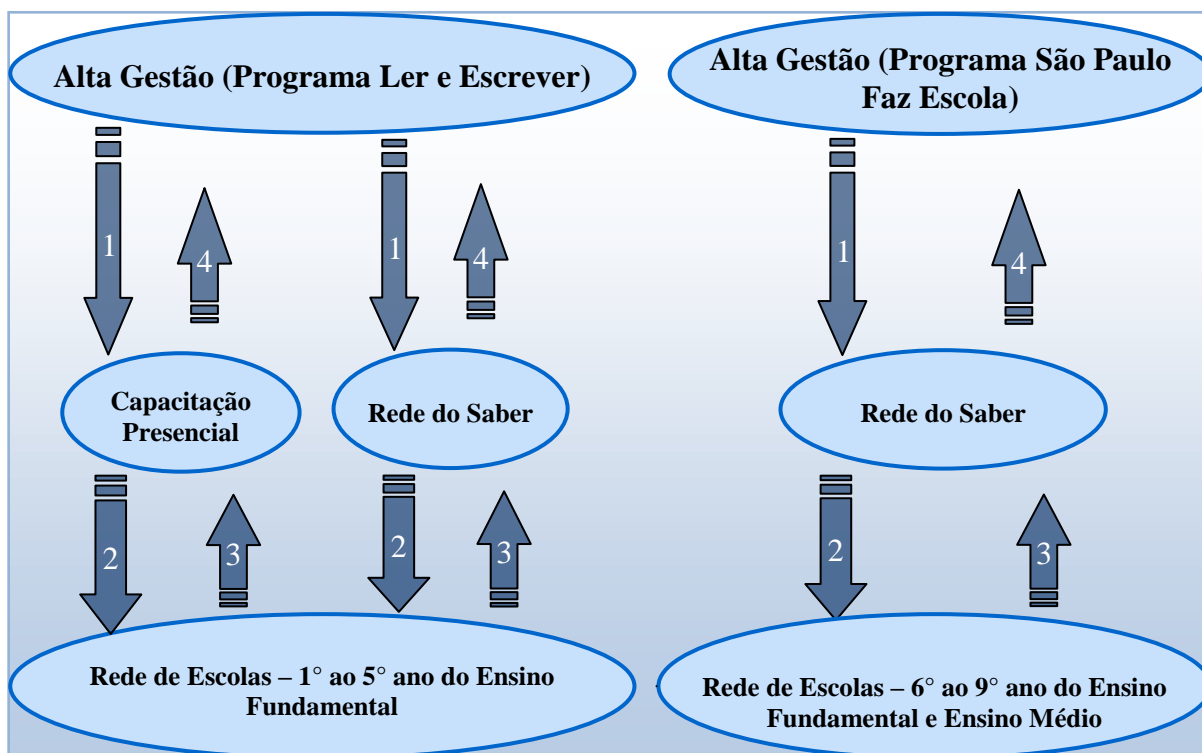
A Figura 23 identifica que a implementação da nova política curricular e da gestão pedagógica voltada para resultados, no âmbito dos Programas Ler e Escrever e São Paulo Faz Escola, seguiu, pelo menos parcialmente, a estratégia de utilização da Rede do Saber como mecanismo de coordenação – comunicação, divulgação e disseminação – entre os agentes do alto escalão, nível intermediário e da burocracia de linha de frente. O Programa São Paulo Faz Escola, muito em razão do *timing* curto e do universo maior de escolas estaduais de segundo

⁹² Entrevista com Sônia Jorge, realizada em 31/05/2012.

ciclo do ensino fundamental e ensino médio, teve que se apoiar de forma bastante intensa na estrutura tecnológica existente da Rede do Saber.

O Programa Ler e Escrever, no entanto, em razão do *timing* mais alargado da implementação e dos antecedentes que resultaram no programa – o Profa e a experiência do programa na prefeitura municipal de São Paulo –, utilizou-se de forma mais intensa de encontros presenciais via rede de tutoria como estratégia de coordenação do alto escalão. A comunicação e capacitação através da Rede do Saber para os PCOPs, supervisores de ensino, diretores de escola e professores coordenadores foram utilizadas, entre 2007 e 2010, de forma bem mais moderada em comparação aos encontros presenciais na sede da secretaria, nos polos de formação e até mesmo em cada uma das 91 DEs.

Figura 23: O Exercício da Função Coordenação pelo Alto Escalão no Processo de Implementação da Política Curricular – Coordenação Direta entre Alto Escalão e Professores Com ou Sem Plano Piloto



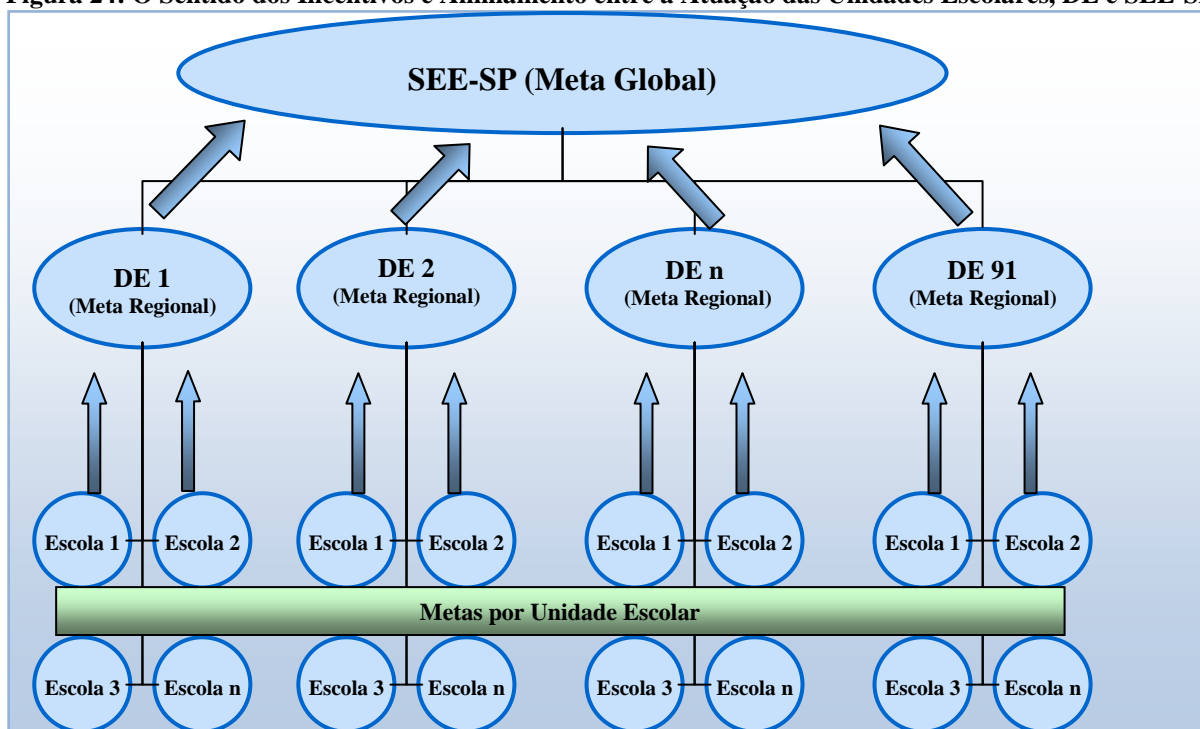
Fonte: Própria.

Os outros mecanismos que a alta gestão faz uso para elevar os níveis de coordenação diante da multiplicidade de atores atuantes na cadeia de implementação são o Saresp, o sistema de metas do Idesp e a bonificação por resultados – todas elas políticas no âmbito do PQE. Estes mecanismos funcionam como uma importante *policy tool* do tipo incentivo que busca promover o alinhamento dos níveis intermediários e dos professores às políticas elaboradas pelo alto escalão.

Estas políticas, em conjunto, proporcionam uma indução orientada para resultados sem a necessidade de um monitoramento *in loco* intenso por parte dos agentes intermediários da gerência regional e escolar. Estas políticas acabam sendo instrumentos de alinhamento ainda mais essenciais em situações em que a gerência intermediária apresenta fortes traços de debilidades de performance e/ou atuação disfuncional que a tornam empecilhos para o exercício efetivo das funções de intermediação e gerenciamento *in loco*.

A dificuldade de se coordenar cadeias complexas de implementação sugere que mecanismos de indução bem modelados tendem a atuar como um elemento integrador de esforços de múltiplos agentes. A coordenação induzida pelo sistema de avaliação externa, metas e bonificação por resultados aponta, inicialmente, para uma sincronização da atuação entre escolas, DE e órgãos centrais da SEE-SP, conforme mostra a Figura 24.

Figura 24: O Sentido dos Incentivos e Alinhamento entre a Atuação das Unidades Escolares, DE e SEE-SP



Fonte: Própria.

O alinhamento promovido por estes mecanismos de incentivo em São Paulo toma como referência um mesmo indicador para todas as organizações da SEE-SP – o Idesp. O Idesp é o único indicador para os três níveis de atuação – unidade central da SEE-SP, DE e unidades escolares –, o que facilita a compreensão tanto para os atores de dentro como aqueles de fora da secretaria. Uma das principais qualidades do Idesp é a facilidade com que ele é compreendido por todos, funcionando como um mecanismo implícito de coordenação que favorece a convergência e a somatória de esforços de todos os agentes da cadeia de

implementação. A lógica coordenadora do Idesp está no fato de que o alcance das metas no nível das unidades escolares implica uma melhora nos indicadores para sua DE que, por sua vez, impacta positivamente no indicador global da SEE-SP.

A terceira função desempenhada pela alta gestão que tem impacto sobre o processo de implementação das reformas gerenciais de educação é o monitoramento sistêmico. Este monitoramento, em razão do grande número de unidades e agentes implementadores, é realizado basicamente a partir do acompanhamento do desempenho das DEs e unidades escolares em relação aos indicadores e metas quantitativas do Idesp. O indicador global da SEE-SP, regional das DEs e local das unidades escolares proporciona um mecanismo simples e objetivo de gestão por resultados. Ou seja, a alta gestão, ao checar o desempenho real – Idesp alcançado – das diversas unidades em relação às metas estipuladas, pode planejar ações em escolas cujos resultados alcançados se mostram preocupantes.

A execução da atividade de monitoramento sistêmico requer, basicamente, a montagem de uma equipe central responsável por acompanhar os indicadores das diversas unidades educacionais ao longo do tempo. O núcleo do governo, com base no Idesp, identifica, a um custo acessível, quais unidades apresentam problemas e organiza uma lista de unidades educacionais que requerem um acompanhamento prioritário por parte da SEE-SP. Esta opção da SEE-SP por um indicador simples por ciclo de ensino, embora facilite o exercício do controle, resulta, no entanto, em uma perda de informações sobre as causas dos problemas que estão por trás do desempenho ruim de uma unidade escolar ou de uma DE.

A equipe central da SEE-SP, num segundo momento, utiliza-se das informações geradas a partir da análise dos indicadores colhidos para organizar visitas *in loco* das equipes das DEs com o objetivo de detectar as causas dos problemas nas unidades com baixo desempenho. Esta equipe central trabalha, primordialmente, com dados quantitativos gerados pelas avaliações externas e pelo censo escolar estadual. Somente com as visitas *in loco* pelas equipes das DEs que se torna viável captar informações qualitativas a respeito das causas do mau desempenho de determinada unidade educacional.

A intervenção nas unidades escolares de baixo desempenho da rede estadual da SEE-SP ocorre exclusivamente através das equipes pedagógicas das DEs. Estas equipes das DEs, até o final de 2009, eram alimentadas principalmente com informações geradas nos boletins

da escola⁹³. Reconhecendo esta limitação, a SEE-SP buscou estruturar uma equipe de monitoramento sistêmico no gabinete do secretário. Era uma pequena equipe – 10 pessoas – que, apoiada por um grupo de assistência técnica, trabalhava com o cruzamento de dados gerados por estas avaliações e que alimentava as DE com informações adicionais sobre as possíveis causas dos problemas de baixo desempenho.

Esta equipe de 10 pessoas, denominada de Comitê Central de Informação, Monitoramento e Avaliação Educacional, aliado ao grupo de assistência técnica, tinha, conforme a resolução nº 42 da SEE-SP, as seguintes atribuições:

Artigo 4º - São atribuições gerais do Comitê Central de Informação, Monitoramento e Avaliação Educacional:

I - organizar e gerenciar sistemas de informação na área educacional, abrangendo estatísticas, avaliações e indicadores de gestão;

II - propor, elaborar, divulgar e orientar a implementação de normas e procedimentos referentes aos sistemas informatizados da Secretaria;

III - integrar e dar suporte aos sistemas informatizados e bancos de dados da Secretaria;

IV - definir e administrar os recursos de informação, informática e comunicação digital da Secretaria;

V - analisar resultados de avaliações e informações do sistema de ensino, realizar diagnósticos e elaborar recomendações para subsidiar a formulação das políticas, programas e projetos educacionais;

VI - promover a disseminação das informações técnicas, de ordem legal e outras referentes à educação básica;

VII - articular-se com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, em sua área de atuação.

Artigo 5º - As atribuições da Assistência Técnica são as seguintes:

I - as relacionadas a informação e indicadores educacionais:

a) propor e coordenar a política de coleta e disseminação de informações do sistema de ensino da Educação Básica no Estado;

b) coletar, sistematizar e produzir informações, estatísticas e indicadores da educação;

c) implantar e gerir sistemas de informações, de estatísticas e de indicadores educacionais;

d) organizar e coordenar os levantamentos institucionais obrigatórios;

e) formatar indicadores de desempenho nas atividades educacionais e de gestão de recursos;

II - as relacionadas a gerenciamento de dados:

a) gerenciar e monitorar bancos de dados educacionais;

b) proceder à análise e consistência das bases de dados e informações;

c) tratar dados de levantamentos efetuados;

d) gerar relatórios e bases de dados para as áreas usuárias dos sistemas de informação;

e) orientar os profissionais da educação quanto a normas e utilização dos sistemas de informação de dados educacionais da Secretaria de Estado da Educação e outros levantamentos oficiais;

III - as relacionadas a monitoramento de resultados:

a) analisar os resultados de avaliações e informações do sistema de ensino;

⁹³ O boletim de resultado da escola, criado em 2008, apresentava o “(...) resultado de cada escola, com a média obtida em cada série e disciplina, além da distribuição do percentual de alunos em cada nível de desempenho” (FINI, 2009, p.66)

- b) realizar diagnósticos e elaborar recomendações para subsidiar a formulação das políticas, programas e projetos educacionais;
- c) monitorar por meio de indicadores as políticas de projetos educacionais da Secretaria;
- d) propor diretrizes e ações para aprimoramento dos sistemas de informação;
- e) prestar atendimento aos profissionais da educação quanto ao uso das informações da gestão do ensino;

IV - as relacionadas a planejamento e avaliação:

- a) definir parâmetros e mecanismos para realização de processos de avaliação de desempenho do ensino básico;
- b) planejar e programar as ações de avaliação da educação básica, de sistemas estaduais, nacionais e internacionais, no âmbito do Estado;
- c) analisar os resultados das avaliações e gerar relatórios para divulgação;
- d) organizar e coordenar o processo de aplicação das avaliações;
- e) gerenciar sistemas e bancos de dados e resultados dos sistemas de avaliação;
- f) consolidar os resultados das avaliações;

V - as relacionadas a estudos e pesquisas educacionais:

- a) organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais no âmbito do Estado de São Paulo;
- b) planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando ao estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no Estado de São Paulo;
- c) desenvolver e implementar sistemas de informação e documentação envolvendo avaliações educacionais, práticas de ensino e gestão de políticas educacionais;
- d) articular-se com instituições congêneres, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira.

William Massei, atual diretor do Departamento de Avaliação Educacional, mas que era um dos integrantes do então Comitê Central de Informação, Monitoramento e Avaliação Educacional, comentou a atuação desta equipe na SEE-SP no monitoramento sistêmico das escolas de baixo desempenho:

Olha, nós fizemos isto em 2008, 2009 e 2010. Essa atividade foi feita, nós trabalhávamos com um conjunto de 5% das escolas de nível inferior. Pegava da base e começava contar da última pela classificação do Idesp. Pegávamos da última, da pior para o melhor desempenho e puxávamos a base para escolher 5% das escolas. Esse é um número assim casuístico, 5%, porque era o que a gente tinha pernas para fazer, então acabamos fazendo 5% e acompanhamos. Um trabalho feito sem grandes assim sofisticções, sem sistemas, mas era mais um trabalho de gerenciamento junto aos coordenadores, os então chamados coordenadores das regionais. Nós tínhamos duas coordenações, a interior (CEI) e a capital e grande São Paulo (COGEP). E a atuação junto a eles e deles junto aos dirigentes das regionais. Você tinha os coordenadores e tinha os dirigentes que agregam um número de escolas regionalmente. Esse dirigente trabalha com ele a partir dos resultados que nós tínhamos colhido do Idesp, um trabalho de tirar estas escolas do grupo dos 5%, você está entendendo? Mas esses 5% estava muito distante da realidade e o número tinha que ser maior que isso. Mas o fato desta atividade ter ficado no gabinete foi ruim. Atividade de gabinete, de assessoria de gabinete, está arriscada a entrar e sair, sabe como que é? Porque você acaba não incorporando. E nesse tempo eu não consegui fazer com que fosse possível incorporá-la porque a gente não tinha um órgão específico pra cuidar disso. Por exemplo, se eu entregasse isso pra uma coordenação fazer a outra não ia gostar, se eu entregasse para uma diretoria as outras não gostariam, se eu entregasse pra um determinado departamento eles diriam: o William não tem uma identidade com isso, que é uma atividade nova para entregar assim, ou então puxa, eu tenho tanta coisa pra fazer e vou ter que ficar acompanhando agora. Assim a atividade ficou no gabinete, que precisou dar um jeito de fazer este trabalho e monitorar as escolas. E mais, este trabalho acabou

ficando comigo no gabinete. Agora foi criada a CIMA (Coordenadoria de informação, Monitoramento e Avaliação Educacional), que é uma coordenadoria nova que incorporou esta atividade⁹⁴.

Mas era a Cenp, no âmbito das equipes do Programa Ler e Escrever e São Paulo Faz Escola, que acabava por executar ações direcionadas às equipes de escolas e DEs a fim de reverter possíveis causas dos problemas pedagógicos. E o número pequeno de profissionais qualificados lotados nos órgãos centrais da SEE-SP era a principal dificuldade de o alto escalão exercer o monitoramento para além do nível sistêmico.

A equipe do Programa Ler e Escrever, no entanto, formulou um sistema de monitoramento intensivo – o Mapa de Sondagens – mesmo contando com uma equipe de acompanhamento formada por 14 consultores contratados⁹⁵. Este sistema, por ser de uso interno, não tem a mesma publicidade do que o Saresp, mas é um mecanismo adicional de monitoramento à disposição do alto escalão e da gerência intermediária. Analisando as reportagens de grandes veículos de comunicação sobre esta sistemática de avaliação interna, foi encontrada apenas uma rápida citação em entrevista da então secretária de educação, Maria Helena Guimarães de Castro, ao jornal Folha de São Paulo:

O Estado de São Paulo está fazendo uma intervenção pedagógica específica nas séries iniciais, para ter resultados mais rapidamente. Na primeira e segunda série, agora teremos dois professores, material didático de apoio, avaliação a cada dois meses. (...) Estamos atacando a alfabetização, que explica por que os alunos terminam o ensino médio com desempenho muito abaixo do desejável⁹⁶. (grifo meu)

As avaliações internas no Mapa de Sondagens permitiam que a SEE-SP monitorasse, bimestralmente, os resultados pedagógicos do 2º ao 5º anos do ensino fundamental. A equipe central do programa, então, acompanhava a atuação da gerência intermediária das DEs junto às escolas com resultados mais críticos. Os consultores e membros da equipe central, por sua vez, também realizavam visitas *in loco* para assessorar e cobrar as DEs e unidades escolares específicas a fim de contornar os problemas de aprendizagem detectados. Segundo Sônia Jorge:

Nós não podíamos esperar os resultados do Saresp para analisar se alfabetização estava sendo bem feita. Ele é anual e pega apenas o 3º e 5º ano. Sai muito tarde. A gente precisava de um termômetro que informasse como estava a alfabetização dos alunos em cada bimestre. Este termômetro é muito mais efetivo para que a escola e a regional (DE) aja de forma mais imediata. É o nosso principal instrumento de gestão. A partir deles há uma reunião bimestral com os PCOP nos 14 núcleos de

⁹⁴ Entrevista com William Massei realizada em 30/05/2012.

⁹⁵ Entrevista com Sônia Jorge realizada em 31/05/2012.

⁹⁶ Entrevista de Maria Helena Guimarães de Castro à Folha de São Paulo, na edição do dia 01/10/2007.

PCOP. Eles, os supervisores, diretores (de escola) e professores coordenadores usam este diagnóstico para corrigir o fluxo de aprendizagem⁹⁷.

O Programa São Paulo faz Escola, a partir de 2011, também deu início à aplicação de avaliações internas no início de cada um dos anos do segundo ciclo do ensino fundamental e médio. Uma avaliação aplicada no meio do ano, por sua vez, também passou a fazer parte do programa. A tendência, segundo Sônia Jorge, é que os demais anos também adotem uma sistemática de aplicação igual ao Mapa de Sondagens. Esta estratégia implicará a ampliação do nível de monitoramento do alto escalão para além do nível sistêmico em todos os anos do ensino fundamental e médio.

4.2.4 A Atuação dos Níveis Intermediários na Implementação

O papel do nível intermediário paulista na implementação da reforma gerencial da educação tem sido relevante na implementação da nova política curricular e de uma gestão pedagógica orientada por resultados. O formato do nível intermediário paulista indica que o alto escalão da SEE-SP optou por flexibilizar, em parte, o preenchimento das posições deste nível organizacional. A escolha por este caminho resultou numa convivência paralela entre cargos e funções, conforme será apresentado a seguir.

4.2.4.1 Os Níveis Intermediários na Implementação

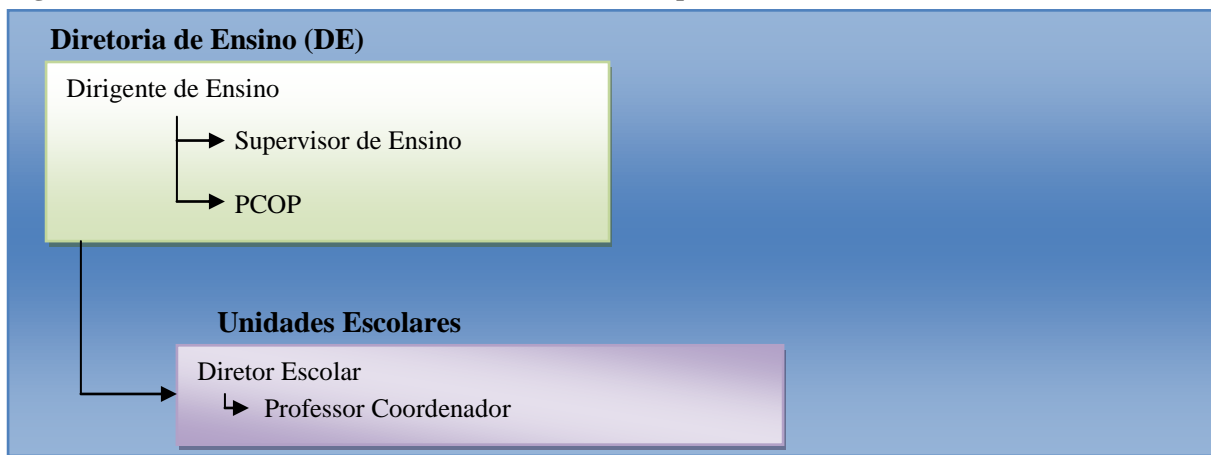
Os agentes que compõem o nível intermediário da SEE-SP são o diretor de ensino, os supervisores de ensino e o PCOP – esses lotados nas DEs –, além do diretor escolar e o professor coordenador – esses lotados nas unidades escolares. Estes atores têm como funções principais a intermediação da política educacional elaborados pelo alto escalão governamental e o gerenciamento *in loco* da política curricular e da gestão pedagógica. A Figura 25 sintetiza o conjunto dos atores identificados acima que compõe o nível intermediário da SEE de São Paulo.

O **dirigente de ensino** é o agente responsável pelo gerenciamento dos recursos humanos, infraestrutura e dos programas estaduais da SEE-SP na região de sua atuação. A legislação que rege a atuação destes agentes, no entanto, privilegia mais sua atuação em questões administrativas da rede do que suas competências em relação à implementação dos programas formulados pela alta gestão. Uma atuação mais voltada para a gestão pedagógica

⁹⁷ Entrevista com Sônia Jorge realizada em 31/05/2012.

por resultados é deixada a cargo de outros agentes das regionais, entre eles os supervisores de ensino e os professores coordenadores das escolas e das DEs.

Figura 25: A Estrutura do Nível Intermediário Concebida pelo Alto Escalão Governamental - SP



Fonte: Própria.

A política de seleção dos ocupantes dos cargos de dirigente de ensino das diretorias de ensino obedecia, até 2009, a mesma regra de ocupação dos demais cargos comissionados do governo do Estado de São Paulo. A SEE-SP, com base no decreto nº 53.254/2008 e da resolução conjunta SGP/SE nº1/2009, implantou o processo de certificação ocupacional para o cargo de dirigente regional de ensino com o objetivo de reduzir a ingerência política neste processo. O processo de certificação introduzido pela SEE-SP incluiu duas etapas sequenciais: a) a etapa de classificação curricular na qual é analisada a pontuação dos candidatos para ocupação do cargo; e b) o exame de certificação. A primeira etapa de classificação curricular envolve a contagem dos pontos de titulação acadêmica e experiência profissional. Os mais bem classificados são submetidos a um exame de certificação em que são avaliados os conhecimentos relativos às competências do cargo e o perfil comportamental.

A expectativa da alta gestão em relação aos ocupantes dos cargos de supervisor de ensino e diretor de escola pode ser analisada a partir de documentos oficiais da SEE-SP que dispõe sobre os perfis profissionais, competências e habilidades que devem orientar o concurso para ambas as carreiras, em especial a resolução nº 70/2010 da SEE-SP.

O **supervisor de ensino**, na estrutura organizacional da SEE-SP, é o agente do nível intermediário responsável por articular e intermediar as políticas educacionais emanadas do alto escalão. O supervisor, atuando neste papel de intermediador, é responsável por apresentar à equipe escolar as políticas e metas da SEE-SP com vistas a sua implementação. O envolvimento destes agentes com a unidade escolar, no entanto, transcende a atividade de

intermediação e alcança funções de gerenciamento *in loco* na medida em que eles assessoram – **acompanham e orientam** – a gerência escolar no exercício de suas prerrogativas, assim como monitoram – **avaliam e controlam** – suas ações e resultados. O **assessoramento** do supervisor se dá principalmente por orientações voltadas para o aperfeiçoamento da gestão da escola. O fato de a reforma gerencial dar maior ênfase aos resultados da aprendizagem torna o apoio pedagógico a principal demanda da gerência escolar. Este apoio se dá na construção e execução do projeto pedagógico da escola, na formulação de ações voltadas à melhoria do ensino e da aprendizagem dos alunos, em orientações sobre a forma de implementar o currículo e utilizar os materiais estruturados. Os supervisores, no campo da gestão pedagógica, devem atuar de forma articulada com as oficinas pedagógicas na elaboração, orientação e acompanhamento do desenvolvimento de ações voltadas à melhoria da atuação docente, inclusive identificando necessidades de formação continuada.

A atividade de **monitoramento** do supervisor, por sua vez, se faz através da avaliação do desempenho da equipe escolar na execução das políticas e metas da SEE-SP. O supervisor, a partir da análise dos resultados do processo de avaliação interna e externa da aprendizagem, tem subsídios para avaliar a qualidade do ensino oferecido pelas escolas. Este monitoramento proporciona *feedbacks*, na forma de orientações, para superação de fragilidades detectadas na atuação da gerência escolar e do quadro docente.

O exercício das atividades de supervisor de ensino demanda um profissional que tenha competências gerenciais e pedagógicas, entre as quais se destacam o domínio de metodologias de supervisão e tecnologias da informação, compreensão dos processos de implementação de políticas educacionais, habilidade em administrar por resultados, capacidade de diagnosticar necessidades de formação, conhecimento pedagógico e de mecanismos de monitoramento. Eles também devem ter competências de natureza técnica, tais como o domínio de procedimentos de observação, coleta, registro, organização e análise de dados educacionais, bem como de uso de indicadores sociais e educacionais, o entendimento dos fundamentos conceituais e metodológicos do Saesp e o conhecimento de métodos e técnicas de avaliação do trabalho da gerência escolar (RESOLUÇÃO SE Nº 70, 2010).

O **diretor de escola**, na estrutura organizacional da SEE-SP, é o profissional que se ocupa da direção, administração, supervisão e coordenação da educação na escola. A atribuição geral deste agente, segundo a resolução nº 70/2010 da SEE, é garantir uma **gestão pedagógica** eficiente, em termos de resultados educacionais, além de uma boa **gestão dos**

recursos humanos, físicos e financeiros. Entre suas atribuições específicas é possível destacar o desenvolvimento de processos e práticas de gestão para melhoria de desempenho da escola quanto à aprendizagem de todos os alunos, o monitoramento dos indicadores de resultados da aprendizagem na escola – desempenho nas avaliações interna e externa dos alunos –, a análise das informações geradas pelos indicadores para tomada de decisões e implementação de ações pedagógicas corretivas, a construção da proposta pedagógica da escola e seus desdobramentos na forma de planos de ensino e de aula, o gerenciamento da implementação do currículo, a orientação e sustentação ao trabalho dos professores coordenadores e professores da escola e o gerenciamento de instalações, equipamentos e demais recursos materiais da escola (RESOLUÇÃO SE Nº 70, 2010).

O exercício das atividades de diretor de escola também demanda um profissional que tenha competências gerenciais e pedagógicas, entre as quais se destacam capacidades como gestão do processo de aprendizagem voltada para resultados, liderança, mediação e gerenciamento de conflitos, boa interlocução com segmentos da comunidade escolar, habilidade para envolver e comprometer integrantes da equipe assim como auxiliar no seu desenvolvimento profissional. Outras competências essenciais para o exercício das atribuições acima elencadas são de natureza técnica, tais como domínio de procedimentos de observação, coleta, registro, organização e análise de dados educacionais, bem como o uso de indicadores sociais e educacionais, o entendimento dos fundamentos conceituais e metodológicos do Saresp e o conhecimento de métodos e técnicas de avaliação do trabalho da equipe da escola (professores e funcionários administrativos).

O bom exercício das atribuições de diretor escolar e supervisor de ensino, além de competências pedagógicas, gerenciais e técnicas, exige certo nível de comprometimento com a alta gestão para a implementação eficaz de uma reforma gerencial da educação. O método de seleção de profissionais por concurso público, no entanto, não garante o perfil de profissional para exercer aquele conjunto de atribuições. Tendo em vista a complexidade do processo de implementação de reformas gerenciais na educação e a rigidez imposta pelas regras que regem o concurso público tornavam-se necessárias uma mudança na forma de preenchimento destes cargos. Embora esta necessidade fosse de conhecimento do alto escalão paulista, as resistências esperadas por qualquer iniciativa de alteração em carreiras constituídas a longa data levaram a SEE-SP a optar por uma saída menos conflituosa. Segundo um técnico da SEE-SP,

(...) todo mundo sabe o que deve ser feito. O formato dos cargos de diretor (de escola) e supervisor (de ensino) não serve. Atividade que envolve chefia não pode ser preenchido por concurso. Pode até ser um concursado, mas não para aquele cargo. Ele tem que ter competência para chegar lá. E se o ocupante do cargo não dá conta das suas funções? É preciso de outro formato, mais parecido com o de professor coordenador. O problema é a gritaria que isto vai provocar no sindicato. Aqui o sindicato é de um partido de oposição. Aí a discussão sobre uma mudança natureza do cargo nunca entra na pauta decisória⁹⁸.

A opção escolhida pelo núcleo do governo foi fortalecer uma função que permitisse a SEE-SP, por meio de suas DEs, selecionar profissionais que apresentassem maior sintonia com o alto escalão e melhores condições para o exercício daquelas atribuições pedagógicas necessárias à implementação do currículo oficial e de uma gestão pedagógica pautada em resultados. O resultado desta escolha foi a reestruturação das funções de professor coordenador (PC) e PCOP a fim de suprir a gerência média de profissionais capacitados e comprometidos com a nova política educacional paulista.

Entre as atividades do **professor coordenador** estão o acompanhamento das propostas curriculares da SEE-SP, o acompanhamento e avaliação do processo de aprendizagem dos alunos, o monitoramento das avaliações bimestrais aplicadas pelos docentes, o apoio à prática docente, a orientação e suporte ao desenvolvimento profissional dos professores, a integração das ações dos docentes a fim de superar a fragmentação curricular, o auxílio na organização da rotina de trabalho e no planejamento das atividades docentes e o papel indutor em relação à utilização de métodos pedagógicos, materiais didáticos e recursos tecnológicos (Resolução SE n° 88/2007; Resolução SE n° 89/2007; Resolução SE n° 90/2007). A SEE-SP também vem priorizando a atuação do professor coordenador na implementação da proposta curricular em sua escola e na formação de um consenso entre os professores com o objetivo de facilitar os esforços de padronização curricular (CADERNO GESTOR, 2009).

A função de professor coordenador, diferentemente do cargo de diretor escolar, é marcada pela flexibilidade do método de seleção, pela contínua avaliação de desempenho do exercício de sua função⁹⁹ e pela temporalidade do exercício da função¹⁰⁰. Segundo a resolução n° 88/2007 da SEE-SP, os requisitos para o docente ocupar esta função são portar diploma de licenciatura plena, contar com três anos de experiência docente na rede estadual e ter, no mínimo, dez aulas atribuídas na unidade escolar em que pretende assumir o posto de professor

⁹⁸ Entrevista com um técnico da SEE-SP realizada em 30/05/2012.

⁹⁹ Há uma avaliação anual de desempenho dos ocupantes da função professor coordenador.

¹⁰⁰ A designação de professor coordenador e PCOP tem duração de três anos, podendo haver manutenção por período superior a critério da administração.

coordenador. Já quanto ao processo de designação do docente para o exercício da função é possível transcrever os procedimentos definidos na resolução nº 88/2007:

Art. 5º Constituem-se componentes do processo de designação do docente para a função de Professor Coordenador:

I – credenciamento obtido em processo seletivo a ser organizado pela Diretoria de Ensino, consistindo de uma prova escrita;

II - realização de entrevista individual;

III – apresentação de projeto que vise à melhoria do processo ensino e aprendizagem de uma unidade escolar;

IV - ato de designação para a função de Professor Coordenador, editado pelo Diretor da Escola ou, no caso das Oficinas Pedagógicas, pela autoridade responsável pelo órgão, a ser publicado em Diário Oficial do Estado - DOE.

§ 1º O projeto a ser apresentado deverá explicitar os referenciais teóricos que fundamentam o exercício da função de Professor Coordenador e conter:

1. identificação completa do proponente incluindo descrição sucinta de sua trajetória escolar e de formação, bem como suas experiências profissionais;

2. justificativas e resultados esperados, incluindo diagnóstico fundamentado por meio dos resultados do SARESP ou outras avaliações externas, do segmento /nível no qual pretende atuar;

3. objetivos e descrição sintética das ações que pretende desenvolver;

4. proposta de avaliação e acompanhamento do projeto e as estratégias previstas para garantir o seu monitoramento e execução com eficácia.

§ 2º Na realização da entrevista serão analisados:

1. o projeto apresentado;

2. o perfil profissional do candidato;

3. a capacidade de inovar e promover mudanças, com vistas à otimização dos planos de trabalho no ensino e no processo de aprendizagem.

§ 3º Nas unidades escolares e nos órgãos que contarem com Oficinas Pedagógicas serão constituídas comissões integradas por especialistas para, em relação aos projetos apresentados pelos professores credenciados:

1. definirem os critérios e os procedimentos para análise e avaliação;

2. orientarem os docentes credenciados na elaboração, disponibilizando informações e dados necessários;

3. procederem à análise e realizarem as entrevistas.

4. emitirem decisão final fundamentada na qualidade do projeto apresentado.

Art. 6º O credenciamento de docentes dar-se-á mediante processo a ser organizado, executado e avaliado por comissão designada pelo Dirigente Regional de Ensino, composta por Supervisores de Ensino e Diretores de Escola.

§ 1º Caberá ao Dirigente Regional de Ensino a publicação, no Diário Oficial do Estado – DOE, dos resultados do processo de credenciamento.

Este processo de designação, por ser mais flexível, permitiu que o alto escalão selecionasse profissionais mais alinhados com o processo de implementação da política curricular e de uma gestão pedagógica pautada em resultados.

Uma diferença da função de professor coordenador, em relação ao cargo de diretor escolar, é o caráter transitório do posto. O professor coordenador é passível de exoneração da função caso apresente baixo desempenho. Ou seja, diferente do diretor escolar, é possível aplicar um gerenciamento por resultados a uma parte dos profissionais da gerência escolar, substituindo-os quando estes apresentam baixo rendimento. Esta mesma flexibilidade também permite a recondução anual do professor coordenador após a avaliação de seu desempenho

realizada pela direção da unidade escolar e pelo supervisor de ensino da escola¹⁰¹. A possibilidade de a administração pública substituir o profissional que não apresente bom desempenho é constatada na resolução nº 88/2007 da SEE-SP:

Art. 8º O Professor Coordenador (...) terá a designação cessada, em qualquer das seguintes situações:

I - mediante solicitação por escrito;

II - remoção para outra unidade escolar;

III - a critério da administração, em decorrência de:

a) não corresponder às atribuições do posto de trabalho;

(...)

§ 1º Na hipótese do Professor Coordenador não corresponder às atribuições relativas à função, a cessação da designação dar-se-á por decisão conjunta entre direção da unidade escolar e do Supervisor de Ensino, no caso de unidade escolar, e do dirigente do órgão no caso das oficinas pedagógicas, devidamente justificada e registrada em ata.

Outra função criada pela SEE-SP com o intuito de acompanhar e auxiliar os professores coordenadores na execução de suas atividades é a de **PCOP**¹⁰². Entre as principais atividades deste profissional estão a implementação do currículo nas escolas e a avaliação do desenvolvimento de ações de apoio educacional. O processo de designação dos PCOPs é similar ao dos professores coordenadores¹⁰³, mas sua atuação ocorre nas oficinas pedagógicas das DEs. Cada oficina pedagógica conta com até 16 PCOPs, podendo ser acrescido de acordo com o número de unidades escolares no âmbito da DE, conforme mostra a Tabela 8.

Os PCOPs são divididos nas seguintes especialidades: a) Linguagens e Códigos, compreendendo as disciplinas de Língua Portuguesa, Língua Estrangeira Moderna, Arte e Educação Física; b) Ciências da Natureza e Matemática, compreendendo as disciplinas de Ciências Físicas e Biológicas, Física, Química, Biologia e Matemática; e c) Ciências Humanas, compreendendo as disciplinas de História, Geografia, Filosofia e Sociologia.

Tabela 8: PCOP Adicionais

Módulo	Nº de Escolas	Nº PCOP	Nº Máximo de PCOP/DE
I	Até 29 Escolas	+1	17
II	De 30 a 42 escolas	+2	18
III	De 43 a 55 escolas	+3	19
IV	De 56 a 68 escolas	+4	20
V	De 69 a 81 escolas	+5	21
VI	82 ou mais escolas	+6	22

Fonte: Resolução nº 91 da SEE-SP/2007.

¹⁰¹ Ressalta-se a incoerência de se aplicar uma gestão de desempenho aos integrantes da função de professor coordenador, mas de submeter estes profissionais a uma avaliação de desempenho aplicada pelo diretor escolar e supervisor de ensino, cargos ocupados, segundo integrantes do alto escalão da SEE, por profissionais pouco afeitos à gestão por resultados.

¹⁰² Esta função foi criada em substituição ao cargo de Assistente Técnico Pedagógico.

¹⁰³ Os PCOP exercem a função de coordenação na oficina pedagógica em paralelo a sua atividade docente regular, pela qual recebem uma gratificação.

Os resultados dos esforços desencadeados pelo alto escalão da SEE-SP no sentido de fortalecer o nível intermediário pode ser avaliado a partir do crescimento quantitativo das funções de professor coordenador e PCOP vis a vis à relativa estabilidade no número de cargos de supervisor de ensino e diretor de escola. A Tabela 9 expõe os resultados dos esforços do alto escalão que deixam clara a estratégia da SEE-SP em apostar no fortalecimento da parte flexível da gerência média.

Tabela 9: O Quantitativo de Postos de Nível Intermediário tendo como Referência o Mês de Abril - SP

Cargo/Função		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Supervisor de Ensino	Supervisor de Ensino	1.625	1.546	1.531	1.553	1.566	1.575	1.598	1.589	1.581	1.575
	Supervisor Efetivo	1.412	1.344	1.331	1.350	1.362	1.369	1.389	1.381	1.374	1.369
	Supervisor NÃO Efetivo	213	202	200	203	205	206	209	208	207	206
Diretor de Escola	Diretor de Escola	5.394	5.134	5.084	5.158	5.201	5.230	5.306	5.275	5.248	5.229
	Diretor Efetivo	3.798	3.615	3.580	3.632	3.662	3.683	3.736	3.714	3.696	3.682
	Diretor NÃO Efetivo	1.596	1.519	1.504	1.526	1.539	1.547	1.570	1.561	1.553	1.547
ATP							-	-	-	-	-
PCOP		-	-	-	-	-	609*	1.529	1.604 *	1.528	1.462
PC		6.608	6.164	6.055	5.922	5.945	5.573	8.531	8.105	8.243	9.469
PC+PCOP		6.608	6.164	6.055	5.922	5.945	6.182	10.060	9.709	9.771	9.469

* Mês de referência: setembro do respectivo ano.

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (2012).

A Tabela 9 mostra um crescimento, entre 2006 e 2009, de quase 70% no número de professores coordenadores e PCOPs. Considerando a gerência intermediária regional, o crescimento, entre 2006 e 2009, foi de 104%, enquanto a expansão no nível da gerência escolar foi de 24% no mesmo período. Isto sem contar a expansão das competências curriculares e pedagógicas dos professores coordenadores e PCOPs através da edição das resoluções nº 88, 89 e 90 de 2007.

A nova estrutura de nível intermediário concebida pela SEE-SP para implementação da política curricular e da gestão pedagógica pautada por resultados mostra a opção do alto escalão pela modelagem de uma gerência média, em tese, mais alinhada com a nova política educacional. O pragmatismo desta escolha, em comparação à opção de reestruturar os cargos de diretor escolar e supervisor de ensino, também identifica certo receio da cúpula da SEE-SP em empreender esforços de mudança cultural em carreiras marcadas por um ranço antigestão.

4.2.4.2 A Atuação do Nível Intermediário

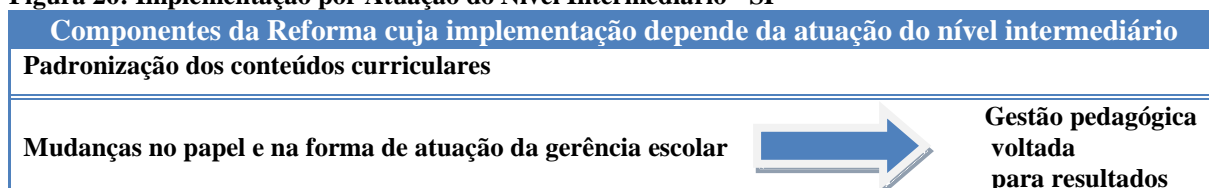
O nível intermediário tem como principal foco de atuação, na reforma gerencial da educação paulista, a gestão pedagógica. O esforço da alta gestão em redesenhar o papel e a forma de atuação da gerência intermediária, priorizando a gestão pedagógica, coincide com a consolidação das avaliações externas como a nova medida de sucesso da política educacional. Este foco é amplamente divulgado por meio dos cadernos do gestor.

Já a expectativa que o alto escalão tem em relação aos atores de nível intermediário é o apoio desses agentes para uma atuação consistente dos professores no processo de implementação dos diversos componentes da reforma gerencial. O grau de resistência e/ou passividade dos docentes em face dos mecanismos das reformas gerenciais da escola, no entanto, torna a implementação um processo com ingredientes potencialmente conflituosos. Dado este contexto, a eficácia da implementação no nível da escola – uma atuação docente consistente com as diretrizes, programas e objetivos políticos formulados pela alta gestão – está fortemente associada ao desempenho dos agentes do nível intermediário.

Ou seja, para que as ações docentes tenham maiores chances de coincidir com as expectativas dos programas formulados, há a necessidade de se obter certo nível de alinhamento entre alto escalão e agentes intermediários, garantindo, então, maior probabilidade para a implementação eficaz de uma reforma gerencial na educação (hipótese da tese). Esta hipótese supõe que o nível intermediário, em sua atuação, pode garantir o desdobramento eficaz das diretrizes políticas formuladas pela alta gestão em uma ação educacional consistente no nível da escola.

Analisando a reforma paulista à luz da hipótese e das condições expostas acima, os componentes do modelo da reforma gerencial da educação paulista que dependem da atuação contínua e efetiva do nível intermediário das DEs e das unidades escolares no exercício das funções de intermediação e gerenciamento *in loco* são a) a padronização dos conteúdos curriculares; e b) as mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar. A Figura 26 sintetiza o alvo principal da atuação da gerência intermediária na reforma paulista.

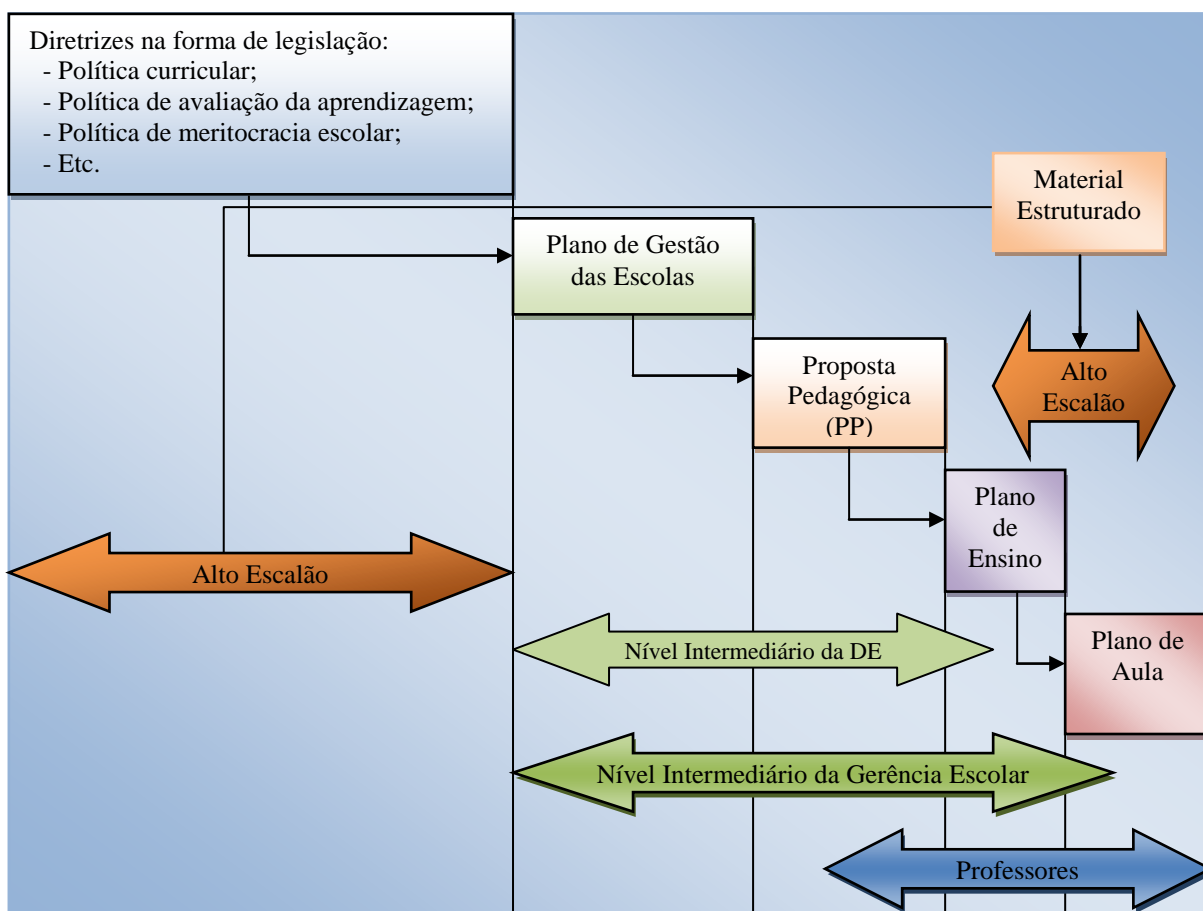
Figura 26: Implementação por Atuação do Nível Intermediário - SP



Fonte: Própria.

Ou seja, a DE, através do dirigente de ensino, supervisores de ensino e dos PCOPs, e a gerência escolar, através dos diretores de escola e professores coordenadores, devem intermediar e gerenciar *in loco* a implementação do currículo oficial, seja através do uso do material estruturado distribuído pela SEE ou dos planos de ensino e de aula elaborados e executados pelos docentes, e da gestão pedagógica voltada para resultados. A figura abaixo identifica os possíveis *timings* de intervenção dos atores intermediários em face da atuação dos professores em sala de aula.

Figura 27: Desdobramento das Ações do Alto Escalão à Burocracia de Linha de Frente - SP



Fonte: Própria.

A atuação do nível intermediário não acontece no vácuo, mas sim em meio a um conjunto de leis, diretrizes, organizações e programas que expõem as preferências do alto escalão e que circunscrevem a atuação dos demais atores – algumas vezes em tese, outras de forma concreta/real – dentro de determinados limites¹⁰⁴. A definição de um currículo oficial e

¹⁰⁴ A presente tese, como destacado em seu capítulo metodológico, não tem por objetivo analisar a validade da teoria causal que está por trás dos mecanismos da reforma gerencial da educação. Ou seja, não faz parte de seu escopo investigar se a adoção do currículo oficial e dos materiais estruturados adotados pela rede estadual, por exemplo, implica ganhos de aprendizagem no Saresp. No caso paulista, o alto escalão, ao elaborar o *design* da reforma, tomou como verdadeira a relação entre a implementação de cada um de seus componentes e os ganhos de aprendizagem.

de materiais estruturados, por exemplo, circunscreve, em tese, os conteúdos e competências que o professor deve lecionar em cada ano do ensino básico¹⁰⁵. Já as avaliações externas aferem, de forma concreta, em que medida os padrões curriculares vêm sendo implementados em cada uma das unidades escolares¹⁰⁶. Os Programas Ler e Escrever, São Paulo Faz Escola e Qualidade da Escola também determinam, em tese, uma série de expectativas de atuação para os níveis intermediários e professores.

O primeiro *timing* de intervenção dos agentes intermediários nas escolas estaduais ocorre na elaboração do plano da escola. O plano da escola, na rede estadual de São Paulo, é o plano de gestão, um documento em que a gerência escolar traça o diagnóstico do perfil da escola. Este plano de gestão engloba um mapeamento das características externas e internas da escola. Entre os aspectos externos mapeados no plano de gestão ressalta-se o diagnóstico da clientela da escola. Já em relação aos aspectos internos é possível destacar a identificação dos recursos humanos, das diretrizes curriculares vigentes, dos objetivos da escola e das ações a serem desencadeadas a fim de alcançar as metas de aprendizagem firmadas no âmbito do PQE.

A partir do plano de gestão, a gerência escolar é responsável pela elaboração da proposta pedagógica (PP) – segundo *timing* de intervenção do nível intermediário –, o documento responsável por interligar o plano de gestão da escola aos planos de ensino de cada ano, disciplina e professor. A PP, na visão do alto escalão paulista, constitui uma reflexão sobre as necessidades para a superação de problemas específicos de aprendizagem. Ela, “(...) deve expressar um acordo interno entre os participantes de cada escola e reflete os consensos sobre seus objetivos, planos e metas” (FINI, 2009, p.68). Embora a elaboração do plano de gestão e da PP seja de responsabilidade do diretor da escola e professores coordenadores, o supervisor de ensino e os PCOPs atuam, em tese, proporcionando apoio e monitorando para que os documentos elaborados contemplem as definições formuladas pela alta gestão. As orientações previstas no caderno do gestor também citam a importância da participação dos docentes na elaboração do PP da escola.

A elaboração dos planos de ensino, por sua vez, é realizada pela coletividade dos professores de cada disciplina, sob a orientação da gerência escolar e a supervisão da equipe

¹⁰⁵ Em tese, na medida em que o alto escalão não consegue monitorar se os padrões curriculares vêm sendo adotados pelos professores em sala de aula.

¹⁰⁶ De forma concreta/real na medida em que o alto escalão julga, a partir do *design* de reforma, que os ganhos de aprendizagem aferidos pelo Saresp indicam que a implementação dos programas nas escolas foi eficaz.

pedagógica das DEs¹⁰⁷. Estes planos de ensino são construídos tomando como parâmetro a mesma legislação educacional e os programas que guiaram a confecção do plano de gestão e do PP da escola. A implementação do currículo oficial, por exemplo, é uma importante diretriz que deve guiar a montagem dos planos de ensino. A política curricular do estado de São Paulo, na medida em que disponibiliza um material estruturado baseado no currículo estadual, apresenta uma proposta concreta de planos de ensino – **seqüência dos conteúdos** – para todas as disciplinas. Embora os professores tenham uma autonomia para adotar ou não este material, eles não podem, ao menos em tese, abdicar de ensinar aquele conteúdo no ano determinado pelo currículo oficial. A SEE-SP, no entanto, tem induzido a adoção da proposta de plano de ensino do currículo oficial pelos professores da rede estadual:

Seria interessante que os professores utilizassem o formato adotado nas propostas curriculares para a redação de seus planos de ensino, de modo que os gestores pudessem verificar as adequações sugeridas e suas razões. Vale lembrar que (...) qualquer mudança no plano anual por ano (série) / bimestre, em relação ao oficialmente proposto, pressupõe mudanças nos anos (séries) / bimestres subsequentes (CADERNO DO GESTOR, vol. 1, p. 10, 2010).

Embora os professores detenham amplos espaços para interferir na confecção dos planos de ensino, a gerência escolar é quem coordena esta atividade – terceiro *timing* de intervenção do nível intermediário. Eles inclusive recebem, através do caderno do gestor, um modelo de plano de ensino que auxilia na preparação do planejamento da aula. O diretor da escola e, principalmente, o professor coordenador devem avaliar e aprovar a seqüência lógica de conteúdos que os professores pretendem seguir ao longo do ano tendo como parâmetro o Currículo Oficial do Estado de São Paulo (até 2009 a proposta curricular por disciplina e ano letivo era o parâmetro orientador). Assim, a gerência escolar, ao aprovar ou não os planos de ensino, atua de forma ativa junto aos docentes da escola, ampliando os níveis de alinhamento entre as expectativas do alto escalão e o planejamento da atuação da burocracia de linha de frente. Segundo a SEE-SP, “Sem os planos (de ensino) é quase impossível o acompanhamento da implementação do currículo pelo Coordenador” (CADERNO DO GESTOR, 2008, p. 9). A atividade de elaboração do plano de ensino é complexa na medida em que envolve a necessidade de:

(...) criação de consenso entre os professores de disciplinas e séries. Todos os professores de uma mesma disciplina devem concordar com o quadro de conteúdos propostos (com ou sem modificações), porque é a partir dele que as demais ações são executadas (...). Vale lembrar também que o plano anual de uma disciplina expressa uma seqüência lógica de ensino-aprendizagem, qualquer mudança realizada

¹⁰⁷ Há um único plano de ensino para uma dada disciplina e ano letivo. Por exemplo: há um plano de ensino de língua portuguesa do 1º ano do ensino fundamental, outro para o 2º, 3º e assim sucessivamente.

no plano anual por série e bimestre, em relação ao oficialmente proposto, pressupõe mudanças nas séries e bimestres subsequentes. Uma das maiores críticas realizadas aos planos das escolas estaduais é justamente não ordenar os conteúdos de ensino em sequência. Como até então não havia sido definida uma proposta articulada de referência oficial, a decisão ficava exclusivamente nas mãos dos professores. Com isso caracterizavam-se os planos como sendo de um professor em particular e não como um plano da escola. (CADERNO DO GESTOR, 2008, p. 10).

Uma vez definido o plano de ensino, os professores devem planejar a sua aplicação nas salas de aula. O documento que desdobra o plano de ensino em proposta de aula é o plano de aula. Este trabalho, realizado em tese no período de HTPC, é essencial na medida em que programa a ação do dia a dia do professor e reduz a necessidade improvisação em sala de aula. O plano de aula é a programação diária detalhada do trabalho pedagógico de cada docente para cada turma. Ou seja, ele desdobra o plano de ensino a fim de operacionalizar sua ação para o dia a dia. O professor, através de cada plano de aula, estabelece o ponto de partida e chegada para cada aula, o nível de profundidade que os conteúdos serão abordados, o tempo de aprendizagem dos alunos para cada conteúdo e as ações necessárias para identificar eventuais dificuldades na aprendizagem naquela aula. Ou seja, a programação de cada aula (plano de aula) completa o planejamento do ano para aquela turma e disciplina (plano de ensino) na medida em que articula a sequência com o tempo e nível de profundidade destinado a cada conteúdo, suas expectativas de aprendizagem, avaliações, entre outros aspectos.

O governo paulista, a partir do material estruturado utilizado na rede, também fornece uma proposta concreta e acabada de plano de aula. Este material estabelece a estratégia de ensino-aprendizagem, os conteúdos (conhecimentos, habilidades, atitudes) a serem lecionados, a profundidade que cada conteúdo será abordado, além de articular os conteúdos ao uso de outros recursos didáticos e identificar os momentos adequados para aplicação da avaliação. Ou seja, o alto escalão apresenta, através dos materiais estruturados, uma proposta de planejamento diário da atividade do professor. A aplicação deste material, segundo a SEE-SP, gera uma série de efeitos positivos em cadeia para os professores, alunos e pais:

Ao conhecer os planos de aula de seus professores, os alunos podem se organizar. Saberão, por exemplo, o que acontecerá em cada aula, quais materiais deverão ser levados à escola, quais serão os trabalhos diários e os momentos de avaliação que demandam estudo anterior. Com esse conhecimento, os pais poderão acompanhar as ações previstas pela escola, exigir a organização dos trabalhos indicados para os filhos, evitar ausências etc. Já os gestores, a partir da análise dos planos de aulas, poderão ajustá-los às condições reais dos alunos e orientar os professores (CADERNO DO GESTOR, vol. 1, p. 12, 2010).

A atuação da gerência escolar em face da programação das aulas de cada professor – elaboração dos planos de aula – é o penúltimo *timing* de intervenção que os agentes intermediários têm a sua disposição para reforçar o alinhamento da atuação da burocracia de linha de frente às expectativas do alto escalão. Através da avaliação prévia dos planos de aula de cada docente, a gerência escolar pode analisar o alinhamento entre o plano de ensino aprovado previamente e o planejamento do docente para cada aula. Ou seja, a gerência escolar poderá inquirir o docente ao notar que o plano de aula não corresponde ao plano de ensino elaborado. Assim, antes da execução de uma determinada aula, há possibilidade de sanar um possível problema de desalinhamento.

O último e mais difícil *timing* de intervenção do nível intermediário sobre a atuação docente é o processo de monitoramento dessa atuação. A gerência escolar, em especial o professor coordenador, é encarregada pela SEE-SP de monitorar *in loco* a atuação docente em cada aula, seja verificando se vêm adotando o material estruturado distribuído pela SEE-SP ou, quando for o caso, executando os planos de aula elaborados pelos próprios professores. O modelo de reforma paulista, no entanto, não conta com um sistema de apoio à performance escolar capaz de analisar a ação docente no momento em que ela se desenrola em sala de aula, o que diminui o alcance da gerência intermediária no exercício da função de gerenciamento *in loco*.

A execução do plano de aula pelo docente é o ponto crítico do processo de ensino na medida em que a aprendizagem se materializa na sala de aula. O docente, neste momento, dispõe de amplos espaços de discricionariedade, embora o nível intermediário tenha meios de exercer certo nível de acompanhamento do processo de ensino-aprendizagem. Este acompanhamento não tem como alvo, exclusivamente, a avaliação da atuação docente, mas também o apoio e suporte aos professores por meio dos supervisores de ensino, PCOPs, diretores escolares e professores coordenadores. Mas, em última instância, esta etapa é de responsabilidade do professor, sendo que o nível intermediário tem uma função marginal de apoio e monitoramento.

Ao exercer esta atividade de gerenciamento *in loco*, o agente intermediário atua no último nível de intervenção em relação ao docente. Esta atuação *in loco* visa avaliar, em termos mais concretos, se a atuação dos professores em sala de aula está alinhada com os programas formulados pelo alto escalão. Ou seja, embora o plano de ensino e o plano de aula estejam alinhados com a política curricular, o docente ainda conta com significativos espaços

de autonomia para executar ou não este planejamento em sala de aula. Assim, a gerência escolar deve atuar monitorando, *ex-post*, se o alinhamento em tese – aquele aferido pela avaliação dos planos de ensino e de aula – se materializou na forma de atuação do professor na sala de aula.

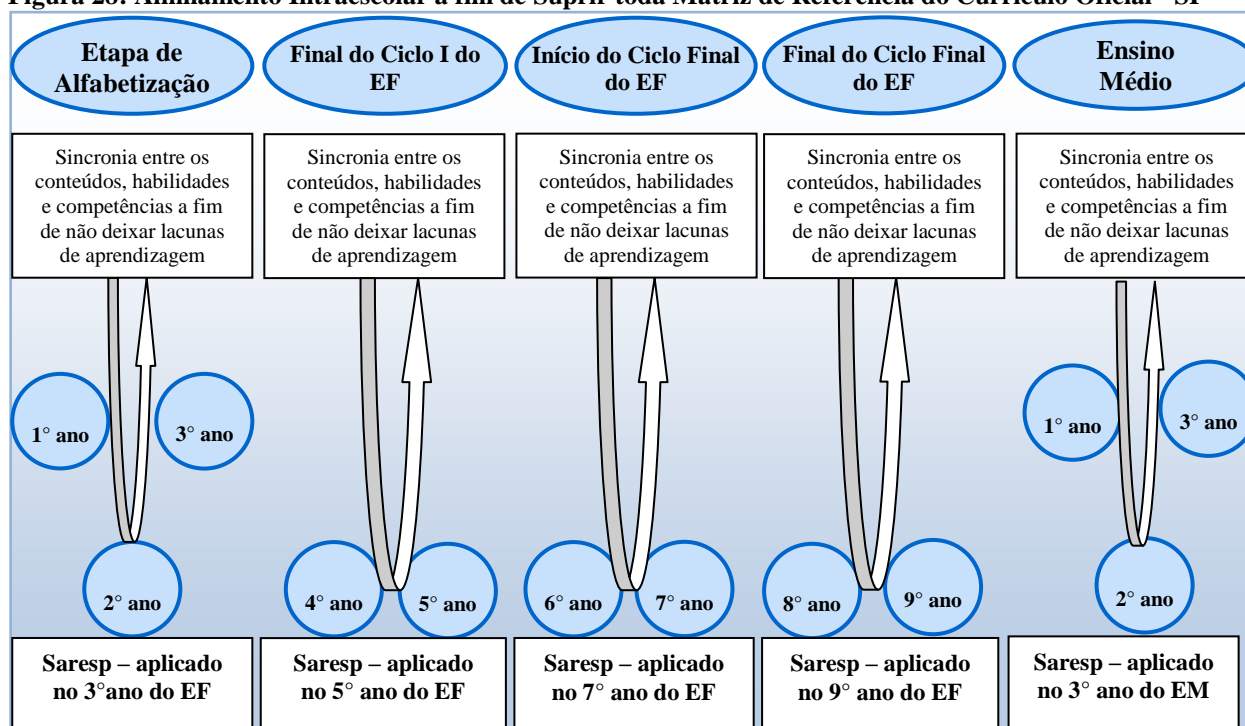
O acompanhamento *ex-ante* da elaboração dos planos de ensino e de aula e as informações *ex-post* sobre o status da situação da turma por meio de avaliações internas – aplicadas pelos professores da cada série e disciplina – não-sistematizadas do nível de proficiência dos estudantes da escola, são os mecanismos tradicionais de gerenciamento *in loco* que a gerência escolar utiliza para avaliar o desempenho dos professores na implementação da política curricular e da gestão pedagógica voltada para resultados. Estes mecanismos, no entanto, apresentam uma série de limitações para um monitoramento efetivo da atuação dos docentes.

A análise *ex-ante* dos planos de ensino e de aula representam tanto uma tentativa de controle sobre os *inputs* do processo de ensino quanto uma possível instância de apoio da gerência intermediária aos professores em face das dificuldades de execução do plano de ensino e de aula.

Já as avaliações internas que o professor aplica para aferir o rendimento dos alunos funcionam como uma ferramenta de controle frouxa de *outputs*. Isto porque as avaliações internas não permitem que a gerência escolar identifique, de forma objetiva, quais lacunas de aprendizagem foram observadas ao fim do bimestre em relação aos conteúdos, habilidades e competências previstos no plano de ensino. Mesmo a SEE-SP tendo uniformizado a escala de conceitos a serem atribuídas aos alunos na avaliação interna – fixando, de acordo com a Resolução SE nº 61/2007, o registro das sínteses bimestrais e finais dos resultados da avaliação do aproveitamento do aluno, em cada componente curricular, em escala numérica de notas em números inteiros de 0 (zero) a 10 (dez) nas escolas da rede estadual de ensino – e instituído um sistema de lançamento de notas e frequência da escola – Sistema de Avaliação e Frequência (SAF) –, as avaliações internas padecem de um problema que dificulta o seu uso pela gerência intermediária como um instrumento efetivo de monitoramento de desempenho: a avaliação interna é confeccionada pelo próprio docente. Ou seja, uma vez que a gerência da escola não faz uma análise prévia do conteúdo, nível de profundidade e dificuldade das provas que compõem a avaliação interna de cada professor, o resultado destas avaliações não tem a mesma confiabilidade do que as provas do Saresp.

A avaliação externa, em decorrência dos problemas inerentes aos mecanismos tradicionais de gerenciamento *in loco*, tem sido cada vez mais utilizada como instrumento de monitoramento *in loco* pelo nível intermediário paulista. As correções das provas do Saresp que vêm sendo transmitida para as DEs desde 2007 permite que os PCOPs passem orientações para os professores coordenadores. Estes, por sua vez, transmitem aos professores de sua unidade as correções e materiais – as questões do Saresp – para que trabalhem junto aos alunos os conteúdos, habilidades e conhecimentos testados na avaliação externa.

Figura 28: Alinhamento Intraescolar a fim de Suprir toda Matriz de Referência do Currículo Oficial - SP



Fonte: Própria.

Os resultados do Saresp têm sido divulgados de forma estruturada a partir dos boletins das escolas e dos cadernos do gestor. A partir dos resultados no Saresp é possível visualizar uma série de informações e incentivos que vêm induzindo uma atuação mais sincronizada entre os atores intraescolares – gerência escolar e professores – a fim de alinhar a atuação docente ao currículo paulista. A Figura 28 sintetiza os incentivos proporcionados pelo Saresp no alinhamento intraescolar.

O Saresp, no entanto, proporciona somente *feedbacks* anuais por ciclo, em anos específicos (3º, 5º, 7º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio) e em apenas algumas disciplinas (matemática, língua portuguesa, ciências da natureza e ciências humanas). Ou seja, ele não provê a gerência intermediária de *feedbacks* anuais, semestrais, bimestrais ou mensais para cada uma das disciplinas e anos do ensino fundamental e médio, reduzindo a

possibilidade do uso mais efetivo como instrumento de gerenciamento *in loco*. Embora a avaliação externa permita um controle objetivo sobre as lacunas de aprendizagem na educação básica, suas limitações a tornam um instrumento de caráter mais somativo do que formativo¹⁰⁸.

O alto escalão, mesmo com estas limitações, difunde junto aos agentes de nível intermediário – especialmente os professores coordenadores – uma metodologia para que os professores tenham um *feedback* do diagnóstico do Saresp de sua escola. Os órgãos centrais da SEE-SP, através dos cadernos do gestor e dos roteiros de atividades para as HTPCs – disponibilizados aos professores coordenadores mas também disponível aos demais agentes do nível intermediário –, têm buscado viabilizar um *feedback* customizado para cada escola sobre as possíveis explicações de seu desempenho. A expectativa da alta gestão em relação a esta prática é de que os professores, apoiados pela gerência da escola e equipe pedagógica das DEs, utilizem as informações de sua escola extraídas do Saresp para refletir sobre necessidades de mudanças e ajustes em suas práticas pedagógicas, docentes e gerenciais a fim de melhorar o desempenho da aprendizagem nas avaliações seguintes.

A utilização das avaliações do Saresp para dar um *feedback* às unidades escolares com o objetivo de institucionalizar a nova política curricular e uma gestão pedagógica voltada para resultados de aprendizagem tem sido o mecanismo geral de monitoramento *in loco* projetado pelo alto escalão da SEE-SP para o ensino fundamental e médio. Os esforços da SEE-SP para que a equipe escolar se apropriasse de maneira formativa dos diagnósticos da escola no Saresp no segundo ciclo do ensino fundamental e ensino médio foram, conforme Maria Inês Fini, as capacitações continuadas e a definição de um dia por ano para discussão coletiva dos resultados observados:

Além das capacitações contínuas sobre currículo, também são realizadas as relativas à avaliação. Há no calendário escolar, desde 2008, um dia denominado Dia do Saresp na Escola, onde todos comparecem, menos os alunos (...). A equipe escolar se debruça sobre seus resultados e bem orientada por documentos e capacitação dos professores coordenadores, analisa e procura compreender a razão de seus resultados tornando-se possível um planejamento mais adequado. Neste dia a(o) secretaria(o) fala com todas as escolas por meio da Rede do Saber. Também é preparado um vídeo pela equipe de avaliação que é distribuído às escolas com antecedência¹⁰⁹.

¹⁰⁸ A apresentação, no ano seguinte, dos resultados de aprendizagem da escola em uma prova realizada vários meses antes prejudica o caráter formativo da avaliação. Ou seja, as características inerentes à avaliação externa a tornam um instrumento predominantemente somativo.

¹⁰⁹ Entrevista escrita respondida por Maria Inês Fini em 24/06/2012.

A operacionalização deste mecanismo foi realizada mediante a estratégia do **trio gestor**. O trio gestor compreende a organização de um conjunto de atores do nível intermediário em torno das atividades de intermediação e gerenciamento *in loco* no sentido de viabilizar a implementação das mudanças pretendidas e, em um segundo momento, promover a melhora nos níveis de aprendizagem da rede estadual.

A estratégia do trio gestor na SEE-SP contava com algumas diferenças em relação àquela concebida por uma equipe de educadores da Revista Nova Escola – Gestão Escolar¹¹⁰. A estratégia, na concepção destes educadores, previa a atuação do diretor de escola como agente responsável pelos resultados pedagógicos da escola e pela mediação de demandas junto à Secretaria de Educação a fim de garantir a melhoria dos níveis de aprendizagem em sua unidade escolar. O coordenador pedagógico responderia pela formação dos professores e o supervisor de ensino, por sua vez, pelo apoio pedagógico, técnico e administrativo para a implementação da política educacional da Secretaria de Educação. A condição para a atuação efetiva deste trio gestor seria uma articulação consistente entre seus membros de modo a formar um bloco coeso.

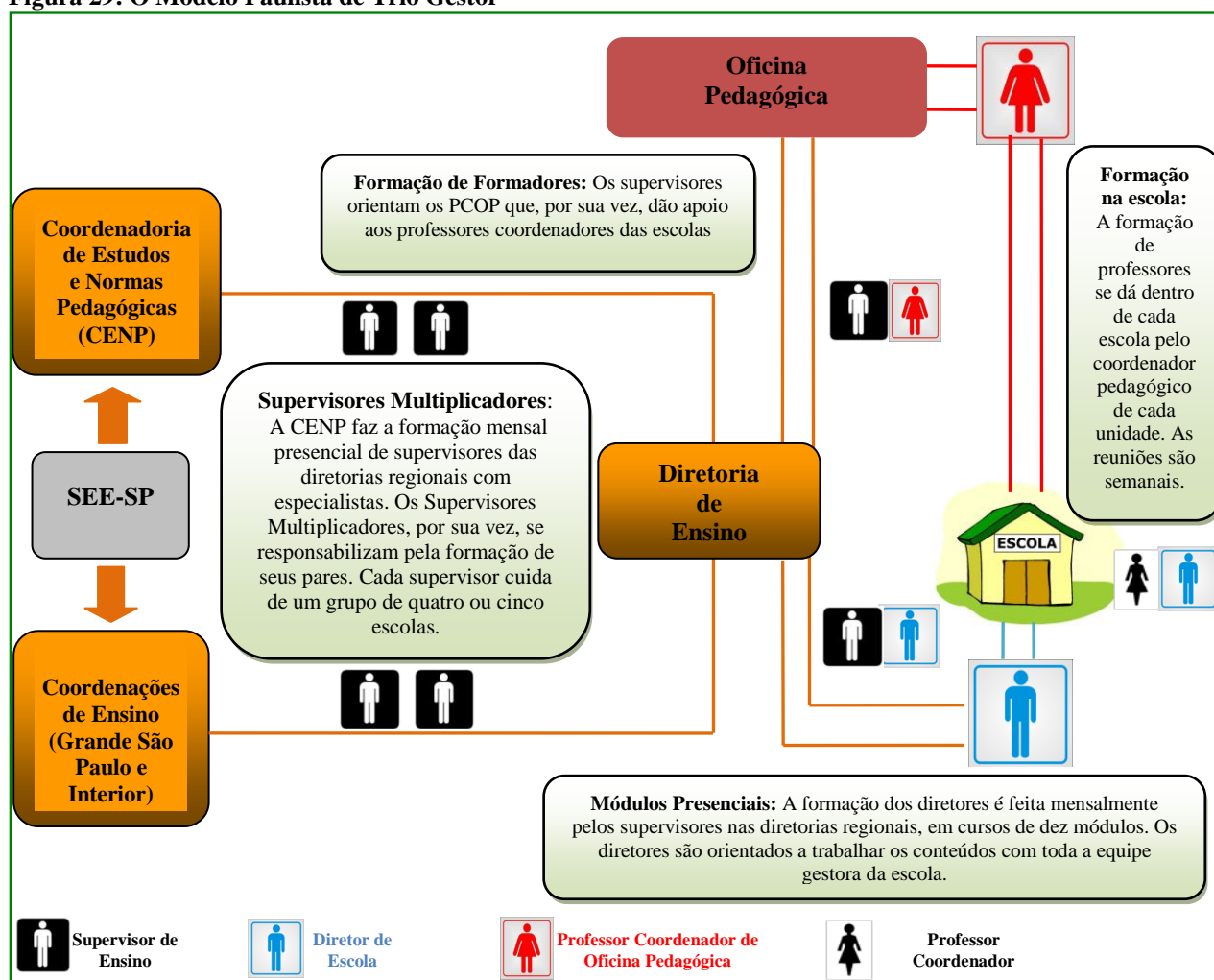
Uma vez que a SEE-SP já dispunha de uma estrutura parcialmente consolidada de nível intermediário – os diretores de escola e os supervisores de ensino concursados em efetivo exercício –, muito embora disfuncional, o caminho da alta gestão foi pela remodelagem das funções de professor coordenador nas escolas e PCOPs nas DEs. A opção política de remodelar estas funções, conforme relatado anteriormente, se deveu mais ao esforço de se contornar a cultura burocrática dos ocupantes dos cargos de diretor de escola e supervisor de ensino do que uma alternativa voltada à formação de um grupo coeso junto aos diretores de escola e supervisores de ensino. Ou seja, os professores coordenadores e os PCOPs atuariam, na SEE-SP, exercendo uma série de atribuições que no modelo inicial do trio gestor – aquele descrito na Revista Nova Escola – eram funções dos diretores de escola e supervisores de ensino.

A aplicação do modelo do trio gestor às circunstâncias da SEE-SP transformou a estratégia paulista numa espécie de **quarteto gestor**, em que o supervisor de ensino e o diretor de escola continuariam a exercer suas atividades rotineiras, muito embora houvesse um esforço inicial, por parte das equipes do Programas Ler e Escrever e São Paulo Faz

¹¹⁰ Reportagem “Trio Gestor” da edição nº6, ano I, fevereiro/março de 2010 da Revista Nova Escola – Gestão Escolar.

Escola, no sentido de reorientar as atividades destes agentes em direção a uma atuação pedagógica pautada em resultados de aprendizagem através de uma série de capacitações¹¹¹. Os professores coordenadores e os PCOPs, por sua vez, atuariam de forma articulada no sentido capacitar, apoiar e monitorar a atuação dos docentes no âmbito de suas unidades escolares. O modelo paulista de trio gestor, na antiga estrutura da SEE-SP¹¹², apresenta a modelagem apresentada na figura abaixo.

Figura 29: O Modelo Paulista de Trio Gestor



Fonte: Revista Nova Escola, modificado¹¹³.

A partir desta estrutura *sui generis* de trio gestor na implementação da nova política curricular e de uma gestão pedagógica orientada para resultados a SEE-SP pautou de forma

¹¹¹ A capacitação presencial dos supervisores de ensino foi realizada pelos órgãos centrais da SEE-SP. Já a capacitação dos diretores de escola foi feita pelos supervisores de ensino nas regionais de educação.

¹¹² A nova estrutura organizacional da SEE-SP foi estabelecida pelo decreto nº 57.141 de 18 de julho de 2011. Este novo decreto fundiu a maior parte do CENP com as antigas estruturas das Coordenadorias de Ensino da Grande São Paulo (COGSP) e do Interior (CEI), formando a Coordenadoria de Gestão da Educação Básica (CGEB).

¹¹³ Reportagem "Um Trio Coeso e Bem Articulado", da revista Gestão Escolar de fevereiro/março de 2010.

geral a operacionalização dos Programas Ler e Escrever e São Paulo Faz Escola. Cada um destes programas contava com PCOPs e professores coordenadores próprios. Já o supervisor de ensino¹¹⁴ e o diretor de escola transitava na implementação dos dois programas.

Figura 30: Os Períodos de Aplicação das Avaliações do Mapa de Sondagens do Programa Ler e Escrever



Fonte: Própria.

A equipe do Programa Ler e Escrever, na tentativa de superar as limitações do Saresp, introduziu, em 2008, uma sistemática de gestão no sentido de estreitar o acompanhamento das escolas e gerar um *feedback* curto – bimestral – para os professores, nível intermediário e alta gestão entre o 2º e 5º ano do ensino fundamental. Esta sistemática consistia na aplicação, pela alta gestão, de uma avaliação interna bimestral¹¹⁵ em cinco momentos distintos – fevereiro, abril, junho, agosto/setembro e outubro/novembro – para aferir se a aprendizagem dos alunos estava no nível planejado em cada uma destas etapas. Esta sistemática de avaliação interna, denominada de Mapa de Sondagens, tinha um caráter formativo na medida em que o foco da alta gestão era assessorar as escolas e seus professores quando diagnosticados problemas de

¹¹⁴ A SEE-SP, no entanto, buscava identificar supervisores que atuariam como replicadores de conhecimento, habilidade e competências para um determinado programa muito embora a divisão da atuação do supervisor fosse por escola e não por ciclo de ensino.

¹¹⁵ Esta avaliação bimestral é idêntica para todas as escolas e não segue a Teoria de Resposta ao Item (TRI) e a metodologia dos Blocos Intermediários Balanceados (BIB).

aprendizagem a fim de implementar medidas corretivas. A Figura 30 sintetiza o funcionamento do instrumento Mapa de Sondagem em paralelo à avaliação do Saesp.

O Mapa de Sondagens, embora fosse uma avaliação confeccionada pela alta gestão, tinha sua aplicação gerenciada pelo supervisor de ensino de cada grupo de escolas – era o agente intermediário responsável pela aplicação *in loco* deste instrumento – e pela gerência escolar¹¹⁶. Embora a consolidação das avaliações internas no âmbito do Mapa de Sondagens seja realizada de maneira bastante rudimentar, sem a utilização de qualquer tecnologia de informação para inserção do desempenho das turmas e séries pelos professores, gerência escolar ou nível intermediário da DE, a alta gestão introduziu uma metodologia provisória, até o desenvolvimento de um sistema de informação, a fim de acompanhar os resultados destas avaliações. Segundo Sônia Jorge,

(...) nós (a equipe central do Programa Ler e Escrever) não temos qualquer auxílio de um sistema de informação onde a equipe da escola insere os resultados bimestrais do Mapa de Sondagens. Mas isto não impede que a gente aplique os Mapas (de Sondagens) todos os bimestres. O FDE (Fundo de Desenvolvimento da Educação) não ajudou a gente neste sentido. Mas se não dá com tecnologia, partimos para o uso do papel mesmo (...). Claro que fazer tudo isto no papel dificulta, não só para nós aqui em São Paulo (órgão central da secretaria), mas também para a equipe da regional (DE). A escola marca o desempenho de cada um de seus alunos em categorias (...). Se as crianças lêem frases e textos pequenos, ou se apenas leem e escrevem palavras... Aí nós focamos naquelas escolas em que os resultados são piores. Com estes mapas nós fazemos reuniões bimestrais com os PCOP nos 14 núcleos. Terminamos fazendo visitas às diretorias (de ensino) e também às unidades escolares (...). São 14 pessoas contratadas para fazer este acompanhamento pela equipe central. Eles fazem visitas sem aviso prévio, mas não no sentido de punir... A ideia é ajudar a superar os problemas identificados¹¹⁷.

As avaliações no âmbito do Mapa de Sondagens, ao invés de uma função de premiar ou punir, é uma oportunidade para que os docentes conhecessem suas dificuldades no momento de atuação pedagógica. A partir dos resultados do Mapa de Sondagens, o professor passava a contar com um diagnóstico objetivo que, com o auxílio do diretor de escola, supervisor de ensino e, principalmente, de seu professor coordenador e PCOP, poderia ser utilizado para seu aperfeiçoamento profissional. Este viés exclusivamente formativo dos Mapas de Sondagens acabou complementando o papel somativo das avaliações do Saesp que eram aplicadas no 3º e 5º anos do ensino fundamental.

Os Mapas de Sondagens também serviam para que os agentes do nível intermediário, em grande escala, e a equipe central de acompanhamento do Programa Ler e Escrever, em pequena escala, empreendessem ações típicas de monitoramento *in loco*. Entre estas

¹¹⁶ Entrevista realizada com Iara Prado em 5/07/2012.

¹¹⁷ Entrevista realizada com Sônia Jorge em 31/05/2012.

atividades típicas da gerência intermediária estão: a) a análise dos cadernos de atividades dos alunos a fim de aferir as atividades realizadas em sala de aula até o momento; b) a análise dos planos de aula do professor a fim de verificar se o planejamento do professor está alinhado com as expectativas de aprendizagem daquele bimestre e ano; c) o acompanhamento presencial das atividades do docente em sala de aula com o objetivo de identificar problemas de atuação pedagógica e proporcionar *feedbacks* diretos ao professor sobre como melhorar seu desempenho; d) a análise do desempenho da gerência escolar pela equipe da DE ou, até mesmo, pela equipe central do Programa Ler e Escrever; e e) a análise do desempenho do nível intermediário lotado nas DEs.

Já o Programa São Paulo Faz Escola utilizava, até 2011, somente as avaliações do Saresp com o intuito de dar um *feedback* às unidades escolares sobre o desempenho da aprendizagem no ciclo final do ensino fundamental e no ensino médio. Ele operacionalizava este *feedback* através da estrutura do quarteto gestor, conforme representado anteriormente, e do caderno do gestor que orientava as atividades do nível intermediário no sentido de institucionalizar a nova política curricular e uma gestão pedagógica voltada para resultados de aprendizagem. A SEE-SP, no entanto, também disponibilizava provas diagnósticas – em língua portuguesa e matemática – no princípio do ano letivo a fim de identificar alunos com problemas de aprendizagem que necessitavam de reforço escolar. Segundo Maria Inês Fini:

Em relação às provas diagnósticas nós as preparamos e disponibilizamos para as escolas no princípio do ano letivo para que os professores pudessem identificar os alunos que ainda precisavam de reforço para interagir com o currículo do ano letivo que se iniciava. As provas eram de Língua Portuguesa e Matemática apenas, pois nas estruturas linguísticas e lógico-matemáticas é que se encontram o apoio para prosseguimento nos estudos e é esse o ponto nevrálgico dos alunos brasileiros¹¹⁸.

A equipe do Programa São Paulo Faz Escola, diante dos resultados pouco animadores no Saresp entre 2008 e 2010, parece ter dado início à organização de um sistema de avaliação interna inspirado no Mapa de Sondagens aplicado no ciclo inicial do ensino fundamental. Este novo sistema de avaliação interna, que busca complementar a avaliação diagnóstica, passou a ser aplicado, em 2012, no meio do ano em cada um dos anos finais do ensino fundamental. Perguntada sobre a possibilidade de o Programa São Paulo Faz Escola estender a mesma sistemática de avaliações do Mapa de Sondagens para os anos finais do ensino fundamental e ensino médio, Sônia Jorge comentou:

Esta parece ser a tendência. Primeiro eles (equipe do Programa São Paulo Faz Escola) adotaram uma avaliação de entrada no início do ano letivo. Agora (2012) eles já irão aplicar uma avaliação intermediária. Acho que o próximo passo será a

¹¹⁸ Entrevista escrita respondida por Maria Inês Fini em 24/06/2012.

aplicação de uma avaliação no final do ano. Daí faltará pouco para eles começarem a utilizar uma avaliação a cada bimestre. Mas como é uma equipe diferente, não posso dar certeza. O Programa São Paulo Faz Escola ficava a cargo da Maria Inês (Fini). O (Programa) Ler e Escrever sempre esteve com a Iara (Prado), mesmo quando ela era secretária adjunta¹¹⁹.

4.3 O Processo de Implementação da Reforma Gerencial da Educação pelo Governo do Estado de Minas Gerais

4.3.1 A Reforma Gerencial da Educação em Minas Gerais

A reforma gerencial da educação empreendida pelo governo mineiro, entre 2004 e 2010, teve como ingredientes principais: a) a estruturação de um padrão curricular através dos guias do professor alfabetizador e de cadernos elaborados pela SEE-MG para os anos iniciais do ensino fundamental e os CBCs para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio; b) a evolução do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave); c) a estruturação de um sistema de metas de proficiência por unidade escolar; d) as mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar; e) o fortalecimento da função administrativa da gerência escolar a partir da introdução da Avaliação de Desempenho Individual (ADI) dos professores; e f) a introdução do sistema de bonificação de resultados. O Quadro 16 explicita as mudanças introduzidas pela reforma gerencial em Minas Gerais:

Quadro 16: Componentes da Reforma Gerencial na Educação em Minas Gerais

Componentes gerenciais que compõem o núcleo da reforma	Componentes gerenciais de cunho reforçador
1. Padronização dos conteúdos curriculares	4. Bonificação por resultados
2. Avaliação educacional	5. Adoção de um sistema de progressão por mérito na carreira docente
	6. Descentralização administrativa da gestão escolar
3. Estruturação de um sistema de metas	7. Mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar
	8. Estruturação de um sistema de apoio à performance escolar

Fonte: Própria.

O marco inicial da institucionalização da espinha dorsal da reforma gerencial da educação foram os esforços de padronização curricular empreendida pelo governo de Minas Gerais. A SEE-MG elaborou, em 2004, um conjunto de os cadernos orientadores para os professores dos anos iniciais do ensino fundamental. Em 2005, a SEE-MG deu continuidade a esta política com a definição dos CBCs para os anos finais do ensino fundamental e do ensino médio. Somente após a definição destes conteúdos básicos e do crescimento contínuo do

¹¹⁹ Entrevista realizada com Sônia Jorge em 31/05/2012.

número de questões do Banco de Itens do Simave que o governo estadual retomou, em 2006, a aplicação das avaliações externas¹²⁰. Ausente entre os anos de 2004 e 2005, o Proeb foi reestruturado a partir de uma matriz de referência que tomava como base o novo currículo desenvolvido. Dando continuidade a montagem do núcleo da reforma gerencial, o governo mineiro estruturou, em 2008, um sistema de metas individualizadas de aprendizagem para todas as unidades escolares da rede estadual.

A prioridade da política educacional da SEE-MG de Minas Gerais, a partir de 2003, foi o processo de alfabetização, ou seja, o ciclo inicial do ensino fundamental. Durante o período do “Choque de Gestão”, entre 2003 e 2006, o 1º, 2º e 3º anos do ensino fundamental foram agrupados no que se denominou de Ciclo Inicial de Alfabetização¹²¹. Já o 4º e 5º anos do ensino fundamental foram agrupados em um ciclo distinto, denominado de Ciclo Complementar de Alfabetização. A situação financeira delicada em que se encontrava o estado levou o governo a priorizar inicialmente mudanças nos três primeiros anos do ensino fundamental (ANASTASIA, 2006). A razão implícita desta escolha está no fato de que melhorias nos primeiros anos do ensino fundamental impulsionavam os resultados do processo de alfabetização, tendo, conseqüentemente, impacto duradouro sobre todo o processo de aprendizagem nos anos seguintes. Ou seja, a lógica inerente ao Choque de Gestão era de que crianças com melhor nível de alfabetização têm melhor aproveitamento nas séries seguintes do ensino fundamental e médio.

Tendo em mente esta prioridade, a SEE-MG elaborou uma coleção de cadernos voltada para os atores do nível intermediário e professores do Ciclo Inicial de Alfabetização. Esta coleção, elaborada pelo Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (Ceale), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), tinha como objetivo principal equilibrar, através de uma prática pedagógica mais uniforme, as polarizações teóricas e metodológicas que caracterizam o estado atual das práticas de alfabetização nas escolas, além de trazer orientações de apoio aos agentes do nível intermediário para implementação da política de padronização curricular nos primeiros anos do ensino fundamental. A coleção lançada inicialmente era constituída de apenas quatro cadernos de orientações para o nível

¹²⁰ Houve, de fato, a aplicação de uma avaliação do PROALFA, que compõe o SIMAVE, em 2005. Mas esta aplicação teve um alcance bastante restrito, não alcançando nem 10% do total de alunos do 3º ano avaliados.

¹²¹ A organização do Ensino Fundamental de 9 anos pelo governo do estado de Minas Gerais ocorreu a partir da publicação do Decreto nº 43.506/2003, ou seja, três antes da publicação da lei federal nº 11.274/2006 que estabeleceu o ensino fundamental de 9 anos.

intermediário e, principalmente, professores. A SEE-MG planejou que as orientações previstas nesta coleção deveriam ser implementadas entre 2004¹²² e 2006.

Quadro 17: Política de Padronização Curricular no Ciclo Inicial de Alfabetização (2004-2007)

Cadernos	Descrição
Caderno 1: Ciclo Inicial de Alfabetização	Justificativa para organizar os primeiros três anos do ensino fundamental em um ciclo específico: Ciclo Inicial de Alfabetização
Caderno 2: Alfabetizando	Especifica o conteúdo a ser ensinado, assim como as habilidades e competências a serem desenvolvidas no Ciclo Inicial de Alfabetização
Caderno 3: Preparando a escola e a sala de aula	Estabelece critérios e instrumentos relativos à seleção de professores alfabetizadores, ao planejamento da sala de aula, de sua rotina e das atividades a serem realizadas e à seleção de métodos e livros
Caderno 4: Acompanhando e avaliando	Instrumentos de diagnóstico do conhecimento dos alunos, formas de avaliação de alunos e respostas aos problemas de alfabetização detectados

Fonte: Orientações para a organização do Ciclo Inicial de Alfabetização (2004)

O desenvolvimento da política curricular para o Ciclo Inicial de Alfabetização pela SEE-MG culminou no aperfeiçoamento destes cadernos orientadores em guias do professor alfabetizador, do especialista em política educacional e do diretor escolar a partir de 2008. O guia do professor alfabetizador do Ciclo Inicial de Alfabetização foi organizado em quatro bimestres, da seguinte forma:

Quadro 18: Política de Padronização Curricular no Ciclo Inicial de Alfabetização (a partir de 2008)

Ciclo Inicial de Alfabetização		Cadernos			
		Caderno 1	Caderno 2	Caderno 3	Caderno 4
Anos	1 ano	1º bimestre	2º bimestre	3º bimestre	4º bimestre
	2 ano	1º bimestre	2º bimestre	3º bimestre	4º bimestre
	3 ano	1º bimestre	2º bimestre	3º bimestre	4º bimestre

Fonte: própria.

A fim de reforçar ainda mais o processo de padronização curricular, a SEE-MG, a partir de 2010, também passou a publicar uma coleção de cadernos de boas práticas para o Ciclo Inicial de Alfabetização que buscava, entre seus objetivos, disseminar práticas pedagógicas de sucesso nos primeiros anos de alfabetização. Este material, construído a partir da realização de grupos focais com docentes de escolas com bom desempenho, visava tornar

¹²² Embora em entrevista com um dos atores da SEE tenha ressaltado que a adoção do material se deu a partir do início do ano letivo de 2004, as datas especificadas nestes materiais elaborados indicam que a sua implementação pela gerência escolar e pelos professores teve início com o ano letivo de 2004 em andamento.

mais homogêneo a ação pedagógica, induzindo um conjunto de práticas consideradas bem sucedidas pela SEE-MG.

Já a política de padronização curricular para o Ciclo Complementar de Alfabetização se diferenciou daquela observada no Ciclo Inicial na medida em que a SEE-MG não lançou mão da utilização de guias estruturados para os professores de 4º e 5º ano. Ou seja, a opção do governo mineiro por um grau mais leve de estruturação curricular dos últimos dois anos do ciclo inicial do ensino fundamental foi concretizada por meio de cadernos orientadores, em matemática e português, similares aqueles publicados para o Ciclo Inicial de Alfabetização, entre 2004 e 2007. Assim, a escola mantinha maior autonomia na escolha dos conteúdos, habilidades e competências a serem trabalhados, de uma sequência didática e de uma abordagem pedagógica. Os livros didáticos distribuídos por meio do PNLD do governo federal, deste modo, acabavam tendo uma influência orientadora maior do que aquela observada no Ciclo Inicial de Alfabetização.

A política de padronização curricular em Minas Gerais se completou a partir da publicação da Resolução da SEE-MG nº 666/2005 estabelecendo os CBCs, ou seja, os conteúdos que deveriam obrigatoriamente ser ensinados pelas escolas estaduais das séries finais do ensino fundamental e do ensino médio. Esta resolução definiu, inicialmente, os CBCs de Arte, Ciências, Geografia, História, Português, Matemática, Educação Física, Biologia, Física e Química. Posteriormente, a resolução SEE nº 1.025/2007 adicionou os conteúdos das disciplinas de sociologia e filosofia para o ensino médio ao CBCs. Segundo a então secretária e o ex-secretário adjunto da SEE-MG, na:

(...) proposta de CBC está implícita a ideia de que existe um conhecimento básico de cada disciplina que é necessário e fundamental para a formação dos estudantes e para a compreensão da estrutura da disciplina (...). O CBC, pelas suas características, tornou-se a matriz de referência para os programas de avaliação do SIMAVE e base para o estabelecimento de parâmetros para avaliação institucional das unidades escolares, avaliação de desempenho individual dos professores e para a proposição de metas visando à melhoria do desempenho dos estudantes (PINTO e SARAIVA, 2010, p.119).

Segundo a resolução do CBCs, as escolas estaduais mineiras deveriam implementar os CBCs já a partir do início do ano letivo de 2005. A resolução também especificou uma nova matriz de referência que serviu de base para a reestruturação dos descritores de habilidades

que deveriam orientar a elaboração dos itens do Proeb a partir de 2006¹²³. O papel central do CBCs na reforma gerencial da educação de Minas Gerais ficou claro na resolução:

Art. 3º O aluno que, em processo de avaliação da aprendizagem desenvolvido ao longo do ano letivo, não demonstrar domínio dos temas e tópicos dos CBCs de cada componente curricular correspondente à série em que se encontra matriculado, não poderá ser promovido à série seguinte, respeitadas as regras de progressão parcial.

Parágrafo único. A avaliação de aluno em regime de progressão parcial, em cada componente curricular, será feita, a partir de 2005, tomando-se como base de referência o seu domínio dos temas e tópicos dos CBCs.

Art. 4º Os CBCs deverão ser tomados como matriz para as avaliações que ocorrem, a partir de 2005, no contexto do Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica – PROEB e do Programa de Avaliação de Aprendizagem, associado ao processo Avaliação de Desempenho Individual – ADI dos docentes da rede estadual.

Parágrafo único. A Secretaria de Estado de Educação – SEE deverá desenvolver e disponibilizar na Internet o Centro de Referência Virtual do Professor – CRV contendo orientações pedagógicas e recursos didáticos para implementação dos CBCs bem como um Banco de Itens para elaboração de testes de avaliação abrangendo todos os temas e tópicos dos CBCs.

Art. 5º. Os Diretores das unidades estaduais de ensino deverão promover estudos e avaliação dos CBCs dos diversos componentes curriculares e preencher, até 31 de maio de 2005, o Formulário de Avaliação, Anexo 2 desta Resolução, que será disponibilizado no site da SEE, a partir de 1º de maio de 2005.

Art. 6º. Caberá a SEE, por meio das Superintendências Regionais de Ensino, fazer o acompanhamento, o controle e a avaliação das unidades estaduais quanto ao cumprimento da presente Resolução.

As orientações pedagógicas aos docentes para aplicação, em sala de aula, dos CBCs foram feitas diretamente pela alta gestão, através do Centro de Referência Virtual do Professor (CRV), e indiretamente através da gerência escolar, via guias de atuação, para que esta desse o apoio necessário para a efetiva implementação da política de padronização curricular. A política curricular de Minas Gerais para os anos finais do ensino fundamental e ensino médio, no entanto, não culminou com a padronização do material didático distribuído às escolas estaduais. Ou seja, as escolas tinham ampla autonomia para escolher diferentes materiais didáticos no âmbito do PNLD. Uma vez que a SEE-MG também não produziu cadernos orientadores do 6º ano em diante para a aplicação dos conteúdos curriculares especificados nos CBCs, é possível concluir que o esforço de padronização curricular nos anos iniciais do ensino fundamental foi maior do que aquele observado nos anos seguintes do ensino básico. Embora a SEE-MG tenha informado que a política de estruturação de cadernos orientadores e de guias bimestrais para professores façam parte do plano do governo estadual

¹²³ O Proeb voltou a ser aplicado em 2006, após dois anos sem a avaliação, tendo por base a matriz de referência explicitada na Resolução n° 666/2005 de SEE.

para os demais anos do ensino básico, estes materiais, até o presente momento¹²⁴, não foram elaborados.

A análise da política estadual de educação básica em Minas Gerais indica que, embora o discurso do alto escalão fosse de que os conteúdos legalmente fixados ficassem restritos à um determinado percentual da carga horária de aula das escolas sob o argumento da preservação da autonomia escolar, o governo mineiro atuava de forma consistente através de incentivos – como a avaliação externa concentrada nos conteúdos, habilidades e competências priorizados nos cadernos orientadores, guias de professores e CBCs de português e matemática, a política de bonificação salarial e a avaliação de desempenho individual aplicada pela gerência intermediária da escola – a fim de ampliar o tempo destinado ao ensino daqueles conteúdos considerados essenciais.

Outro ingrediente que compôs eixo principal da reforma mineira foi a reestruturação do Simave. O Simave é o sistema de avaliação utilizado pela Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais a fim de diagnosticar os níveis de proficiência alcançados pelas turmas, escolas e pelo sistema como um todo ao fim de determinados ciclos de ensino básico. A partir dos resultados das escolas aferidos pelo Simave é possível que tanto o alto escalão exerça um monitoramento sistêmico anual de cada escola e da política educacional como um todo quanto o nível intermediário gerencie *in loco* os esforços empreendidos no nível de cada unidade escolar.

No que se refere à avaliação externa, o Simave é um sistema de avaliação censitário que compreende o Proalfa e o Proeb. O Programa de Avaliação da Aprendizagem Educacional (PAAE), que também integra o Simave, compreende a modalidade de avaliação interna que não tem como função propiciar meios para realizar o monitoramento sistêmico da educação básica. O PAAE, no entanto, é um importante instrumento de gerenciamento *in loco* do processo de aprendizagem a disposição do nível intermediário.

A modalidade de avaliação externa do Simave é operacionalizada por meio de parcerias estratégicas com as universidades federais de Minas Gerais. Enquanto o Proalfa é realizado em parceria com o Ceale, da UFMG e o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed), da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), o Proeb conta

¹²⁴ Primeiro semestre de 2012.

exclusivamente com a parceria do Caed¹²⁵. Essas parcerias visam assegurar conhecimento técnico especializado em metodologias de avaliação externa dificilmente encontrada na administração pública direta, além de um olhar externo autônomo sobre a realidade da rede pública estadual de ensino em termos de níveis de aprendizagem alcançados a fim de garantir maior confiabilidade aos resultados aferidos.

Tabela 10: Trajetória do Proeb

Ano	Disciplina Avaliada	Etapa de Escolaridade Avaliada	Abrangência	
			Rede Estadual	Rede Municipal
2000	Língua Portuguesa e Matemática	5º e 9º ano do EF e 3º ano do EM	- Escolas Avaliadas: 3.378 - Língua Portuguesa: 486.552 alunos - Matemática: 484.996 alunos	- Escolas Avaliadas: 69 - Língua Portuguesa: 4.737 alunos - Matemática: 69 escolas - 4.680 alunos
2001	Ciências Humanas e Ciências da Natureza	5º e 9º ano do EF e 3º ano do EM	- Escolas Avaliadas: 3.588 - Ciências Humanas: 453.739 alunos - Ciências da Natureza: 453.739 alunos	Escolas Avaliadas: 1.015 Ciências Humanas: 28.613 alunos Ciências da Natureza: 28.613 alunos
2002	Língua Portuguesa	5º e 9º ano do EF e 3º ano do EM	- Escolas Avaliadas: 3.594 - Língua Portuguesa: 467.272 alunos	- Escolas Avaliadas: 1.463 - Língua Portuguesa: 77.290 alunos
2003	Matemática	5º e 9º ano do EF e 3º ano do EM	- Escolas Avaliadas: 3.661 - Matemática: 459.253 alunos	- Escolas Avaliadas: 1.116 - Matemática: 60.088 alunos
2006	Língua Portuguesa e Matemática	5º e 9º ano do EF e 3º ano do EM	- Escolas Avaliadas: 3.386 - Língua Portuguesa: 458.890 alunos - Matemática: 443.854 alunos	- Escolas Avaliadas: 2.682 - Língua Portuguesa: 183.793 alunos - Matemática: 181.171 alunos
2007	Língua Portuguesa e Matemática	5º e 9º ano do EF e 3º ano do EM	- Escolas Avaliadas: 3.660 - Língua Portuguesa: 448.289 alunos - Matemática: 437.388 alunos	- Escolas Avaliadas: 6.386 - Língua Portuguesa: 224.742 alunos - Matemática: 225.142 alunos
2008	Língua Portuguesa e Matemática	5º e 9º ano do EF e 3º ano do EM	- Escolas Avaliadas: 3.698 - Língua Portuguesa: 444.532 alunos - Matemática: 431.547 alunos	- Escolas Avaliadas: 6.656 - Língua Portuguesa: 217.534 alunos - Matemática: 215.766 alunos
2009	Língua Portuguesa e Matemática	5º e 9º ano do EF e 3º ano do EM	- Escolas Avaliadas: 3.605 - Língua Portuguesa: 443.483 alunos - Matemática: 438.706 alunos	- Escolas Avaliadas: 6.329 - Língua Portuguesa: 231.746 alunos - Matemática: 231.284 alunos
2010	Língua Portuguesa e Matemática	5º e 9º ano do EF e 3º ano do EM	- Escolas Avaliadas: 3.553 - Língua Portuguesa: 439.105 alunos - Matemática: 434.214 alunos	- Escolas Avaliadas: 6.204 - Língua Portuguesa: 237.274 alunos - Matemática: 235.222 alunos
2011	Língua Portuguesa e Matemática	5º e 9º ano do EF e 3º ano do EM		

Fonte: Secretaria de educação do Estado de Minas Gerais.

¹²⁵ Já a operacionalização do PAAE conta com a parceria do Instituto Avaliar

O Simave foi instituído, em 2000, através da implementação do Proeb, um ano após o abandono da experiência do governo de Minas Gerais do Programa de Avaliação da Aprendizagem que funcionou de 1992 a 1998. O Proeb é um programa de avaliação que tem por objetivo avaliar as escolas da rede estadual no 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio. Inicialmente estabeleceu-se que o ciclo de avaliação do Proeb se completaria a cada dois ou três anos. Em 2000 foram aplicados testes com o objetivo de avaliar as competências dos alunos em língua portuguesa e matemática. Já em 2001 foram avaliadas as competências em ciências humanas e naturais. Em 2002 foram aplicados novamente testes de língua portuguesa, enquanto em 2003, somente testes de matemática. Entre 2004 e 2005 teve início um processo de reestruturação do Proeb que levou, a partir de 2006, a SEE-MG a aplicar testes de língua portuguesa e matemática em todos os anos.

A primeira aplicação do Proalfa, por sua vez, ocorreu em 2005 com o intuito de verificar os níveis de alfabetização alcançados pelos alunos do 3º ano do ensino fundamental da rede pública e assim embasar intervenções pedagógicas necessárias no processo de alfabetização/letramentos dos alunos. O alcance limitado do Proalfa de 2005 foi sendo posteriormente ampliado para também avaliar estudantes do 2º, 4º e 5º ano do ensino fundamental das escolas estaduais e municipais mineiras. A Tabela 11 mostra a trajetória do Proalfa desde 2005:

Tabela 11: Trajetória do Proalfa

Edições	Disciplina Avaliada	Etapa de Escolaridade Avaliada	Abrangência	
			Rede Estadual	Rede Municipal
2005	Língua Portuguesa	3º ano do EF	10.685 alunos	–
2006	Língua Portuguesa	3º e 4º ano do EF	2.343 escolas 119.477 alunos	4.518 escolas 167.015 alunos
2007	Língua Portuguesa	2º, 3º e 4º ano do EF + 5º ano do EF de baixo desempenho	2.517 escolas 158.164 alunos	6.049 escolas 99.276 alunos
2008	Língua Portuguesa	2º, 3º e 4º ano do EF + 5º ano do EF de baixo desempenho	2.516 escolas 160.034 alunos	6.957 escolas 225.011 alunos
2009	Língua Portuguesa	2º, 3º e 4º ano do EF + 5º ano do EF de baixo desempenho	2.461 escolas 173.722 alunos	6.990 escolas 272.426 alunos
2010	Língua Portuguesa	2º, 3º e 4º ano do EF + 5º ano do EF de baixo desempenho	2.350 escolas 156.503 alunos	6.826 escolas 265.497 alunos
2011	Língua Portuguesa	2º, 3º e 4º ano do EF + 5º ano do EF de baixo desempenho		

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

A criação do Proalfa e a reestruturação do Proeb viabilizaram, em 2008, a estruturação de um sistema de metas de aprendizagem institucionalizado por meio dos Acordos de Resultados da SEE-MG¹²⁶, das Superintendências Regionais de Educação (SRE) e das unidades escolares (PINTO e SARAIVA, 2010). O Acordo de Resultados é um instrumento de pactuação de metas que estabelece, por meio de indicadores, os compromissos da SEE-MG, das SRE e das escolas estaduais em termos de desempenho esperado.

O mecanismo de Acordo de Resultados foi estabelecido a partir de duas etapas (DECRETO n° 44.873/2008). A 1ª etapa, que reflete os resultados globais da SEE-MG, se refere ao acordo firmado entre os órgãos centrais da SEE-MG e governador onde é estabelecido um conjunto de indicadores e metas institucionais a serem alcançados. A 2ª etapa, por sua vez, se refere aos Acordos de Resultados firmados entre SRE/escolas estaduais e a SEE-MG estabelecendo um conjunto de indicadores e metas para cada uma destas unidades.

Tabela 12: Indicadores Finalísticos (2008, 2009 e 2010)

Indicador	Peso
1. Percentual de alunos do 3º ano do EF no nível recomendado de leitura	18%
2. Proficiência Média dos alunos do 3º ano do EF das escolas estaduais – leitura	10%
3. Proficiência Média dos alunos do 5º ano do EF das escolas estaduais – matemática	6%
4. Proficiência Média dos alunos do 9º ano do EF das escolas estaduais – matemática	6%
5. Proficiência Média dos alunos do 3º ano do EM das escolas estaduais – matemática	6%
6. Proficiência Média dos alunos do 5º ano do EF das escolas estaduais – português	6%
7. Proficiência Média dos alunos do 9º ano do EF das escolas estaduais – português	6%
8. Proficiência Média dos alunos do 3º ano do EM das escolas estaduais – português	6%
9. Taxa de distorção idade-série EF da Rede Estadual	6%
10. Taxa de distorção idade-série EM da Rede Estadual	6%
11. Taxa de conclusão do EF da Rede Estadual	6%
12. Taxa de conclusão do EM da Rede Estadual	6%
13. Taxa de distorção idade-série EF no Grande Norte	6%
14. Taxa de distorção idade-série EM no Grande Norte	6%
INDICADOR FINALÍSTICO DA SEE-SP	100%

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

Os Acordos de Resultados derivados da 1ª etapa tem por base um indicador sintético composto: a) por resultados finalísticos observados nas avaliações externas padronizadas existentes no âmbito do Simave e nas taxas de conclusão e de distorção idade-série (peso de 53,2%); b) pela avaliação da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) em relação à execução de um conjunto de projetos prioritários, denominados de projetos estruturadores da

¹²⁶ O primeiro Acordo de Resultados pactuado entre a Seplag e a SEE-MG data de 2007. O desdobramento do Acordo de Resultados em direção aos demais níveis da cadeia de implementação teve início em 2007.

educação (peso de 31,2%); e c) pelas iniciativas de gestão executadas (peso de 15,6%)¹²⁷. A composição deste indicador sintético é exemplificada através das três tabelas 12, 13 e 14.

Tabela 13: Indicadores de Execução dos Projetos Estruturantes (2009)

Projeto	Peso
1. Escola Viva, Comunidade Ativa	-
2. Aceleração da Aprendizagem do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce	-
3. Novos Padrões de Atendimento da Educação Básica	49%
4. Sistema de Avaliação da Qualidade do Ensino e das Escolas	3%
5. Escola em Tempo Integral	11%
6. Desempenho e Qualificação Profissional	2%
7. Ensino Médio Profissionalizante	14%
8. Pró-médio – Melhoria da Qualidade e Eficiência do Ensino Médio	14%
9. Projeto Travessia	7%
INDICADOR DOS PROJETOS ESTRUTURANTES	100%

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

Tabela 14: Indicadores de Execução das Iniciativas de Gestão (2008)

Item	Peso
Otimizar macro-processos críticos no trabalho da SEE	10%
Ampliação da utilização do Sistema de gestão nas Escolas	30%
Aprimoramento do Acompanhamento das Obras Escolares	30%
Sistema de Acompanhamento do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP)	10%
Centro de Referência Virtual do Professor	10%
Centro de referência Virtual do Professor (CRV)	10%
INDICADOR DAS INICIATIVAS DE GESTÃO	100%

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

A definição das metas para as demais unidades organizacionais ocorreu mediante o processo de desdobramento concretizado por meio da 2ª etapa do Acordo de Resultados. A SEE-MG, por meio do então secretário adjunto João Filocre, apresentou o conjunto de indicadores que pautariam as metas de desempenho de cada uma das 46 SRE. O indicador sintético utilizado para avaliar o desempenho das SRE apresentava a composição apresentada na Tabela 15.

¹²⁷ Apresentação da SEE-MG disponível no sítio: <https://www.educacao.mg.gov.br/imprensa/noticias/1519-acordo-de-resultados-minas-um-passo-a-frente> no dia 25/02/2012. A SEE-MG informou que o peso percentual entre os Indicadores Finalísticos, Indicadores de Execução dos Projetos Estruturantes e Indicadores de Execução das Iniciativas de Gestão continuava apresentando a mesma distribuição nos anos de 2009 e 2010.

Tabela 15: Indicadores Finalísticos da SRE (2008, 2009 e 2010)

Indicador	Peso		
	2008	2009	2010
Relação Professor/Aluno	10%	-	-
% de alunos do 3º ano do EF no nível recomendável de leitura	5%	10%	10%
Proficiência Média do PROALFA – 3º ano	3,5%	7%	7%
Proficiência Média do PROEB – 5º ano do EF – Português	1,5%	3%	3%
Proficiência Média do PROEB – 9º ano do EF – Português	1,5%	3%	3%
Proficiência Média do PROEB – 3º ano do EM – Português	1,5%	3%	3%
Proficiência Média do PROEB – 5º ano do EF – Matemática	1,5%	3%	3%
Proficiência Média do PROEB – 9º ano do EF – Matemática	1,5%	3%	3%
Proficiência Média do PROEB – 3º ano do EM – Matemática	1,5%	3%	3%
Taxa de Distorção idade-série – 5º ano do EF	1,5%	-	-
Taxa de Distorção idade-série – 9º ano do EF	1,5%	-	-
Taxa de Distorção idade-série – 5º ano do EF	1,5%	-	-
Taxa de Conclusão – 9º ano do EF	1,5%	-	-
Taxa de Conclusão – 3º ano do EM	1,5%	-	-
INDICADOR FINALÍSTICO DA SER	35%	35%	35%

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

Ainda como decorrência lógica da 2ª etapa do Acordo de Resultados, a SEE-MG também estabeleceu metas de desempenho para todas as escolas estaduais. O indicador sintético utilizado para avaliar o desempenho das unidades escolares apresentava a seguinte composição:

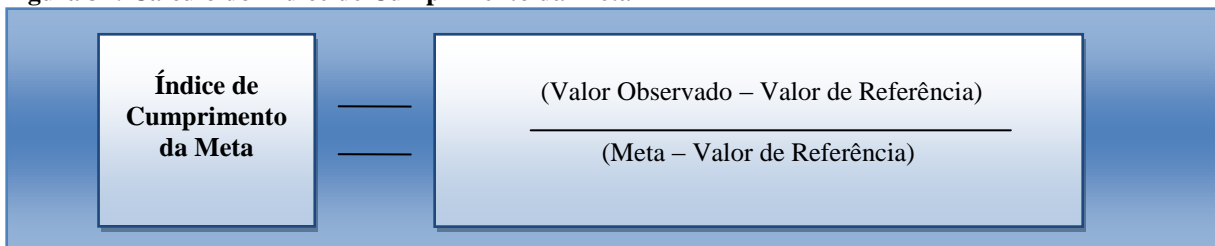
Tabela 16: Indicadores Finalísticos da Escola (2008, 2009 e 2010)

Indicador	2008	2009	2010
% de alunos do 3º ano do EF no nível recomendável de leitura	5%	7,14%	7,14%
Proficiência Média do PROALFA – 3º ano	3,5%	5%	5%
Proficiência Média do PROEB – 5º ano do EF – Português	1,5%	2,14%	2,14%
Proficiência Média do PROEB – 9º ano do EF – Português	1,5%	2,14%	2,14%
Proficiência Média do PROEB – 3º ano do EM – Português	1,5%	2,14%	2,14%
Proficiência Média do PROEB – 5º ano do EF – Matemática	1,5%	2,14%	2,14%
Proficiência Média do PROEB – 9º ano do EF – Matemática	1,5%	2,14%	2,14%
Proficiência Média do PROEB – 3º ano do EM – Matemática	1,5%	2,14%	2,14%
Taxa de Distorção idade-série – 5º ano do EF	1,5%	-	-
Taxa de Distorção idade-série – 9º ano do EF	1,5%	-	-
Taxa de Distorção idade-série – 5º ano do EF	1,5%	-	-
Taxa de Conclusão – 9º ano do EF	1,5%	-	-
Taxa de Conclusão – 3º ano do EM	1,5%	-	-
INDICADOR FINALÍSTICO DA ESCOLA	25%	25%	25%

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

Para o cálculo do índice de cumprimento da meta, tanto no caso da SRE quanto no das escolas estaduais, considera-se o resultado observado no ano anterior, a meta pactuada para o ano presente e o resultado efetivamente alcançado no ano presente. A forma do cálculo do índice de cumprimento da meta é feita conforme a Figura 31:

Figura 31: Cálculo do Índice de Cumprimento da Meta



*Valor Observado = desempenho aferido no ano avaliado

**Valor Referência = desempenho aferido no ano anterior

***Meta = desempenho pactuado no ano avaliado

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

Em relação às metas das escolas, as SRE tinham uma pequena autonomia para ajustar as metas das unidades escolares, desde que respeitada a variação máxima de +/-5% na meta estipulada pela SEE-MG para cada escola. Esta pequena margem de manobra da SRE, em combinação com a política da SEE-MG em estabelecer metas iniciais diferenciadas por escola com base na realidade local e expectativas de aprendizagem positivamente escalonadas ao longo do tempo, modelou a política de metas adotadas em Minas Gerais. A SEE-MG, então, estabeleceu três níveis de proficiência: a) baixa; b) intermediária; e c) recomendável.

Uma decorrência direta da criação de um sistema de metas pelo governo mineiro foi a introdução do prêmio de produtividade, ou seja, um sistema de bonificação de resultados para os profissionais da SEE-MG, das SRE e das unidades escolares através da lei delegada n° 17.600/2008 e do decreto n° 44.873/2008. Este decreto estabeleceu como condições gerais de pagamento do prêmio produtividade:

- I – ser signatário das duas etapas do Acordo de Resultados, com previsão expressa de pagamento de prêmio na Segunda Etapa do Acordo de Resultados;
- II – obter resultado satisfatório na Avaliação de Desempenho Institucional¹²⁸; e
- III – realizar a Avaliação de Desempenho Individual permanente de seus servidores (...). (DECRETO N° 44.873/2008).

O pagamento do prêmio de produtividade obedeceria, em parte, a lógica das duas etapas do Acordo de Resultados¹²⁹. A Seplag, a fim de garantir o pagamento de um prêmio

¹²⁸ Cumpre ressaltar que o recebimento do prêmio produtividade só ocorrerá quando o servidor obtiver um resultado na ADI igual ou superior a 60% - desempenho este que qualifica o resultado como satisfatório.

mínimo aos servidores daquelas secretarias com maior orçamento e, conseqüentemente, maior número de servidores, estabeleceu, no decreto que instituiu a premiação, que aquelas quatro secretarias de maior orçamento, entre as quais se encontra a SEE-MG, teriam um formato de cálculo diferenciado. Ou seja, no que se refere à avaliação de desempenho institucional da SEE-MG, o cálculo obedeceria ao seguinte critério:

Figura 32: Cálculo da Avaliação de Desempenho Institucional

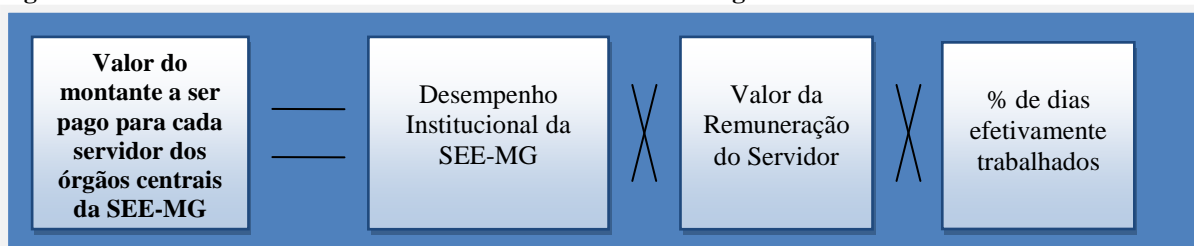


Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

A utilização desta metodologia visava garantir um pagamento mínimo do prêmio de produtividade a fim de estimular aquelas secretarias com maior número de servidores. A garantia de um benefício mínimo, independente do alcance ou não das metas pactuadas, favoreceu a aceitação e disseminação do prêmio de produtividade às carreias da saúde, segurança pública e educação, três secretarias caracterizadas pelo gigantismo em termos de número de funcionários.

Os servidores dos órgãos centrais da SEE-MG receberiam 100% do prêmio com base no percentual de alcance das metas pactuadas na 1ª etapa do Acordo de Resultados. Ou seja, o pagamento tomaria como base a soma do percentual de cumprimento de metas nos três eixos de indicadores que compõem a meta global da SEE-MG, ponderando-o pela remuneração mensal do servidor e pelo percentual de dias efetivamente trabalhados pelo servidor, conforme mostra a Figura 33:

Figura 33: Cálculo do Valor do Prêmio de Produtividade dos Órgãos Centrais da SEE-MG

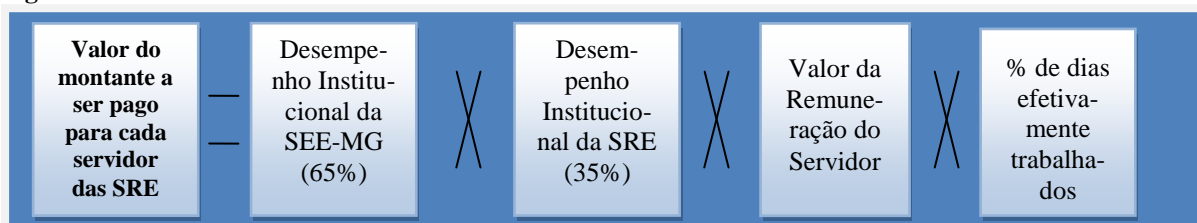


Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

¹²⁹ A lógica do Acordo de Resultados pode ser compreendida como o pagamento do prêmio produtividade proporcional ao alcance das metas de sua unidade de lotação.

Já a base de cálculo para o pagamento do prêmio de produtividade às SRE e escolas obedeceria, em parte, o índice percentual de cumprimento das metas traçadas a partir da 2ª etapa do Acordo de Resultados e, em parte, o desempenho global da SEE-MG. A metodologia para pagamento dos servidores de atuação nas SRE definiu que 35% do prêmio de produtividade seriam pagos com base no índice de cumprimento da meta da própria SRE de atuação, e que os 65% restantes seriam pagos com base no índice de cumprimento da meta global da SEE-MG. Ou seja, o pagamento tomaria como base a o desempenho da SEE-MG e da SRE em questão e a ponderaria pela remuneração mensal e pelo percentual de dias trabalhados pelo servidor, conforme mostra a Figura 34:

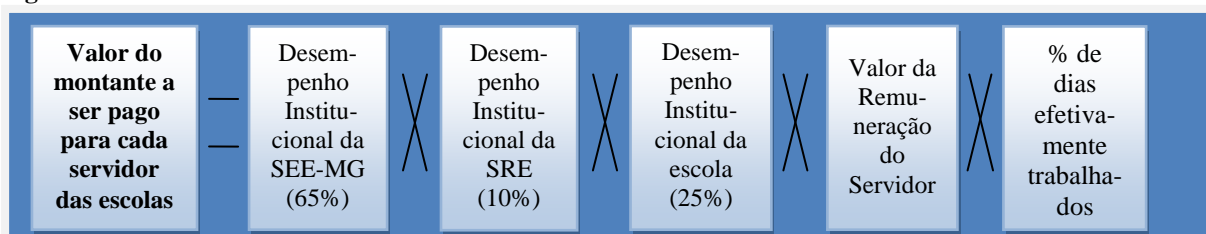
Figura 34: Cálculo do Valor do Prêmio de Produtividade das SRE



Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

Já a metodologia de pagamento aos servidores das unidades escolares definiu que 65% do valor do prêmio adviriam do índice de cumprimento da meta global da SEE-MG, 10% do índice de cumprimento da meta regional de sua SRE e 25% do índice de cumprimento da meta da própria unidade escolar. Este valor, da mesma forma observada para os níveis acima, seria ponderado pela remuneração mensal e pelo percentual de dias trabalhados pelo servidor, conforme identifica a Figura 35:

Figura 35: Cálculo do Valor do Prêmio de Produtividade das Unidades Escolares



Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

Outra mudança introduzida pelo governo mineiro foi um novo modelo de progressão por mérito nas carreiras dos profissionais da educação básica, entre os quais as dos docentes, analistas educacionais e especialistas em educação básica. Este novo modelo remuneratório, previsto a partir da lei nº 15.293 de 2004, incluiu a progressão na carreira com base nos

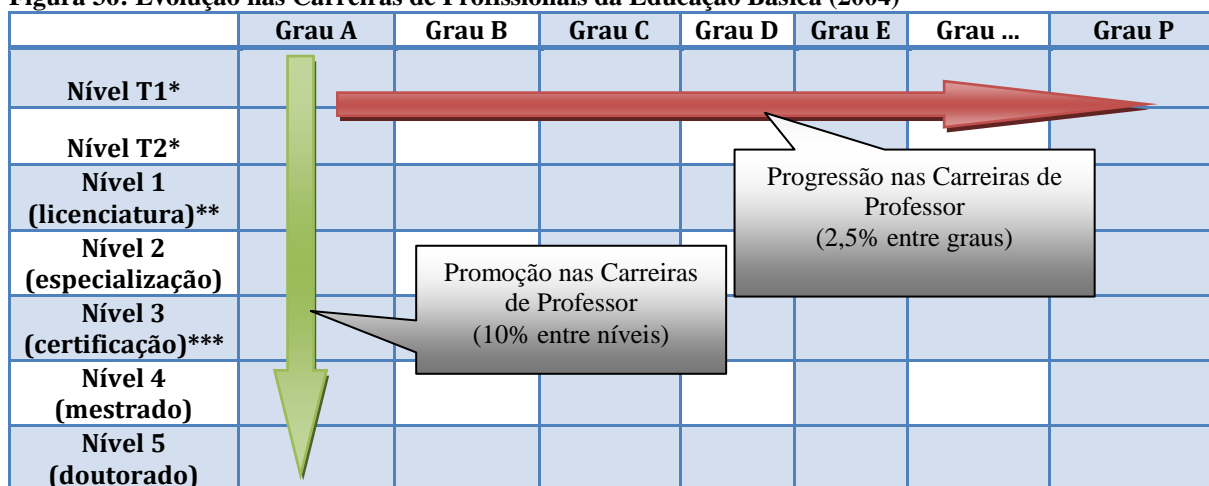
resultados periódicos da ADI – instituída legalmente na SEE-MG pela resolução conjunta SEPLAG/SEE nº 5.645/2004. O modelo remuneratório anterior levava em conta a progressão por tempo de serviço – lei geral do funcionalismo público estadual – e aquela decorrente da obtenção de titulação acadêmica em cursos de formação inicial e continuada.

A partir de então, estabeleceu-se que a progressão remuneratória horizontal de 2,5% nas carreiras dos profissionais da educação básica se faria a cada dois anos – interstício mínimo – a partir do desempenho do profissional aferido através da ADI – necessidade do profissional obter um conceito satisfatório na ADI para progressão. A introdução deste ingrediente de meritocracia, no entanto, não implicou na suspensão da promoção vertical com base na titulação acadêmica, embora se tenha exigido a obtenção de conceito satisfatório na ADI durante os cinco anos de interstício mínimo. O primeiro ano de aplicação da ADI aos servidores das SRE e unidades escolares, no entanto, só ocorreu em 2006, de modo que entre 2004 e 2005 a progressão horizontal ocorreu de forma automática conforme previsão da lei nº 15.293/2004¹³⁰:

Art. 19 - Se, por omissão da SEPLAG, deixar de ser realizada uma ou mais avaliações de desempenho, o número de avaliações não realizadas no interstício será subtraído do número de avaliações de desempenho individual satisfatórias exigido para progressão ou promoção.

A Figura 36 explicita a lógica e do novo modelo de progressão na carreira dos profissionais da educação básica:

Figura 36: Evolução nas Carreiras de Profissionais da Educação Básica (2004)



*Estes níveis somente são válidos para a carreira de professores da educação básica.

**Para as demais carreiras dos profissionais da educação, substitui-se licenciatura por ensino superior.

***A certificação é um exame realizado pela SEE-MG ou instituição credenciada que é condição para evolução ao nível 4 ou 5. A certificação também permite a promoção entre para os níveis 3, 4 e 5 sem a necessidade de título de mestrado o doutorado.

Fonte: própria.

¹³⁰ Informação obtida em entrevista com João Filocre no dia 25/5/2012.

A partir deste novo plano de carreira o número de anos necessário para o docente alcançar o grau mais alto da carreira – grau P – passou a ser de 28 anos, desde que ele alcançasse o nível 5 da escala salarial. A partir de meados de 2010, a fim de unificar as regras remuneratórias na SEE-MG, foi promulgada a lei nº 18.975/2010 que fixou o subsídio como modalidade remuneratória para todas as carreiras de profissionais da educação. Esta medida, embora tenha incorporado uma série de gratificações ao salário base dos profissionais da educação básica, manteve o prêmio de produtividade¹³¹.

Além dos ingredientes que compõem o núcleo da reforma, da política de bonificação por resultados, esta intrinsecamente associada ao sistema de metas criado pelo governo, e do novo sistema de progressão por mérito nas carreiras docentes, outras mudanças também foram adotadas ou fortalecidas a fim de reforçar a eficácia da implementação da reforma gerencial. Neste sentido é crucial destacar a política de descentralização e fortalecimento administrativo das unidades escolares e a política de capacitação de diretores escolares observadas no caso mineiro.

Embora estas mudanças sejam características marcantes da reforma mineira, o início da implementação destas políticas teve início vários anos antes da introdução da padronização curricular, do Simave e do sistema de metas. A política de descentralização e fortalecimento administrativo das unidades escolares teve início em 1991 com a criação de um novo método de seleção de diretores escolares e a adoção de um modelo de avaliação de desempenho individual dos servidores da SEE-MG (PRADO, 2007). Já a política de mudança no papel e na forma de atuação da gerência escolar se deu de forma mais consistente a partir de 1997 com a instituição do Projeto de Capacitação de Dirigentes de Escolas Públicas (Procad) (PRADO, 2007).

A política de descentralização e fortalecimento administrativo das escolas teve início com a criação da Seleção Competitiva de Diretores Escolares (Secom), uma inovação emblemática que permanece vigente até os dias de hoje. A Secom foi instituída por meio de legislação que definiu, de maneira clara e objetiva, as regras para os professores das escolas¹³², efetivos ou designados, se candidatarem para disputa do cargo de diretor escolar a

¹³¹ A lei nº 18.975/2010, por meio do Art. 1º, parágrafo único, combinado com o Art. 3º, inciso XI, inclui o prêmio de produtividade entre as espécies de vantagens indenizatórias mantidas apesar da fixação do subsídio como parcela única da remuneração dos profissionais da educação básica.

¹³² A Resolução nº 852 de 2006 viabilizou que ocupantes da carreira de especialista em educação básica, além dos professores, também pudessem ocupar a função de diretor ou vice-diretor escolar.

ser ocupado pelo período de três anos (ROCHA, 2003). Este método de seleção de diretor e vice-diretor escolar conciliava critérios técnicos, aferidos por meio de uma avaliação objetiva, e participativos – eleição na comunidade escolar – se diferia da prática anterior na qual o preenchimento da função se dava pela simples indicação política.

A mudança mais recente no modelo de seleção de diretores escolares se deu com a publicação da Resolução nº 852/2006. A partir da publicação desta resolução, também se passou a exigir, para o exercício da função de diretor escolar, a obtenção de pontuação igual ou superior a 70% na ADI ou na Avaliação Especial de Desempenho (AED)¹³³, introduzindo-se mais um ingrediente de meritocracia ao processo de Secom. A exigência deste novo requisito era coerente com a política de gestão por resultados institucionalizada no governo estadual de Minas Gerais a partir da Seplag.

A política de descentralização e fortalecimento administrativo das escolas também alcançou outros temas relacionados à gestão de recursos humanos. As políticas alvos das ações da SEE-MG na década de 1990 foram àquelas relativas ao gerenciamento da vida funcional dos funcionários das escolas e a tentativa incipiente de se introduzir uma sistemática de avaliação de desempenho individual. A gerência escolar passou a ser responsável pelo gerenciamento de diversos aspectos da vida de seus funcionários, entre elas o controle direto de informações sobre tempo de serviço, progressão funcional, licenças e afastamentos, além de dar condições mínimas para a realização de avaliações de desempenho docente (MELLO, 1992; MATTOS, 1999). Embora esta medida tenha garantido as condições mínimas para o gerenciamento de pessoas com base em desempenho, a ausência de um mecanismo efetivo de monitoramento pelo alto escalão¹³⁴ tornou a política de avaliação de desempenho docente nas escolas um mero rito burocrático no qual todos eram bem avaliados, independente da evolução da escola em termos de aprendizagem (MATTOS, 1999).

A Seplag, a fim de recuperar o processo de avaliação anual de desempenho individual no nível das escolas e SRE, fortaleceu o instrumento da ADI na SEE-MG, ligando-a diretamente às políticas de: a) progressão por mérito, de acordo com a lei nº 15.293/2004; b) acesso às funções de diretor – resolução nº 852/2006 – e superintendente regional de

¹³³ A AED é voltada para funcionários efetivos em período de estágio probatório.

¹³⁴ Tal mecanismo de monitoramento pelo alto escalão seria a avaliação externa introduzida em Minas Gerais, entre 1992 e 1998. Mas tal avaliação sofreu intenso boicote do sindicato dos professores, no que resultou em um recuo do governo em sua intenção de utilizar os resultados para avaliar cada unidade escolar.

educação – lei delegada nº 182/2011; e c) metas de aprendizagem, a partir de 2010¹³⁵, segunda o art. 3º-A do decreto nº 44.559/2007. Se em sua versão inicial a ADI tinha efeito sobre a concessão de gratificações de desempenho e a possibilidade de demissão do serviço público, o seu formato atual evoluiu a partir de uma série de decisões/mudanças incrementais resultado da aprendizagem contínua do uso deste instrumento pela alta gestão.

A introdução da ADI na SEE-MG se fez, inicialmente, a partir da resolução nº 5.645/2004, quando se criaram o público-alvo, os critérios de avaliação e os formatos das comissões de avaliação do instrumento. Esta primeira versão ficou marcada pelo fato da ADI ter apenas três formatos de formulário – segmento 1 para professores, segmento 2 para agentes do nível intermediário e segmento 3 para cargos de ensino médio e fundamental – e pelo uso exclusivo de medidas qualitativas – intrinsecamente subjetivas (RESOLUÇÃO CONJUNTA Nº 5.654/2004). O primeiro período de aplicação da ADI na SEE-MG se estendeu de 1/07/2004 a 30/06/2005¹³⁶. Os ajustes seguidos na legislação entre 2007 e 2009 culminaram em uma ADI mais robusta, customizada de acordo com a natureza do cargo ou função exercida pelo servidor e adaptada à realidade do ensino fundamental e médio.

Uma das primeiras decisões impactantes em relação ao uso da ADI se referia ao seu efeito sobre a progressão horizontal das carreiras de profissionais da educação básica. A lei nº 15.293/2004, que reestruturou as carreiras da educação básica, definiu que um dos critérios de progressão na carreira – passagem do servidor do grau em que se encontra para o grau subsequente – era o recebimento de duas avaliações de desempenho individual satisfatórias desde a sua progressão anterior. Este uso da ADI como condição para progressão na carreira favoreceu a sua rápida disseminação na SEE-MG. Já a utilização da ADI como uma das condições de designação para as funções de diretor escolar se deu a partir da resolução nº 852/2006 que definiu que os participantes do processo de certificação de diretores escolares deveriam ter obtido pontuação igual ou superior a 70 pontos no último período de avaliação de desempenho individual. `

A avaliação positiva na ADI também passou a ter efeitos remuneratórios para os novos profissionais da educação que entraram em concursos posteriores à promulgação da emenda constitucional nº 57 de 15 de julho de 2003 – desde que houvessem concluído, com bom

¹³⁵ Esta nova metodologia da ADI, no entanto, vigorou apenas em 2010, sendo extinta em 2011 – Entrevista com a Diretora de Avaliação de Desempenho da Seplog, Andrea Muniz.

¹³⁶ Entrevista com Denise Cristina Pires, diretora da Diretoria de Avaliação de Desempenho, da Superintendência de Recursos Humanos da SEE-MG, realizada em 12/07/2012.

aproveitamento, o período de estágio probatório – e aos servidores antigos que optassem em aderir às novas regras do funcionalismo estadual. O caráter residual destes servidores, no entanto, deu uma dimensão pequena ao Adicional de Desempenho (ADE) na SEE-MG. O fato de a adesão à nova regra do estatuto dos funcionários públicos estaduais ter sido baixa contribuiu para o alcance ainda menor desta modalidade de remuneração por desempenho¹³⁷.

Já o atraso na instituição da ADE na SEE-MG deveu-se a ausência de metas institucionais definidas em Acordo de Resultado, conforme exigência do inciso I do artigo 2º da lei nº 14.693/2003. A introdução da ADE só ocorreu com a publicação da lei nº 16.676 em 10 de janeiro de 2007 que alterou o artigo 2º da lei nº 14.693/2003, retirando a exigência de definição de metas institucionais para fins de pagamento desta gratificação. Ou seja, somente em 2007 os servidores da educação passaram a receber mensalmente a gratificação conforme o resultado da ADI.

Uma evolução relevante no instrumento da ADI, mas pouco duradoura, foi a introdução de medidas quantitativas advindas do sistema de indicadores da SEE-MG, das SRE e das unidades escolares. A Seplag, ao fixar que 30% da pontuação da avaliação individual seriam atribuídos de acordo com o percentual de alcance dos resultados pactuados na segunda etapa do acordo de resultados, buscava reforçar o alinhamento entre ADI e os indicadores educacionais aferidos pelo Simave, reduzindo potenciais distorções entre o desempenho real da escola e aquele percebido pela gerência escolar, um dos principais fatores que culminaram no fracasso da ferramenta de avaliação docente aplicada na década de 1990.

A curta experiência da vinculação entre o mecanismo da ADI e o sistema de metas das unidades escolares, SRE e órgãos centrais da SEE-MG visava proporcionar um alinhamento mais robusto entre desempenho e resultado. Esta experiência, no entanto, foi descontinuada, conforme destaca a Maria Aparecida Muniz Jorge:

Destaca-se que a lógica dos 30% foi extinta a partir do período avaliatório de 2011. O que motivou a retirada da avaliação quantitativa como componente da avaliação de desempenho dos servidores foi o impacto gerado no desenvolvimento na carreira e na possibilidade de demissão/exoneração do servidor. Ou seja, foi necessário ajustar o requisito avaliação de desempenho para uma dimensão apenas individual – avaliação qualitativa – para que a progressão e promoção do servidor na carreira ou seu próprio desligamento do Estado independa do desempenho da equipe que ele faça parte - avaliação quantitativa –, uma vez que esta é uma variável que o servidor isoladamente tem pouca governabilidade. Além disso, existiram várias dificuldades

¹³⁷ Ressalta-se que a adesão às novas regras do funcionalismo público estadual pelos servidores empossados antes de 15/07/2003 só ocorreu mediante manifestação formal. O fato de a adesão implicar na abdicação, pelo servidor, de uma série de outros benefícios reduziu ainda mais o alcance da ADE.

operacionais para consolidação da nota final do servidor, já que o período de apuração das notas do acordo de resultados de 2ª etapa não coincidem com o período de apuração da nota da avaliação qualitativa¹³⁸.

A retirada do vínculo entre metas da escola e o instrumento da ADI, no entanto, não reduziu a efetividade do uso da ADI nas escolas. Segundo João Filocre, havia uma coordenação dentro da SEE-MG que analisava o grau de distorção entre os resultados da ADI na escola e o desempenho da escola nas avaliações do Proalfa e Proeb. Ele destacou que:

Sempre que eu ia visitar uma das regionais, eu solicitava uma lista com aquelas escolas que tinham um desempenho muito ruim no Proalfa e Proeb, mas que as avaliações individuais indicavam que tudo estava muito maravilhoso. Nestas agendas eu fazia visitas surpresas às escolas, sem ninguém saber, e questionava a diretora: como é possível os resultados (do Proalfa e Proeb) serem tão ruins se todo mundo recebeu 100% na avaliação individual? A diretora ficava constrangida e tentava dar explicações. Eu pedia para ela colocar isto (as justificativas) por escrito e enviar depois para a secretaria. Isto era muito mais efetivo do que vincular a avaliação (individual) ao prêmio ou ao alcance da meta. No ano seguinte a mesma escola passava a utilizar a avaliação (individual) como tem que ser¹³⁹.

A resolução conjunta SEPLAG/SEE nº 7.110/2009 consolidou o modelo vigente da ADI na SEE-MG, dando continuidade ao processo de fortalecimento da função de gestão de pessoas por parte da gerência escolar e regional. Esta resolução específica da SEE-MG definiu, entre outras coisas, as regras da ADI, a estrutura e competência das comissões de avaliação e as competências da chefia imediata neste processo:

CAPÍTULO II

DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INDIVIDUAL

Art. 2º O Processo de ADI ocorrerá de 1º de janeiro a 31 de dezembro do mesmo ano, devendo ser formalizado e instruído com:

I – Plano de Gestão do Desempenho Individual – PGDI;

II – Termo de Avaliação.

§ 1º O Plano de Gestão do Desempenho Individual – PGDI –, elaborado pela chefia imediata e pelo servidor no início do período avaliatório, deve conter registro das metas e ações planejadas para o respectivo período (...).

§ 2º O Termo de Avaliação constitui-se de duas partes:

I- Parte I: registro da identificação do servidor, da Comissão de Avaliação, notificação do resultado, síntese da entrevista, proposta de desenvolvimento do servidor e manifestação do representante de Sindicato ou Entidade representativa de classe (...).

II- Parte II: Instrumento de Avaliação, contendo os critérios estabelecidos no art. 5º, que deverá ser preenchido no último mês do período avaliatório, contendo o registro do desempenho do servidor avaliado (...).

(...)

CAPÍTULO V

DAS COMISSÕES

Seção I

Da Comissão de Avaliação

¹³⁸ Questionário respondido pela Diretora Central de Gestão do Desempenho da Superintendência Central de Política de Recursos Humanos – Seplag.

¹³⁹ Entrevista com João Filocre no dia 25/5/2012.

Art. 6º As Comissões de Avaliação serão instituídas pelos diretores da Unidade Central, SREs e Escolas Estaduais, compostas por membros titulares e suplentes, presididas obrigatoriamente pela chefia imediata, para avaliar o servidor de que trata o artigo 1º desta Resolução, ocupante ou não de cargo de provimento em comissão ou função gratificada.

§ 1º Considera-se a chefia imediata do servidor, para fins de Avaliação de Desempenho – AD –, o titular ou aquele que estiver respondendo pela unidade de exercício.

(...)

§ 2º O diretor de escola estadual será avaliado por Comissão de Avaliação instituída na respectiva SRE, composta por:

I- diretor da SRE ou chefia imediata;

II- um servidor indicado pela chefia imediata; e

III- dois servidores eleitos ou indicados pelos diretores de escola.

§ 3º O diretor da SRE será avaliado por Comissão de Avaliação instituída na Unidade Central, composta por:

I- servidor indicado pela autoridade máxima da SEE para presidir a comissão;

II- um servidor indicado pelo presidente; e

III- dois servidores eleitos ou indicados pelos diretores das SREs.

(...)

CAPÍTULO VII DAS COMPETÊNCIAS

Art. 13 São competências da chefia imediata do servidor a ser avaliado:

I- coordenar o processo da ADI e AED no âmbito de sua atuação;

II- dar conhecimento prévio aos servidores das normas e dos critérios a serem utilizados no processo avaliatório;

III- coordenar o processo de formação das Comissões de Avaliação e de Recursos, quando for o caso;

IV- disponibilizar tempestivamente os formulários do processo de AD;

V- comunicar ao servidor o início de sua ADI em cada período avaliatório ou etapa de AED, conforme o caso;

VI- preencher o PGDI juntamente com o servidor e atualizá-lo periodicamente;

VII- acompanhar o desempenho do servidor durante o período avaliatório da ADI ou etapa de AED.

VIII- supervisionar, coordenar e orientar a inserção dos dados da AED e ADI no Sistema Informatizado de Avaliação de Desempenho – SISAD

Art. 14 São competências das Comissões de Avaliação:

I- entrevistar o servidor antes do preenchimento do Termo de Avaliação e registrar seu conteúdo de forma resumida, em termo a ser assinado pelo servidor;

II- preencher o Instrumento de Avaliação considerando as informações do PGDI e da entrevista;

III- notificar o servidor do resultado obtido na (...);

IV- analisar, julgar e notificar o servidor da decisão do pedido de reconsideração;

V- encaminhar, à unidade setorial de recursos humanos do órgão de lotação do servidor em disposição na SEE, todos os documentos referentes ao seu processo de avaliação de desempenho (...);

O modelo vigente de ADI aplicada aos professores de educação básica, categoria profissional com maior número de funcionários no governo mineiro, apresenta os seguintes critérios apresentados no Quadro 19:

Quadro 19: Termo de Avaliação – Instrumento de Avaliação dos Professores – 2009

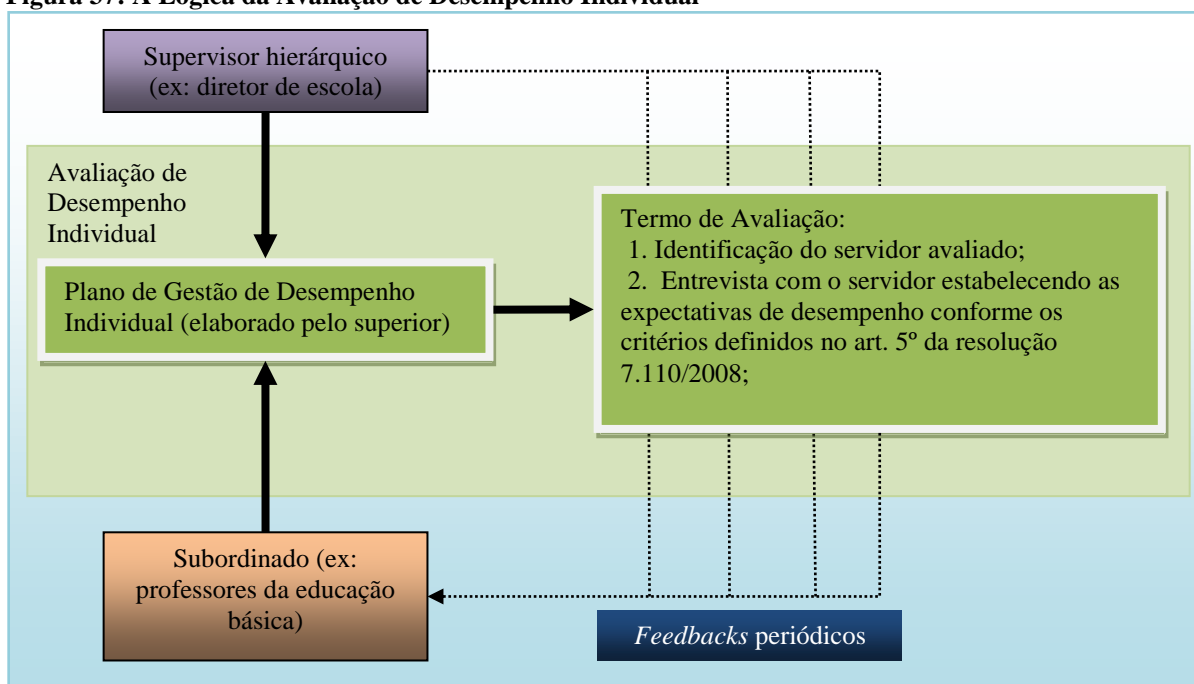
Cargo: Professor da Educação Básica – PEB	
CRITÉRIO I - DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL (1 a 5 pontos cada critério)	Peso
Participa de grupos de estudos, reuniões pedagógicas, cursos, eventos e palestras disponibilizados pelo sistema; estuda e se orienta pelos materiais institucionais da SEE e outros.	2
Compartilha conhecimentos, informações, dificuldades, soluções e práticas exitosas que agregam valor ao trabalho.	1
SUBTOTAL - 15 pontos	
CRITÉRIO II - RELACIONAMENTO INTERPESSOAL (1 a 5 pontos cada critério)	Peso
Relaciona-se cordialmente com todos do seu ambiente de trabalho e com o público em geral, cumpre as normas legais e as decisões pactuadas ou emanadas das instâncias hierárquicas, agindo segundo os princípios éticos que norteiam a administração pública.	1
Respeita a diversidade, adotando práticas inclusivas e éticas no relacionamento com a comunidade e com os alunos em sala de aula.	1
Participa do trabalho de equipe e das ações da escola que envolvem interação com as famílias e alunos, contribuindo para o desenvolvimento das atividades de aprendizagem, recreação e convivência.	1
SUBTOTAL - 15 pontos	
CRITÉRIO III - COMPROMISSOS PROFISSIONAL E INSTITUCIONAL (1 a 5 pontos cada critério)	Peso
Cumprir com responsabilidade suas atribuições e atender as normas da administração pública relativas à assiduidade e pontualidade.	2
Participa de projetos e ações coletivas e da realização das avaliações internas e externas da aprendizagem dos alunos.	1
Zela pela conservação de todo o patrimônio público da instituição.	1
SUBTOTAL - 20 pontos	
CRITÉRIO IV - HABILIDADES TÉCNICAS E PROFISSIONAIS (1 a 5 pontos cada critério)	Peso
Planeja seu trabalho, participa da construção do Projeto Pedagógico da escola, elabora e executa o planejamento didático anual e planos de aulas observando as diretrizes curriculares estaduais.	1
Analisa e utiliza os resultados de avaliações internas e externas para diagnosticar os níveis de aprendizagem dos alunos, avaliar a eficácia do ensino e implementar intervenções pedagógicas, quando necessário.	1
Facilita a aprendizagem utilizando materiais didáticos e processos pedagógicos que estimulam e desafiam os alunos na superação das dificuldades.	1
Apresenta aos pais ou responsáveis os resultados das avaliações de aprendizagem e os indicadores do desenvolvimento do aluno e busca caminhos para superar dificuldades identificadas.	1
Desenvolve eficiente gestão de sala de aula, cria ambiente propício ao desenvolvimento da aprendizagem e de relações humanas saudáveis, orienta os alunos quanto à necessidade de organização, limpeza e conservação dos equipamentos, mobiliário e do prédio escolar.	1
Cria novas oportunidades de aprendizagens e avaliações para os alunos com desempenho insatisfatório, para que todos possam aprender efetivamente o que foi ensinado.	1
Compromete-se com a aprendizagem de todos os seus alunos, esclarecendo dúvidas, orientando e corrigindo, individual e coletivamente, os trabalhos escolares e deveres de casa e presta atendimento diferenciado aos alunos com mais dificuldades.	1
Apresenta atitude positiva em relação à capacidade de aprendizagem dos alunos e é capaz de reconhecer talentos e de promover o desenvolvimento da autoconfiança e autoestima.	1
Obtém bons resultados de aprendizagem de seus alunos evidenciados pelas avaliações internas, realizadas pela escola, e por avaliações externas.	2
SUBTOTAL - 50 pontos	
PONTUAÇÃO TOTAL	

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

A sistemática de funcionamento da ADI, em termos ideais, previa que a chefia imediata proporcionasse *feedbacks* periódicos aos funcionários avaliados a fim de que estes obtivessem um retorno quanto ao seu desempenho. Assim, eventuais problemas de desempenho poderiam ser corrigidos no sentido de melhorar a prática profissional, principalmente pedagógica, dos professores da educação básica. A

Figura 37 ilustra a sistemática esperada pela alta gestão mineira quanto ao uso da ADI:

Figura 37: A Lógica da Avaliação de Desempenho Individual



Fonte: própria.

O fato de a ADI ter sido introduzida em várias secretarias estaduais desde a publicação da lei complementar nº 71/2003 sinalizou que o governo de Minas Gerais considerava tal política uma prioridade de governo. Este fato facilitou a sua introdução na SEE-MG, inclusive nos níveis das SRE e das escolas, reduzindo as resistências a sua adoção.

Já a política de mudança na forma de atuação da gerência escolar teve como marco institucional o Procad, criado em 1997 (MATTOS, 2000). Mas embora o Procad tenha sido criado em 1997, é notório que o processo de descentralização e fortalecimento da gestão administrativa da escola impulsionava mudanças, mesmo que não coordenadas, na forma de atuação da gerência escolar. Primeiro porque o próprio processo de seleção de diretores escolares exigia um conhecimento teórico de gestão na primeira etapa da Secom. A prova de conhecimentos do processo de certificação de diretores escolares, no entanto, não tem a mesma consistência e sistemática de um programa de formação em gestão escolar voltado para diretores e vice-diretores das escolas estaduais.

A estrutura do Procad se manteve relativamente estável até 2004, quando foi substituído pelo Progestão, uma formação continuada estruturada em módulos e concebida no âmbito do Consed. A SEE-MG, ao incluir módulos específicos que versam sobre a política educacional do estado de Minas Gerais, passou a utilizar o Progestão como uma ferramenta adicional de indução da reforma gerencial. Segundo João Filocre, (...) o Progestão se

transformou num curso preparatório para o exame de certificação dos diretores escolares. Era muito difícil passar no exame sem ter feito o curso¹⁴⁰. Além do Progestão, todos os anos na qual ocorre a seleção de diretor escolar há um treinamento presencial realizado com os novos designados em cada uma das SRE.

Outra ferramenta criada no âmbito do Simave e que foi concebida para impulsionar uma reorientação na forma de atuar da gerência escolar é o PAAE. O PAAE, em sua concepção, funcionava como um sistema de geração de provas mensais/bimestrais para avaliação interna e que tinha o objetivo de reforçar a atuação pedagógica da gerência escolar em relação a ganhos de aprendizagem. A influência do PAAE na mudança da cultura da gerência escolar, no entanto, foi pequena na medida em que ela só foi totalmente implementada para o 1º ano do ensino médio em 2010. Conforme relata João Filocre:

O PAAE tem um histórico de contínuo adiamento. A secretaria passou a trabalhar no Banco de Itens das avaliações em 2005. Este banco de itens foi crescendo e alcançou cerca de 56.000 itens. A partir de 2007 já era possível introduzir o PAAE do 6º ano em diante. Mas o PAAE só começou a tomar forma em 2007. Neste ano foi aplicada a avaliação diagnóstica (realizada na primeira semana de aula) no 1º ano do ensino médio de todas as escolas estaduais. Em 2008 também passou a ser obrigatória a aplicação da avaliação final (realizada no final do ano letivo). Mas somente em 2010 (se) tornou disponível para os professores do 1º ano do ensino médio a avaliação contínua. Embora já fosse possível aplicar o PAAE em todos os anos do 6º (ano) do (ensino) fundamental ao 3º ano do (ensino) médio, a SEE-MG não estendeu para os demais anos. Nossa ideia era ampliar o alcance do PAAE na gestão do Anastasia. Eu e a Vanessa (Vanessa Guimarães foi secretária da SEE-MG de 2003 a 2010) tínhamos esta ideia. Parece que a nova gestão da SEE-MG não tem se movimentado no sentido de ampliar o alcance como planejado¹⁴¹.

O PAAE, segundo um técnico da SEE-MG, apresentava uma série de falhas técnicas que dificultavam o seu uso eficaz, mesmo que restrito ao 1º ano do ensino médio. Esta ferramenta de gerenciamento *in loco* também enfrentava críticas internas de parte da equipe do alto escalão e também dos docentes e gerência escolar.

Analisando a política de capacitação da gerência escolar, em conjunto com a política de descentralização e fortalecimento da gestão escolar, é possível identificar esforços da SEE-MG, anteriores a 2004, para estruturar agentes do nível intermediário lotados nas unidades escolares. Esta modelagem advinda da década de 1990, além de limitar à apenas um agente a responsabilidade pelo gerenciamento da escola (diretor escolar), se concentrava apenas em questões relacionadas à gestão administrativa e não contemplava a estruturação das SRE como um sistema complementar de intermediação e gerenciamento *in loco*.

¹⁴⁰ Entrevista com João Filocre no dia 25/5/2012.

¹⁴¹ Entrevista com João Filocre no dia 25/5/2012.

Os esforços de completar esta estrutura de nível intermediário, a fim de fechar as lacunas existentes nas políticas de descentralização administrativa e mudança na atuação da gerência escolar, foram retomados somente a partir de 2004. Ou seja, a partir de uma estrutura média parcialmente institucionalizada desde a década de 1990, o governo do estado de Minas Gerais deu início a um processo de reestruturação de novas instâncias de nível intermediário em 2004 com a publicação da lei estadual nº 15.293/2004. Esta lei reorganizou, entre outras, as carreiras de analista educacional, lotados nos órgãos centrais da SEE-MG ou nas SRE, e de especialista em educação básica, lotados nas unidades escolares. Através da mesma lei foram definidos, respectivamente, 3.053 e 11.885 cargos nestas duas carreiras. Os cargos destas carreiras obedecem ao regime jurídico único estatutário mineiro cuja nomeação é determinada exclusivamente via concurso público.

A lei estadual nº 15.293/2004 agrupou um conjunto de cargos e funções demasiadamente estreitos, além de pouco funcionais, em duas carreiras de nível intermediário com competências mais abrangentes. Assim, os ocupantes dos cargos de supervisor pedagógico e parte dos ocupantes dos cargos de administrador educacional, orientador educacional e analista de educação integral foram agrupados na carreira de especialista em educação básica. Do mesmo modo, os ocupantes dos cargos de analistas da educação em diversas áreas, inspetor escolar, analista de assuntos e legislação de ensino, analista da administração, analista de apoio técnico e parte dos ocupantes dos cargos de administrador educacional, orientador educacional e analista de educação integral foram agrupados na carreira de analista educacional. A mesma lei também reestruturou outras dezenas de cargos na forma de seis carreiras. Segundo João Filocre:

Existia uma desorganização geral dos cargos da secretaria. Havia uma necessidade grande de organizar esta bagunça. Eu mesmo formulei a lei que organizou os cargos. Os 96 cargos existentes foram organizados e agrupados em um total de oito carreiras. Era urgente racionalizar a organização dos quadros da secretaria de educação¹⁴².

O Quadro 20 identifica como as diversas carreiras da educação foram organizadas a partir de 2004:

¹⁴² Entrevista com João Filocre no dia 25/5/2012.

Quadro 20: Carreiras da Educação Básica – Minas Gerais

Carreiras da Educação Básica	Nível	Lotação
Professor de Educação Básica	Superior	Escolas
Analista Educacional	Superior	SEE ou SER
Especialista em Educação Básica	Superior	Escolas
Analista de Educação Básica ¹⁴³	Superior	Escolas específicas
Assistente Técnico de Educação Básica	Médio Técnico	Escola
Assistente Técnico Educacional	Médio	SEE ou SER
Assistente de Educação	Médio	SEE, SER ou Escolas
Auxiliar de Serviços de Educação Básica	Fundamental	SEE, SER ou Escolas

Fonte: Lei estadual nº 15.293/2004

Entre estas carreiras, duas delas de nível intermediário são estratégicas para fins da reforma gerencial na educação mineira: a de analista educacional – incluindo a de inspeção – e a de especialista de educação básica. A nova carreira de nível intermediário que mais tem destaque é a de analista educacional, dado as funções exercidas que o eleva ao papel de conector principal entre alto escalão da Secretaria de Educação e as unidades escolares. Já a carreira de especialista em educação básica foi estruturada a fim de formar, junto com o diretor escolar, uma equipe de gestão escolar capaz de implementar políticas educacionais formuladas pela secretaria.

A SEE-MG, em paralelo a montagem da política de Acordo de Resultados na educação básica e seus desdobramentos na forma de acentuação da descentralização da gestão escolar e da mudança no papel e na forma de atuar da gerência da escola, deu início, em 2007, a estruturação de um sistema de apoio à performance escolar às escolas estaduais que possuíam o ciclo inicial de alfabetização – 1º, 2º e 3º anos do ensino fundamental – através do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP). A parte da gestão do PIP que guarda coerência com a estruturação de um sistema de apoio à performance escolar são as unidades de gestão do programa montada em cada uma das 46 SRE¹⁴⁴. Estas regionais, em razão do formato descentralizado, constituíam-se em potenciais unidades de apoio às escolas a elas vinculadas. Segundo Vanessa Guimarães Pinto e João Filocre,

O PIP é um plano estruturado pela SEE para viabilizar uma ação mais eficaz no conjunto de 2,4 mil escolas do sistema que oferecem os anos iniciais do ensino fundamental. Do ponto de vista estratégico, foram priorizados as regiões e escolas com maior dificuldade para cumprirem as metas estabelecidas. Mas o desafio maior desse plano é atingir a sala de aula, que se tornou o centro para o qual convergem todos os esforços, com a finalidade de transformar as práticas pedagógicas que ali se realizam e acompanhar o andamento do trabalho dos docentes e dos resultados da aprendizagem das crianças. A aposta do PIP é de que os resultados educacionais têm

¹⁴³ Profissionais com formação específica que atua em escolas que atendem alunos com necessidades especiais.

¹⁴⁴ O PIP, que será detalhado mais adiante, também conta com uma estrutura central de gestão que dá apoio às SRE.

mais chances de mudar a partir de uma intervenção direta no trabalho realizado no interior da sala de aula (PINTO e SARAIVA, 2010, p. 124).

A proximidade das unidades era uma condição essencial para que fosse possível operacionalizar equipes pedagógicas que intervissem continuamente nas escolas com o fim de apoiar e monitorar a implementação da política educacional elaborada no alto escalão. A utilização das informações extraídas da atividade de monitoramento sistêmico – indicadores de aprendizagem do Proalfa – pelas equipes pedagógicas regionais do PIP também era condição essencial para montagem de um sistema de apoio à performance escolar na medida em que permitia a priorização da intervenção naquelas escolas com maiores problemas no processo de alfabetização¹⁴⁵.

O formato descentralizado das SRE permitiu a montagem de equipes pedagógicas – geralmente duplas de analistas educacionais – com poder de alcance a um número significativo de unidades escolares. A forma de atuação das equipes regionais do PIP previa o assessoramento às escolas, através de um apoio customizado à gerência escolar e professores alfabetizadores, na montagem de um plano de ação com base no diagnóstico da aprendizagem apontado pelo Proalfa. O plano de ação do PIP de cada escola buscava analisar as causas dos problemas de aprendizagem – apropriação formativa do Proalfa pela equipe escolar – e identificar as ações que deveriam ser tomadas para melhoria dos índices de proficiência.

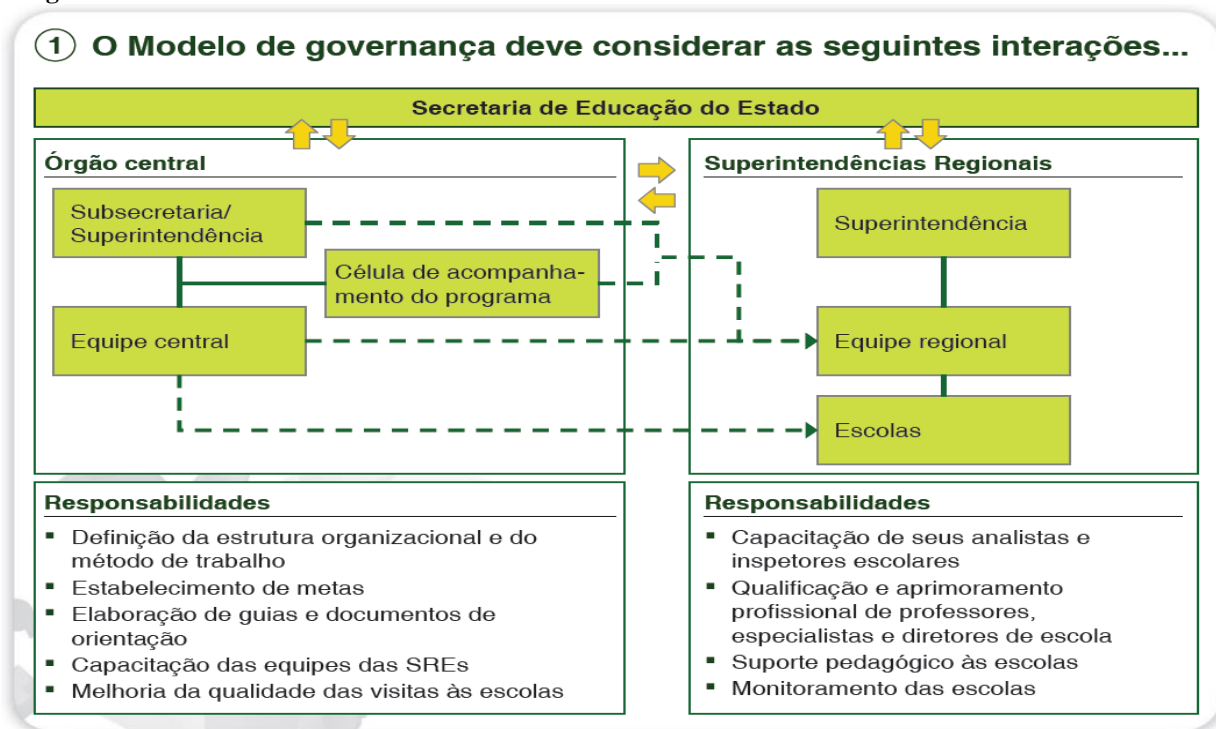
A equipe pedagógica da regional, mais do que isso, passava a acompanhar e monitorar *in loco* a implementação deste plano de ação. As duplas das regionais assistiam as aulas nas escolas com o objetivo de avaliar a atuação didática do professor alfabetizador – identificando problemas e propondo melhorias didático pedagógicas –, monitorando a utilização dos materiais pedagógicos que operacionalizavam a implementação do currículo e dando um feedback em relação aos avanços e problemas na execução do plano de ação do PIP. Ou seja, a atuação destas equipes pedagógicas das SRE não se limitava a um apoio *ex-ante*, mas também uma avaliação *in loco* da qualidade da atuação de uma série de agentes – diretor de escola, especialista em educação básica e professores alfabetizadores – responsáveis por implementar a política na sala de aula.

O quantitativo total da equipe pedagógica do PIP de todas as SRE alcançou, no final de 2008, 1.500 integrantes. A SEE-MG deu início, em 2009, a ampliação do raio de ação destas equipes pedagógicas para o ciclo complementar de alfabetização – 4º e 5º anos do

¹⁴⁵ Esta priorização era essencial na medida em que os recursos humanos de qualidade disponíveis eram escassos, mesmo a SEE-MG realizando contratações mediante processos simplificados.

ensino fundamental – sem, no entanto, ampliar o número de integrantes das SRE. Uma nova ampliação do PIP vem sendo realizada desde 2011 a fim de alcançar os anos finais do ensino fundamental. A SEE-MG, visando ampliar as equipes pedagógicas das regionais, ganhou 480 novos integrantes espalhados pelas 47 SRE¹⁴⁶. A realização de um amplo concurso para as carreiras de nível intermediário na educação em 2011 também destinará um contingente de novos profissionais para o PIP. O modelo de gestão do PIP apresentava o seguinte formato:

Figura 38: Modelo de Gestão do PIP



Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

4.3.2 Contexto Institucional do Estado de Minas Gerais

O governo do estado de Minas Gerais, desde o início 2003, elevou o tema reforma da administração estadual como agenda prioritária de governo. O governo Aécio Neves, através do então Secretário de Planejamento e Gestão, Antônio Anastasia, deu início a política que ficou conhecida como “Choque de Gestão”, um processo de reorganização da administração pública com vistas a aumentar a eficiência e eficácia na execução de políticas públicas. Os esforços desencadeados no âmbito do Choque de Gestão, mais do que uma estratégia setorial, configuraram-se numa estratégia global de governo que potencializou a implementação de uma série componentes do modelo gerencial da educação e favoreceu sua manutenção ao longo do tempo.

¹⁴⁶ A criação da 47ª SRE ocorreu, segundo a Superintendente de Educação Fundamental e Infantil, no final de 2010.

As ações no âmbito Choque de Gestão incluíam diversas ações no sentido de fortalecer a capacidade de planejamento, implementação e geração de resultados na administração pública. Inicialmente o Choque de Gestão buscou fortalecer a função de macro planejamento de longo prazo – os planos de desenvolvimento – do governo através dos projetos estruturadores e das funções de planejamento organizacional – planejamento estratégico – de todas as secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas estaduais através da disseminação da orientação por resultados (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006; VILHENA *et al*, 2006).

A Seplag, a fim de criar uma integração real entre planejamento e orçamento, introduziu uma série de modificações nos instrumentos de planejamento e orçamento de modo a impedir que este último implicasse em subdesempenho dos programas prioritários do governo (OLIVEIRA *et al*, 2006). Uma vez resolvido os obstáculos mais comuns que a gestão orçamentária impunha ao processo de implementação de políticas públicas, o governo mineiro deu início a um processo de reorientação da administração pública, buscando substituir uma cultura focada em procedimentos por outra orientada para resultados.

O movimento de incorporação do método de gestão por resultados na cultura da administração pública mineira se fez, inicialmente, através da política de contratualização que culminou, em um primeiro momento, na primeira geração de Acordo de Resultados (DUARTE *et al*, 2006) e na criação do instrumento da ADI (SILVA *et al*, 2006). A Seplag optou inicialmente por introduzir mecanismos que buscavam aumentar o comprometimento do nível estratégico e individual com os resultados globais, sem, no entanto, criar um instrumento que desdobrasse as metas estratégicas pactuadas em compromissos táticos e operacionais com o nível intermediário.

O Acordo de Resultados é um instrumento de gestão voltado para o fortalecimento e alinhamento das organizações públicas com vistas aos objetivos estratégicos do estado (VILHENA *et al*, 2010). A primeira geração de Acordo de Resultados se referia à pactuação de acordos globais entre as diversas secretarias de estado e a Seplag¹⁴⁷. Este instrumento tinha por finalidade:

- Fixar metas de desempenho específicas para órgãos e entidades, compatibilizando a atividade desenvolvida com as políticas e os programas governamentais;
- Aumentar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade;

¹⁴⁷ O Acordo de Resultados, no entanto, engloba não só as secretarias de estado, mas também todo o conjunto de autarquias, fundações e empresas públicas (DUARTE *et al*, 2006).

- Aperfeiçoar o acompanhamento e controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado pela consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência;
- Dar transparência às ações dos órgãos públicos e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa, mediante a divulgação, por meio eletrônico, dos termos de cada acordo e de seus resultados;
- Racionalizar os gastos com custeio administrativo de forma a possibilitar maior destinação de recursos às atividades finalísticas do órgão ou entidade;
- Estimular e valorizar por meio da implantação de programas de capacitação, da valorização e profissionalização;
- Estimular o desenvolvimento e a instituição da avaliação de desempenho individual dos servidores (DUARTE *et al*, 2006, p. 98).

A Seplag, em termos organizacionais, instituiu um escritório de projetos denominado de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado¹⁴⁸ (GERAES), que realizava reuniões mensais de acompanhamento dos projetos prioritários – denominados de estruturantes – junto aos gerentes destes projetos (VILHENA *et al*, 2010). Esta sistemática de acompanhamento deu base à institucionalização do Sistema de Monitoramento e Avaliação (M&A).

Já a ADI buscava introduzir ingredientes meritocráticos na gestão de pessoas em lugar do antigo modelo no qual o “(...) decurso do tempo era o único diferencial para concessão de benefícios aos servidores e independia do seu desempenho” (SILVA *et al*, 2006, p. 162). A fim de modificar a lógica que movia toda a administração pública o governo mineiro empreendeu uma série de mudanças legais, iniciando com a Constituição Estadual (§3º do art. 31) e se seguindo com leis (lei complementar nº 71 e mudanças posteriores) e decretos (decreto nº 43.672), que viabilizaram a instituição da ADI. A ADI foi concebida com o objetivo de:

- Contribuir para a implementação do princípio da eficiência na Administração Pública do Poder Executivo Estadual;
- Fornecer subsídios à gestão da política de recursos humanos;
- Aprimorar o desempenho dos servidores e dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual;
- Valorizar e reconhecer o desempenho eficiente do servidor;
- Identificar as necessidades e as prioridades de capacitação do servidor;
- Possibilitar o estreitamento das relações interpessoais e a cooperação dos servidores entre si e com suas chefias;
- Promover a adequação funcional do servidor;
- Contribuir para o crescimento pessoal e profissional do servidor;
- Contribuir para o desenvolvimento de novas habilidades do servidor;
- Produzir informações gerenciais;
- Identificar habilidades e talentos do servidor;

¹⁴⁸ O GERAES é o nome pela qual ficou conhecido a Unidade de Apoio ao Gerenciamento de Projetos (UAPG) – um escritório de projetos que atuou na primeira fase de disseminação e institucionalização da gestão por resultados – Primeira Geração do Acordo de Resultados.

- Ser um instrumento para o alinhamento das metas individuais com as metas institucionais e com a agenda estratégica do Governo (grifo meu) (SILVA *et al*, 2006, p. 162).

A legislação estabeleceu a metodologia – conjugação dos métodos da escola gráfica e dos fatores descritivos – e a periodicidade da ADI – aplicação anual com vigência de julho de um ano a junho do ano seguinte. O processo de ADI tem início a partir da formalização do Termo Inicial de Avaliação pela autoridade máxima do órgão ou entidade. A chefia de cada órgão, então, comunica o início do processo de ADI com o preenchimento do formulário do Plano de Gestão do Desempenho Individual (PGDI) – pactuação de metas com cada servidor para permitir um julgamento mais objetivo de seu desempenho – em conjunto com cada subordinado sob sua supervisão. A chefia, então, deve alimentar periodicamente o PGDI e dar *feedbacks* ao servidor sobre o seu desempenho. No último mês de avaliação é constituído uma Comissão de Avaliação que deve proceder com a análise e registro do desempenho do servidor, consultando todos os documentos que compõem o processo de ADI (PGDI, Informações sobre as Condições de Trabalho e termo da entrevista de avaliação), e preenchendo, ao término do trabalho da comissão, o Termo Final de Avaliação (SILVA *et al*, 2006). Os resultados do processo podem ser a concessão de gratificação de desempenho e a permissão para progressão salarial, em caso de resultados positivos, ou a abertura de processo administrativo para demissão em caso de resultados insatisfatórios contínuos do servidor avaliado.

O processo de desdobramento da contratualização de resultados globais das secretarias em direção aos demais níveis organizacionais, ou seja, partindo-se dos acordos no nível estratégico em direção aos acordos com os níveis táticos e operacionais teve início em 2007. O desdobramento das metas globais em metas táticas e operacionais permitiu um maior nível de alinhamento intra organizacional, ligando de forma mais consistente a ADI com as expectativas que o nível intermediário de cada organização tinha em relação à atuação individual. A evolução do Choque de Gestão (2003-2006) em direção ao Estado para Resultados (2007-2010), segundo Porto e Silveira (2010), foi resultado da aprendizagem acumulada em quatro anos de esforços reformistas, e que naturalmente foi evoluindo em direção ao foco maior e mais intenso na produção e entrega de resultados e benefícios para a sociedade.

A institucionalização da gestão por resultados na administração pública de Minas Gerais foi aprofundada pela criação do Programa Estado para Resultados¹⁴⁹ (EpR). O EpR,

¹⁴⁹ O EpR foi criado pela Lei Delegada nº 112 de 25 de janeiro de 2007.

vinculado à vice-governadoria, atuava conjuntamente com a Seplag a fim de garantir o efetivo desdobramento da contratualização para os níveis tático e operacionais. O programa reorganizou o Sistema de M&A por meio dos recém instituídos Comitês de Resultados, ampliando seus poderes e funções a fim de que viabilizar o desdobramento do Acordo de Resultados. Os anos de 2007 e 2008 foram marcados por um esforço maciço da equipe do EpR na constituição de um amplo espectro de indicadores de desempenho finalísticos a fim de fortalecer o Sistema de M&A.

O desenvolvimento progressivo do Choque de Gestão em direção ao Estado para Resultados pode ser visualizado através da Figura 39:

Figura 39: A Lógica do Acordo de Resultados



Fonte: Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (2012)

O período do Choque de Gestão também ficou marcado por um esforço desencadeado pela Seplag a fim de reestruturar a maior parte das carreiras do Poder Executivo Federal. A intenção de se reformar estas carreiras se deparou inicialmente com uma série de dificuldades como, por exemplo, a falta de informações confiáveis e a precariedade dos sistemas informatizados. Os principais princípios que orientaram a reorganização das carreiras de estado foram o da meritocracia, introduzida com base na ADI como critério de progressão salarial, e o da racionalização administrativa, realizada mediante uma ampla fusão de cargos

dentro de um mesmo grupo de atividades¹⁵⁰ (SILVA *et al*, 2006). A partir da publicação do decreto nº 43.576/2003:

(...) iniciou-se uma série de reuniões entre a equipe técnica da Seplag e os representantes de todos os órgãos e entidades integrantes do grupo de atividades supracitados, com o objetivo de elaborar os planos de carreira, de forma a contemplar as peculiaridades de cada grupo, observando as diretrizes definidas. A elaboração e o encaminhamento à Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais – ALEMG dos anteprojetos de leis dos planos de carreira dos servidores civis do Poder Executivo Estadual foi concluída em dezembro de 2003 (...)
A tramitação dos referidos projetos de lei na ALEMG compreendeu o período entre 31 de dezembro de 2003 e 24 de dezembro de 2004, data da aprovação do último projeto (SILVA *et al*, 2006).

As novas carreiras apresentavam atribuições mais genéricas a fim de abranger várias categorias profissionais e proporcionar quadros multifuncionais. O governo estadual, dando seqüência a este esforço, encaminhou uma série de projetos que instituíam novas tabelas de vencimento básico e regras sobre o reposicionamento nas recém criadas carreiras. A ascensão nas novas carreiras, regra geral, era vertical (progressão), em razão dos resultados periódicos apontados pela ADI, e horizontal (promoção) quando da obtenção de titulação. As denominações das novas carreiras, por sua vez, foram padronizadas de acordo com o nível de escolaridade. Entre os grupos de atividade que tiveram suas carreiras reorganizadas estava presente o da educação básica que, por meio da lei nº 15.293/2004, adotou todas as regras sugeridas pela equipe da Seplag.

O desenvolvimento mais recente da reforma educacional do governo do estado de Minas Gerais deve ser compreendido a partir das políticas no âmbito do Choque de Gestão e, mais recentemente, do Estado para Resultados. Estas políticas, no entanto, se deparam com uma realidade *sui generis* que exige um melhor entendimento da realidade mineira para fins de análise do esforço reformista na educação. Esta realidade, como ressaltada em capítulo anterior, é marcada por uma série de características que influenciaram as escolhas políticas de 2003 em diante. Uma delas é a grande participação do governo estadual no ensino fundamental que funcionou como um incentivo a mais ao ímpeto reformista. A outra é um esforço anterior de reforma que se estendeu de 1991 a 1998 e que determinou uma espécie de *path dependence* que circunscreveu várias das escolhas recentes da SEE-MG.

O governo de Minas Gerais é marcado presença marcante da rede estadual no ensino fundamental. Analisando os dados do Censo Escolar 2010 é possível identificar que a

¹⁵⁰ Segundo Silva et al (2006), o governo mineiro publicou o decreto nº 43.576/2003 que definia 14 grupos de atividades que deveriam reunir, em cada secretaria, cargos cujas finalidades e competências apresentavam maior afinidade.

presença do estado na oferta de ensino fundamental, em termos percentuais, é a maior entre sul, sudeste e centro-oeste, alcançando um total de 47%¹⁵¹. A presença mais marcante da rede estadual no ensino fundamental ocorre em seu ciclo final, ou seja, do 6º ao 9º ano, na qual apenas 30% da rede pública são de responsabilidades de seus 853 municípios. O tamanho do sistema estadual entre as escolas públicas do primeiro ciclo do ensino fundamental está longe de ser desprezível, alcançando um total de 32% no 1º ano e 36% entre o 2º e 5º ano do ensino fundamental. Esta presença marcante da rede estadual no primeiro ciclo do ensino fundamental foi um dos motivos assinalados pelo ex-secretário adjunto da SEE-MG, João Filocre, que permitiu o governo estadual a atuar como um importante indutor na política educacional no âmbito das redes municipais:

Minas Gerais, diferente de outros estados, manteve uma presença bastante significativa da rede estadual na oferta do ensino fundamental. Muitos estados apostaram na municipalização radical do ensino fundamental e perderam um importante instrumento de indução das políticas de alfabetização. Estes estados só sentem o problema da qualidade quando os alunos entram no ensino médio. Mas aí eles não têm muito o que fazer para reverter a situação¹⁵².

O governo mineiro foi o primeiro estado a adotar o ensino fundamental de nove anos através da publicação decreto nº 43.506 de 6 de outubro de 2003. Esta medida, embora legalmente válida somente para a rede estadual, teve, por exemplo, um efeito indutor sobre as redes municipais na medida em que houve pressões de saída das escolas municipais em direção às escolas estaduais. A SEE-MG trabalhou, desde o final de 2003, na estruturação de suas escolas para que elas ofertassem o recém criado 1º ano do ensino fundamental, antigo último ano do ensino infantil, que era administrado inteiramente pelos governos municipais. A definição do processo de alfabetização como prioridade de governo (PINTO e SARAIVA, 2010) acelerou o processo de expansão da rede estadual na oferta do 1º ano para estudantes de seis anos de idade.

Outra característica marcante do atual modelo de reforma educacional de Minas Gerais foi um esforço anterior inédito no país, entre 1991 e 1998, que representou a primeira tentativa de reforma gerencial na educação. Este esforço anterior ficou marcado pela introdução (PRADO, 2007): a) da Secom de diretores escolares – um método alternativo mais flexível do que o concurso público – na rede estadual (1992); b) de um sistema de avaliação de desempenho nas unidades escolares (1992); c) de um sistema de avaliação externa; e d) de

¹⁵¹ Exceto o Distrito Federal que possui características *sui generis* entre os demais entes federativos no país.

¹⁵² Entrevista realizada com João Filocre em 25/5/2012.

uma formação voltada a reorientar a atuação do diretor escolar em favor dos resultados da aprendizagem. Todas estas experiências geraram um grande aprendizado aos esforços reformistas da SEE-MG¹⁵³.

Uma última observação quanto ao ambiente institucional mineiro é a baixa ressonância que as ações reformistas mineiras, inclusive na educação, encontraram nos veículos de comunicação em massa. Este ambiente permitia com que as políticas introduzidas em Minas Gerais fossem pouco abertas a críticas, garantindo maior força à alta gestão naquelas mudanças que tendem a causar maior desgaste. A existência do estatuto da lei delegada, combinado com a debilidade dos veículos de imprensa, reduzia os custos políticos associados aos esforços reformistas mineiro.

4.3.3 O Alto Escalão Governamental em Minas Gerais

A forma de atuação do alto escalão mineiro na reforma gerencial da educação, diferente daquele observado em São Paulo, ficou marcada pelo incrementalismo. O maior tempo de ação reformista permitiu que as resistências dos agentes intermediários e dos docentes fossem amenizadas e contornadas de maneira mais suave e dialogada. A pequena pressão da opinião pública – a ausência de um debate mais amplo via grandes veículos de comunicação – e a opção por políticas mais moderadas também foram preponderante para que a atuação reformista enfrentasse uma resistência menor interna – da própria burocracia – e externa – dos partidos de oposição.

4.3.3.1 A Atuação do Alto Escalão em Minas Gerais

O *policy design* da reforma em Minas Gerais guarda uma série de semelhanças com reformas gerenciais da educação de vários países e com a reforma paulista. Assim como no caso paulista, a crise de qualidade na educação mineira também era compreendida como resultado da ausência de marcos – tais como parâmetro curricular, medidas de qualidade objetivas aferidas por meio de avaliação externa –, incentivos – sistema de metas e bônus por resultados – e qualificação gerencial que induzissem a atuação docente em direção ao alcance das metas educacionais a partir dos meios e de um conjunto de práticas propagadas pelo alto escalão.

¹⁵³ João Filocre, por exemplo, foi Secretário Adjunto de Educação de Minas em dois períodos: 1997 a 1998 e 2003 a 2010.

Os meios criados pela alta gestão mineira com o fim de melhoria da qualidade da educação foram os materiais estruturados dos professores para os três primeiros anos do ensino fundamental, os cadernos orientadores para os estudantes do 4º e 5º anos do ensino fundamental, os CBCs para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio, o diagnóstico da avaliação externa – Proalfa e Proeb – e das avaliações internas no âmbito do PAAE e o *empowerment* e mudança no papel e funções da gerência escolar na sua atuação de gestora por desempenho da equipe docente. O prêmio de produtividade, o sistema de metas educacionais, e a nova regra de progressão na carreira docente, embora não sejam instrumentos de uso direto dos docentes e gerência intermediária, funcionam mais como um incentivo adicional aos docentes no uso efetivo dos meios concebidos pelo alto escalão.

A análise do *policy design* da política curricular de Minas Gerais pode ser feita a partir das diferentes estratégias curriculares introduzidos em três ciclos distintos da educação básica. O *policy design* da primeira estratégia, referente aos três primeiros anos do ensino fundamental, é marcada pela edição de um material estruturado voltado aos docentes alfabetizadores. O *policy design* da segunda estratégia, que compreende o 4º e 5º anos do ensino fundamental, é marcada pela distribuição de cadernos orientadores aos docentes. Estes cadernos, embora proporcionem um norte para a atuação dos professores, representam a opção por um grau intermediário de estruturação da prática docente pelo alto escalão. Já o *policy design* da última estratégia, adotada para o ciclo final do ensino fundamental e para o ensino médio, consiste na definição dos conteúdos, habilidades e competências curriculares a partir dos CBCs. A publicação dos CBCs representa a estratégia mais básica de estruturação de uma política curricular na medida em que gera apenas uma indução leve – a partir da definição dos conteúdos, habilidades e competências a serem aprendidos em cada ano do ensino fundamental e médio – da atuação docente.

O **público-alvo** destas estratégias são os estudantes, muito embora a eficácia da implementação desta política dependa, na maior parte, do docente da rede estadual – o agente implementador *stricte sensu*. O **objetivo** destas políticas curriculares é a institucionalização daqueles conteúdos, habilidades e competências considerados essenciais na formação dos estudantes do ensino fundamental e médio.

A montagem dos materiais estruturados em Minas Gerais, primeira das estratégias identificadas acima, tinha como objetivo sistematizar de forma intensa o ensino durante a etapa de alfabetização. A estratégia do material estruturado, ao orientar os docentes na

preparação das aulas, visa garantir a aprendizagem daqueles conteúdos, habilidades e competências considerados essenciais ao processo de alfabetização a partir de uma opção intensamente estruturada de atuação docente. O Guia do Professor Alfabetizador, instrumento curricular concebido pela alta gestão para os primeiros anos do ensino fundamental, além de identificar os *outputs* na forma de competências adquiridas, também induz os docentes a adotarem uma determinada abordagem pedagógica, uma dada seqüência lógica de conteúdos, um nível calibrado de dificuldade, um roteiro de atividades de aula e uma proposta pré-estabelecida de avaliação interna da aprendizagem.

O *policy tool* inerente ao material estruturado é do tipo **autoridade**, ou seja, a definição normativa detalhada daqueles conteúdos, habilidades e competências a serem aprendidos em cada um dos anos do ciclo inicial do ensino fundamental. Embora a elaboração prévia de um guia detalhado de atuação docente – organização prévia de cada aula nos três primeiros anos do ensino fundamental – seja, de certa forma, um *policy tool* do tipo **incentivo**, uma vez que a facilidade de se ter um plano de aula¹⁵⁴ pronto induz a adoção da política curricular, é certo que os professores detêm espaços de discricionariedade para adotar ou não a proposta inerente a este material. Ou seja, os amplos níveis de discricionariedade em sala de aula à disposição dos professores tornam os materiais estruturados um *policy tool* forte em termos de autoridade, mas mais fraco em termos de incentivo.

A **teoria causal** por trás da política curricular nos três primeiros anos do ensino fundamental é que uma intensa redução do improvisado por parte dos professores alfabetizadores, não só em termos de uma definição prévia de conteúdos, habilidades e competências considerados essenciais, mas também através da especificação de uma seqüência e grau de dificuldade dos conteúdos, do método pedagógico, do roteiro de atividades e das formas de avaliação da aprendizagem proporcionará ganhos de aprendizagem por parte dos estudantes.

A edição de cadernos orientadores para o 4º e 5º anos também buscava sistematizar a aprendizagem nos anos finais do ciclo inicial do ensino fundamental. Esta estratégia, no entanto, organizava a atuação do docente de forma mais moderada do que os Guias do Professor Alfabetizador, não identificando uma abordagem pedagógica nem organizando cada uma das aulas do ano letivo. O *policy tool* inerente a esta estratégia de política curricular também é do tipo **autoridade**, visto que a ausência de uma organização prévia de cada uma

¹⁵⁴ Plano de aula é o planejamento feito ou destinado ao professor para cada aula.

das aulas dota os cadernos orientadores de um poder de indução menor que o material estruturado.

Já a publicação dos CBCs para o ciclo final do ensino fundamental e ensino médio tem sido o *mainstream* da política curricular na maior parte dos anos da educação básica em Minas Gerais desde 2005. Os CBCs, no entanto, têm um poder de indução mais fraco do que o *policy design* das duas estratégias adotadas no ciclo inicial do ensino fundamental na medida em que somente identifica aquele conjunto de conteúdos, habilidades e competências curriculares para cada um dos anos entre 6º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio. Ou seja, o *policy tool* desta política é quase que exclusivamente do tipo **autoridade**.

Embora a **teoria causal** inerente aos cadernos orientadores e aos CBCs sejam a mesma daquela identificada para os casos do material estruturado – reduzir dos espaços de discricionariedade por parte dos professores –, a razão principal pela não confecção de guias estruturados de atuação docente nos demais anos do ensino fundamental e médio são, principalmente, as dificuldades orçamentárias e técnicas inerentes à elaboração e impressão deste tipo de material¹⁵⁵ e a maior resistência dos professores em anos mais avançados do ensino básico¹⁵⁶. O desejo da SEE-MG de produzir guias estruturados para os demais anos do ensino fundamental, segundo declarações da Superintendente de Ensino Fundamental e Infantil Maria das Graças Pedrosa Bittencourt, identifica que a reforma gerencial em Minas Gerais caminha para um nível de sistematização do ensino fundamental ainda mais intenso. Cabe lembrar que os Guias dos Professores Alfabetizadores – distribuídos a partir de 2008 – foram antecedidos pela edição de cadernos orientadores, entre 2004 e 2007, voltados para os três primeiros anos do ensino fundamental.

O *policy design* do Proalfa e do Proeb, a partir de 2005/2006, foi caracterizado pela escolha de um método avaliativo centrado em cinco anos do ensino fundamental – 2º, 3º, 4º, 5º e 9º anos – e médio – 3º ano – (**público-alvo** da política) e em duas disciplinas específicas – língua portuguesa e matemática. A escolha do fim de cada um dos ciclos do ensino fundamental e do ensino médio – público-alvo destas avaliações – marcam a busca de um alinhamento com as avaliações externas federais. Já a inclusão da avaliação nos 2º, 3º e 4º anos do ensino fundamental – ampliação do público-alvo – foi uma inovação de Minas com vistas a diagnosticar e atuar de forma mais intensa sobre o processo de alfabetização –

¹⁵⁵ Entrevista realizada com Maria das Graças Pedrosa Bittencourt em 20/04/2012.

¹⁵⁶ Entrevista realizada com João Filocre em 25/05/2012.

prioridade educacional da SEE-MG (PINTO e SARAIVA, 2010). Já a concentração da avaliação em conteúdos, habilidades e competências de língua portuguesa e matemática decorre da identificação de conhecimentos prioritários e dos custos associados – orçamento necessário – à aplicação de testes padronizados em outras áreas de conhecimento.

O **objetivo** anunciado pela SEE-MG do sistema de avaliação externa mineira, assim como a paulista, é proporcionar informações para análise da situação educacional em diferentes níveis de detalhamento – global, regional, escolar, por turma e por estudante¹⁵⁷. Mas o *policy tool* preponderante destas avaliações são do tipo **incentivo**. A SEE-MG, ao dar publicidade aos resultados das avaliações, gera incentivos para a atuação mais efetiva dos agentes do alto escalão, nível intermediário e dos professores. Estas avaliações somativas também funcionam, subsidiariamente, como uma *policy tool* do tipo **informação** na medida em que geram dados que podem ser utilizados pelo alto escalão, gerência escolar e docentes para o aperfeiçoamento de sua atuação. A **teoria causal** que está por trás da constituição destes sistemas de avaliação externos é que a identificação dos níveis de aprendizagem dos estudantes produz incentivos e informações para municiar os agentes para a ação educacional mais efetiva.

Ligado à modelagem da avaliação externa está o *policy design* do sistema de metas mineiro. As avaliações externas geram dados que são utilizados como insumos na constituição de indicadores e metas educacionais para todos os escalões da cadeia de implementação. O sistema mineiro de metas, no entanto, utiliza-se de um conjunto de dados diferentes para definição dos indicadores globais da SEE-MG, regionais da SRE e locais das escolas – os **públicos-alvos** da política. A SEE-MG tem seu desempenho aferido a partir da avaliação de indicadores de *outputs* – proficiência média dos estudantes, taxa de distorção idade-série, taxa de conclusão –, de indicadores de execução de projetos e de iniciativas de gestão. Já os indicadores das SRE são aferidos, na maior parte, por indicadores de *outputs*, mas também por um indicador de *input* – relação professor/aluno. Os indicadores das unidades escolares, por sua vez, são exclusivamente de *outputs* e relacionados a níveis de proficiência. O **objetivo** deste sistema de metas é institucionalizar um ensino voltado para o alcance de resultados, em especial aqueles relacionados a ganhos de proficiência.

O *policy tool* inerente a política de definição de metas escolares é do tipo **incentivo**. A **teoria causal** por trás do sistema de metas, assim como no caso paulista, são as teorias motivacionais lastreadas na racionalidade do comportamento humano nas organizações.

¹⁵⁷ O detalhamento individual só é feito no âmbito do Proalfa.

O *policy design* da política de bonificação de resultados para todos os agentes educacionais estatais em Minas Gerais – **público-alvo** da política – é caracterizado pela preponderância dos resultados globais da SEE-MG em comparação aos resultados regionais – das SRE – e por unidade escolar. A opção do alto escalão por este desenho de política decorreu tanto da falta de consenso entre os próprios agentes do núcleo do governo em relação à efetividade da política quanto da necessidade de reduzir a polêmica inerente à aplicação desta forma de remuneração na educação. Assim, a alta gestão definiu que 65% do valor do prêmio de produtividade nas escolas decorreriam do indicador global da SEE-MG, percentual significativamente superior aos 25% ligados diretamente ao desempenho da escola e os 10% ligados ao desempenho da SRE. Da mesma forma, 65% do prêmio de produtividade aos servidores das SRE eram definidos como base no indicador global da SEE-MG, sendo que apenas 35% tomavam por base o desempenho da SRE.

O objetivo do prêmio de produtividade instituído em Minas Gerais é estimular, ainda mais, os agentes educacionais a alcançar as metas estabelecidas. O *policy tool* inerente a política de bonificação por resultados é do tipo **incentivo**. A **teoria causal** por trás deste modelo de remuneração é que prêmios salariais decorrentes da melhoria dos indicadores e do alcance de metas influenciam positivamente a atuação efetiva dos agentes envolvidos com a educação. A premiação financeira, na ótica da alta gestão, também funciona como um incentivo a mais na promoção do alinhamento entre a gerência escolar e os professores e entre os próprios professores na medida em que se gera um certo nível de cobrança para o preavalecimento da coerência entre os marcos educacionais, o planejamento pedagógico da escola e a atuação docente em sala de aula.

O *policy design* do **novo sistema de progressão por mérito** nas carreiras dos profissionais da educação básica em Minas Gerais – **público-alvo** da política – tinha por **objetivo** substituir a lógica da promoção por tempo de serviço pela promoção com base no desempenho aferido por meio do instrumento da ADI. A progressão na carreira passaria a ser feita periodicamente desde que os servidores apresentassem um desempenho satisfatório no exercício de suas funções.

O *policy tool* desta nova metodologia de progressão na carreira é do tipo incentivo e informação. O incentivo é observado na medida em que os docentes são obrigados a pactuar e cumprir uma série de compromissos com a gerência escolar a fim de receber o conceito que permita sua progressão para o nível seguinte. Já a informação se refere ao *feedback* que a ADI proporciona aos avaliados, permitindo a identificação e comunicação de deficiências pela

chefia, assim como um acordo sobre as ações necessárias para melhorar a produtividade do docente. A **teoria causal** desta política é de que a existência de um mecanismo de comunicação, pactuação, apoio e cobrança – Acordo de Resultados de segunda geração – no nível das SRE e unidades escolares fortalece o compromisso dos docentes com as metas de melhoria de qualidade e aumenta sua efetividade profissional.

O *policy design* das políticas de descentralização administrativa da gestão escolar e mudança no papel e na forma de atuação da gerência escolar estão intrinsecamente relacionadas na medida em que envolve a estruturação, pelo alto escalão, do nível intermediário, estrato de agentes responsáveis pelas atividades de intermediação e gerenciamento *in loco* de vários mecanismos da reforma educacional. Embora o *policy design* de ambas as políticas seja distintas, o **público-alvo**, o *policy tool* e a **teoria causal** são similares.

O *policy design* da política de descentralização administrativa da gestão escolar tem por base a ideia de que a gerência escolar – **público-alvo** da política – tem melhores condições para gerenciar, de forma efetiva, seus quadros de funcionários do que os órgãos centrais da SEE-MG – **objetivo** da política. A introdução de um sistema de avaliação individual de desempenho à disposição do diretor da escola, a possibilidade perda de cargo e progressão na carreira são reflexos da expectativa da SEE-MG no fortalecimento da gerência escolar na gestão dos recursos humanos das escolas. A manutenção e aperfeiçoamento do método de seleção de diretores escolares – parcialmente descentralizado – é outra evidência de que o alto escalão considera esta forma de seleção mais adequada para uma gestão – inclusive pedagógica – efetiva no nível da escola.

O *policy design* da política de mudança no papel e na forma de atuação da gerência escolar – **público-alvo** da política – é baseado na ideia de que a gerência da escola deve ter uma atuação mais voltada à gestão pedagógica do que o desempenho de atividades burocráticas sem impacto sobre o processo de ensino-aprendizagem – **objetivo** da política. A fim de consolidar uma cultura de resultados na gerência intermediária, a SEE-MG tem se utilizado desde programas de formação continuada para diretores escolares até a elaboração de novas ferramentas de gerenciamento *in loco* da atuação docente – aqui é possível destacar as avaliações internas no âmbito do PAAE, um sistema formativo de avaliação educacional que permite a detecção de lacunas de aprendizagem em conteúdos, habilidades e competências definidas a partir da política curricular e que viabiliza a intervenção pedagógica em um curto período de tempo. O fortalecimento das atribuições do cargo de especialista em

educação básica – ator do nível intermediário com atuação em cada escola – com funções concentradas na gestão pedagógica foi outra forma da alta gestão redirecionar a atuação da gerência escolar em benefício do foco no processo de ensino-aprendizagem no âmbito da escola.

O *policy tool* da descentralização administrativa, do fortalecimento da gerência escolar e da mudança no papel e na forma de atuação da gerência escolar é do tipo **informação** na medida em que os mecanismos de gestão derivados desta política proporcionam melhores condições para uma gestão efetiva dos quadros escolares e do processo de ensino e aprendizagem. A **teoria causal** por trás destas políticas é que o *empowerment* da gerência escolar, combinada com a mudança cultural de seus integrantes, tem impacto positivo sobre a gestão pedagógica no âmbito escolar e sobre a atuação docente, fomentando a atuação e o alinhamento dos professores às expectativas da alta gestão.

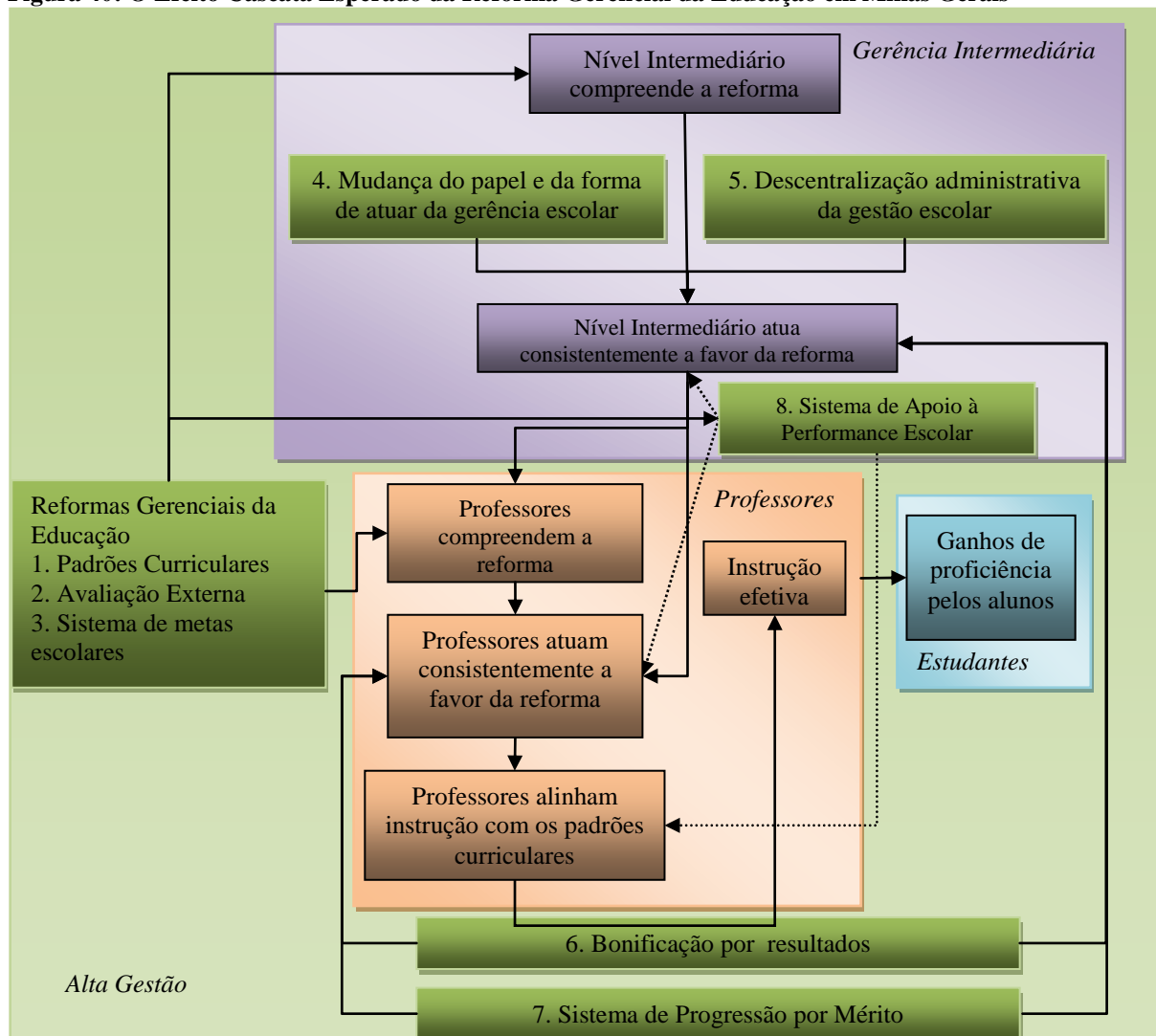
O *policy design* do sistema de apoio à performance escolar em Minas Gerais, até 2010, é caracterizado pela necessidade detectada pelo alto escalão em viabilizar, de forma mais consistente, a implementação eficaz das políticas curriculares e de uma atuação pedagógica orientada por resultados nas unidades escolares. O **público-alvo** desta política são os professores dos anos iniciais do ensino fundamental e a gerência escolar – diretor de escola e especialista em educação básica. O tamanho do estado e a existência de uma estrutura organizacional física descentralizada no estado fez com que o alto escalão do governo optasse pela utilização desta estrutura para montar as equipes pedagógicas regionais do PIP.

O **objetivo** desta política é viabilizar uma instância de intermediação, apoio e controle que permita o uso formativo das avaliações externas – Proalfa e Proeb – para que docentes modifiquem sua forma de atuar. O *policy tool* desta política é do tipo **informação** na medida em que ela visa proporcionar a aquisição, por parte da equipe escolar, de novas habilidades e competências com vistas à melhoria dos indicadores educacionais. Já a **teoria causal** que está por trás desta política é o ceticismo da alta gestão com a ideia de que os professores e a gerência escolar, por si só, consigam traduzir, em ações concretas, os diagnósticos das avaliações externas e os instrumentos curriculares disponibilizados em ações que produzam ganhos de qualidade na educação. A ação da SEE-MG, então, se faz necessária também através do apoio e monitoramento na utilização dos meios elaborados pela equipe central.

A análise do *policy design* global da reforma gerencial da educação em Minas Gerais permite o mapeamento dos efeitos em cadeia esperados pelo alto escalão governamental até o objetivo final do esforço reformista: o ganho de proficiência por parte dos estudantes da rede

estadual A Figura 40 sintetiza as relações decorrentes das teorias causais de cada componente da reforma:

Figura 40: O Efeito Cascata Esperado da Reforma Gerencial da Educação em Minas Gerais



Fonte: própria, modificado de Loeb *et al* (2008)

O *policy design* global do modelo de reforma mineira guarda forte semelhança com aquele observado em São Paulo. A importância atribuída ao nível intermediário em Minas Gerais é bastante acentuada. Os agentes intermediários contam com mais instrumentos de gestão – aqueles advindos da descentralização administrativa da gestão escolar e das mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar – para alavancar o desempenho escolar. Já o prêmio de produtividade e o novo sistema de progressão por na carreira docente, por sua vez, funcionam como um mecanismo adicional para motivar e comprometer os agentes com as metas e políticas formuladas pelo alto escalão.

A Figura 40 permite identificar que o *policy design* da reforma implementada em Minas Gerais atribui grande influência do nível intermediário sobre os ganhos de proficiência

dos alunos. Esta relação pode ser deduzida na medida em que a reforma mineira transfere várias ferramentas de gestão pedagógica e recursos humanos ao nível intermediário. Esta opção política permite inferir que a alta gestão mineira tem altas expectativas em relação à atuação dos agentes intermediários na implementação da nova política curricular e de uma gestão pedagógica orientada para resultados.

Outra atividade desempenhada pela alta gestão que tem impacto sobre a eficácia da implementação de reformas gerenciais da educação é a coordenação. A coordenação, conforme identificado no capítulo três, engloba desde os esforços de comunicação com os demais escalões da administração pública até o processo de negociação e adaptação necessária para que a implementação se desenrole em condições necessárias para a eficácia da implementação.

O teor da comunicação sobre a necessidade de se empreender mudanças na educação de Minas Gerais foi feita a partir das informações sobre o desempenho da rede estadual no Saeb. O alto escalão mineiro atuou ativamente, desde meados de 2003, na comunicação da necessidade de se implementar uma política curricular clara em todos os anos do ensino fundamental e médio. Embora o alto escalão tivesse, desde 2003, o objetivo de implementar um currículo oficial em Minas Gerais a fim de superar a fragmentação curricular, a formulação de uma proposta demandava um debate junto a comunidade acadêmica para ganhar apoio dos atores do nível intermediário e da burocracia de linha de frente – os docentes – a fim de facilitar a concretização da política. Mas a estratégia utilizada em Minas Gerais em termos de política curricular apresentou diferenças significativas em razão do *timing* curto para implementação do currículo dos anos iniciais do ensino fundamental – etapa de alfabetização – em comparação com o *timing* mais longo para definição e implementação do currículo nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

As escolas integrantes do Projeto Escolas-Referência¹⁵⁸ se constituíram num importante *locus* de discussão em torno da proposta curricular dos anos finais do ensino fundamental e ensino médio. O Projeto das Escolas Referência, implementado a partir de 2003, reuniu escolas de excelência – conseguiram alcançar o reconhecimento da comunidade em que atuam – que atuavam como pontos de irradiação para as políticas prioritárias da SEE-MG. A importância do Projeto Escolas-Referência como estratégia de irradiação das

¹⁵⁸ O Projeto Escola-Referência, através de um processo concorrencial, selecionou escolas com base na avaliação dos melhores projetos enviados e no maior percentual de envolvimento de profissionais da educação. Cada escola escolheu uma associada para compartilhar os benefícios do projeto, as boas ideias e práticas educativas a fim de multiplicar os efeitos do projeto.

transformações curriculares e pedagógicas no sistema mineiro de educação básica é destacada em vários documentos oficiais da SEE-MG:

A constituição de uma rede de Escolas-Referência, distribuída por todo o Estado, é também uma estratégia importante da SEE para estender a todas as demais escolas os benefícios das iniciativas transformadoras que a educação pública mineira requer. Sem o suporte das Escolas-Referência, sem o apoio logístico que elas podem oferecer, torna-se quase impossível promover mudanças significativas em toda a rede de ensino, devido às suas dimensões e diversidade (Minas Gerais, 2006, p.24).

O *timing* mais alargado para implementação do currículo oficial dos anos finais do ensino fundamental e ensino médio permitiu que a SEE-MG esticasse o debate para além do meio acadêmico universitário e alto escalão, recebendo *feedbacks* dos níveis intermediários e dos próprios docentes através de encontros na sede da SEE-MG e nas SRE com profissionais das escolas do Projeto Escolas-Referência. A partir destas escolas, a SEE-MG implementou um projeto de capacitação de profissionais – Projeto de Desenvolvimento Profissional (PDP) – tendo por objetivo constituir equipes autogerenciadas de execução de políticas prioritárias patrocinadas pela alta gestão mineira – os Grupos de Desenvolvimento Profissional (GDP) – entre elas a nova política curricular. Estes GDP foram estruturados em áreas de conhecimento, com até quinze profissionais, o que permitia uma dinâmica de discussão capaz de concretizar currículos por disciplina.

Os GDP do Projeto Escolas-Referência funcionaram como grupos focais que debatiam as propostas curriculares preliminares apresentadas pelo alto escalão mineiro – via consultoria. Estes grupos, por terem tamanho limitado – não incluíam todas as escolas da rede estadual –, permitiam uma discussão prévia em torno da proposta de currículo e ofereceram importantes *feedbacks* para a alta gestão calibrar a política curricular antes de sua finalização e publicação. Esta estratégia de avaliação prévia do currículo permitiu, além de uma melhor calibragem da proposta à luz da realidade das unidades escolares, a redução dos conflitos de se adotar uma política sem ouvir os atores responsáveis pela sua implementação em última instância – os professores da rede estadual. Segundo João Filocre,

Os Grupos de Desenvolvimento Profissional permitiu que mais de dez mil professores participassem do processo de definição do currículo mineiro. Inicialmente um grupo de consultores enviou uma proposta de currículo. Entre discussões, idas e vindas entre os Grupos (de Desenvolvimento Profissional) e a secretaria foram mais de três versões dos CBC. Só depois da quarta versão que o CBC chegou na versão atual¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Entrevista com João Filocre realizada em 25/05/2012.

O sítio oficial da SEE-MG, por meio de sua assessoria de comunicação, deu destaque ao diálogo estabelecido pela Subsecretaria da Educação Básica com um grupo de professores no âmbito do Projeto Escola-Referência:

A Secretaria de Estado de Educação (SEE), através do Projeto Escolas-Referência, está investindo na formação de professores e gestores das 220 escolas estaduais de Minas Gerais que participam do projeto. Durante todo o ano de 2004, o Programa de Desenvolvimento Profissional realizou cursos e oficinas com os educadores e professores das escolas estaduais de ensino fundamental e médio de Minas Gerais. Este grupo de professores, orientado por especialistas, elaborou as novas propostas curriculares que estão sendo implementadas em todas as escolas da rede estadual. A prioridade foi a reflexão sobre a reestruturação curricular dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio e o debate de temas gerais da educação como a avaliação da aprendizagem. Os 13.700 professores envolvidos nas discussões participaram da definição e construção da nova proposta curricular de cada disciplina do Conteúdo Básico Comum (CBC). Todas as 2.860 escolas estaduais que oferecem os ensinos fundamental (5ª à 8ª) e médio receberam as propostas para a implementação. Ao todo, foram encaminhadas cerca de 100 mil propostas para os demais professores da rede. Este ano, o aprendizado dos alunos será baseado nestas novas propostas curriculares e os professores poderão apresentar novas sugestões até o final do ano. O CBC será implementado efetivamente em 2006. O conteúdo básico será parte obrigatória do currículo de todas as escolas estaduais de Minas. É a base necessária para que o aluno seja capaz de construir o aprendizado em cada disciplina. O CBC representa 1/3 da carga horária da escola, que é de 800 horas/aula. O conteúdo dos 2/3 restantes serão definidos pelas escolas, em função do projeto pedagógico de cada uma, preservando a autonomia das instituições. O CBC também servirá de base para que sejam estabelecidos os parâmetros das avaliações do aprendizado dos alunos da rede pública estadual e para o planejamento da política educacional¹⁶⁰.

A SEE-MG, ao utilizar-se desta estratégia, também procurou contornar parte das resistências associadas a mudanças em uma política na qual os docentes eram dotados de total autonomia – a política curricular. A publicação dos CBCs para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio foi concluída em meados de 2005 após a boa aceitação da proposta final pelos GDP. Estes GDP, em um segundo momento, se incumbiram de implementar os CBCs em suas escolas e, em um terceiro momento, ajudaram a irradiar, junto com as SRE, a política curricular para as demais escolas da rede – escolas associadas¹⁶¹. A SEE-MG, a partir da publicação dos CBCs, desenvolveu o CRV com o objetivo de estabelecer um veículo de comunicação com os professores na implementação da política curricular e demais programas e projetos do governo estadual.

Este processo de apresentação, discussão, convencimento e negociação da proposta curricular foi marca registrada da implementação da nova política curricular – os CBCs – nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. Mas a definição das políticas voltadas para a etapa de alfabetização como prioridade de governo não permitiu um processo similar

¹⁶⁰ Comunicado da SEE-MG no sítio: <https://www.educacao.mg.gov.br/component/content/article/108/1113-minas-atualiza-curriculo-das-escolas-da-rede-estadual>.

¹⁶¹ As escolas associadas são parte do Projeto Escola-Referência da SEE-MG.

para implementação do currículo do ciclo inicial do ensino fundamental. A necessidade de se definir rapidamente um padrão curricular para os anos de alfabetização culminou com a publicação de cadernos orientadores para os professores alfabetizadores sem passar por um estágio prévio de discussão e *feedbacks* do nível intermediário e dos professores para o alto escalão. Os cadernos orientadores foram elaborados pela equipe do Ceale – UFMG – que tinha amplo conhecimento dos conteúdos, habilidades e competências relacionadas ao processo de alfabetização. O conhecimento técnico do Ceale, combinado com o *status* de prioridade da etapa de alfabetização, culminaram num processo menos dialogado para implementação do currículo nos primeiros anos do ensino fundamental. Os espaços para eventuais mudanças neste material a partir de demandas dos professores foram, em sua maioria, deixadas para uma revisão futura, por meio do CRV.

O CRV, criado em 2005, foi um importante mecanismo de coordenação direta entre alto escalão e professores, favorecendo um processo mais interativo de comunicação, esclarecimento de dúvidas e disseminação de orientações e práticas de sucesso. O CRV se constituiu no mais importante canal de comunicação – divulgação e disseminação – da proposta curricular, orientações pedagógicas e roteiros de atividades, além de ser um veículo rápido para o esclarecimento de dúvidas e geração de *feedbacks* através de seus fóruns temáticos. A SEE-MG, visando estreitar a comunicação com os docentes na implementação da nova política curricular e na disseminação de uma cultura voltada para resultados, criou dois fóruns para o ciclo inicial do ensino fundamental – fóruns do ciclo de alfabetização (1º, 2º e 3º anos) e do ciclo complementar (4º e 5º anos) – oito fóruns para o ciclo final do ensino fundamental – fóruns de arte, ciências, educação física, geografia, história, língua estrangeira – inglês, língua portuguesa e matemática – e doze fóruns para ensino médio – fóruns de arte, biologia, física, química, educação física, geografia, história, língua estrangeira inglês, filosofia, sociologia, matemática e língua portuguesa.

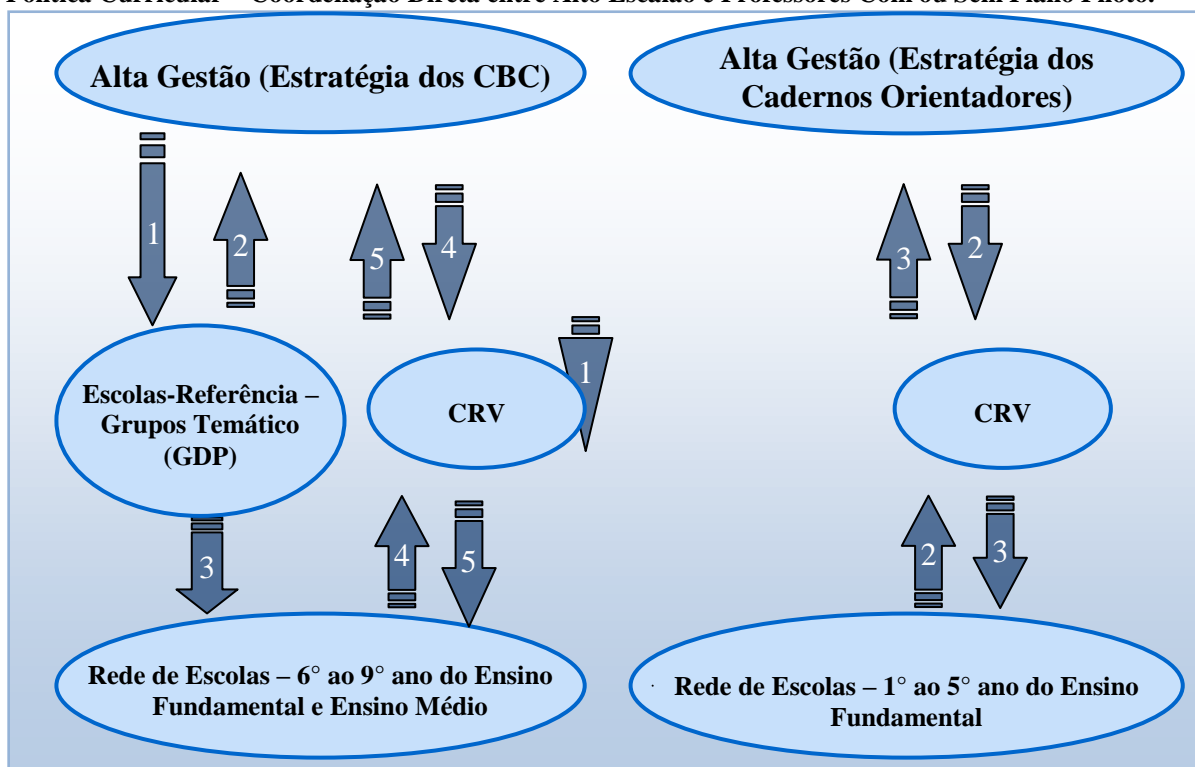
O CRV também estimulou a organização de grupos de estudos a fim de concretizar a formação continuada a partir do PDP. O PDP constituiu a principal ferramenta de capacitação dos docentes para implementação da nova política curricular em Minas Gerais. O crescimento do número de GDP fez com que um número cada vez maior de docentes obtivesse uma formação alinhada com a nova política curricular¹⁶². A SEE-MG também promoveu encontros entre os GDP e os coordenadores dos fóruns temáticos visando fortalecer o alinhamento entre o planejamento curricular e a atuação docente em sala de aula. A construção de um ambiente

¹⁶² O número de GDP formados foram 153 GDP em 2007 e 600 em 2008.

cooperativo por meio do PDP visava reduzir problemas de implementação e potencializar a eficácia dos esforços reformistas do alto escalão.

A diferença entre a ação do alto escalão na implementação dos currículos nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio foi a existência, em um primeiro momento, de um plano piloto – as escolas do Projeto Escolas-Referências – para calibragem da proposta curricular. Estas escolas-referência, em um segundo momento, passaram a atuar como uma rede de irradiação para implementação dos CBCs nas demais unidades escolares. Já a implementação do currículo nos anos iniciais do ensino fundamental não contou com uma instância de mediação a fim de antever e reduzir os possíveis problemas da adoção dos cadernos orientadores. O CRV esteve presente em ambas as estratégias fazendo o caminho de ida e vinda de informação e formação entre alta gestão e gerência intermediária em prol da implementação do novo currículo em Minas Gerais. A Figura 41 identifica as duas estratégias distintas utilizadas no processo de implementação da política curricular:

Figura 41: O Exercício da Função Coordenação pelo Alto Escalão no Processo de Implementação da Política Curricular – Coordenação Direta entre Alto Escalão e Professores Com ou Sem Plano Piloto.



Fonte: própria.

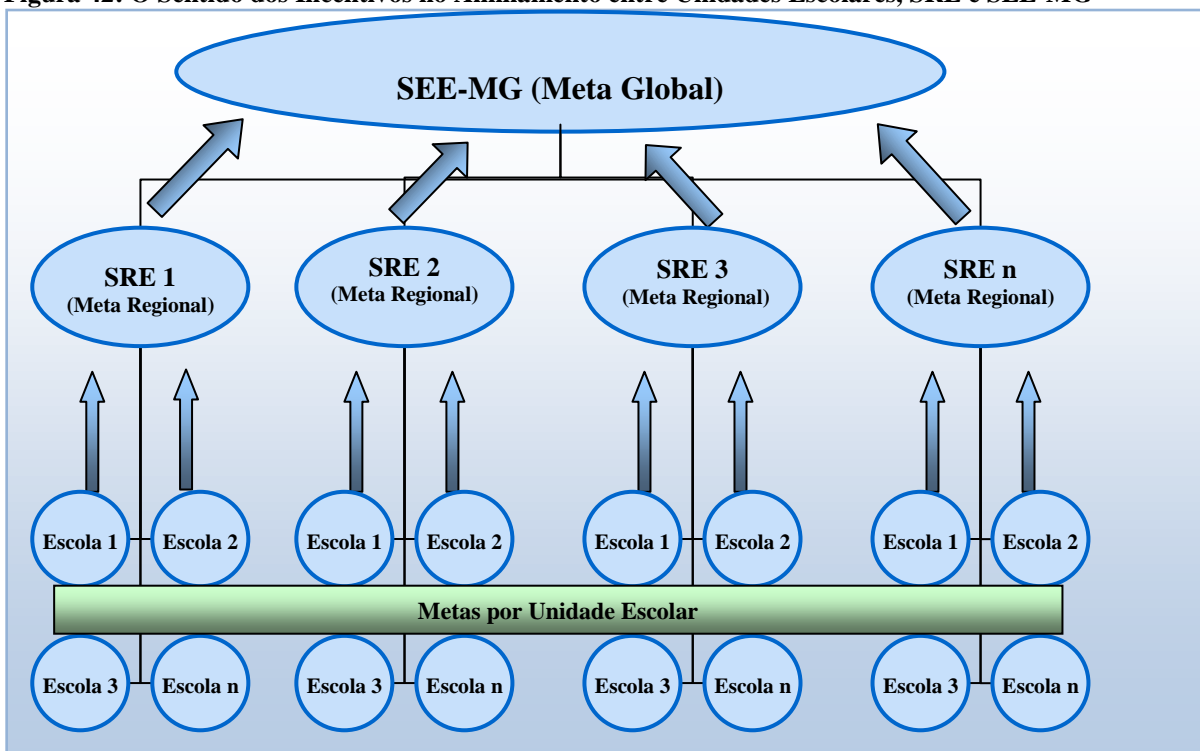
Outros mecanismos que a alta gestão faz uso para elevar os níveis de coordenação entre a multiplicidade de atores atuantes na cadeia de implementação são o sistema de metas e a política de bonificação por resultados – *policy tool* do tipo incentivo com reflexos sobre o alinhamento. Mas uma vez que existe um desalinhamento premeditado entre os indicadores –

e seus pesos – das unidades centrais da SEE-MG, SRE e unidades escolares, é possível que haja um desempenho global satisfatório da alta gestão em relação às metas globais estipuladas acompanhada por uma performance baixa das SRE e unidades escolares. Isto em razão da natureza da composição da meta global, cujo peso dos indicadores de gestão e de projetos estruturantes é superior a 45%, que se diferencia das metas regionais e das unidades escolares cujos indicadores são do tipo finalístico.

O fato de a política de prêmio de produtividade no sistema estadual de ensino fundamental e médio primar pelos resultados globais da SEE-MG em detrimento do desempenho das unidades regionais e escolares também reduz o nível de alinhamento induzido por este componente da reforma. O menor poder de alinhamento desta opção de *policy design* do prêmio de produtividade decorre do fato de que a maior parte do benefício financeiro pago depende do desempenho de outras unidades organizacionais que não a própria escola ou SRE.

A coordenação em nível macro, no entanto, aponta para um alinhamento induzido pelo sistema de metas e, em parte, reforçado pela bonificação por resultados, conforme explicita a Figura 42:

Figura 42: O Sentido dos Incentivos no Alinhamento entre Unidades Escolares, SRE e SEE-MG



Fonte: própria.

Mesmo existindo um nível menor de consistência no *policy design* do sistema de metas e da política de bonificação por resultados em Minas Gerais, tais componentes mantêm

certa força centrípeta em direção ao bom desempenho de todo o sistema. Isto ocorre na medida em que os indicadores de proficiência estão presentes nos três níveis de atuação – unidade central da SEE-MG, SRE e unidades escolares –, proporcionando um mecanismo implícito de coordenação que favorece a convergência na forma de atuação da alta gestão, níveis intermediários e corpo docente. Ou seja, o alcance das metas no nível das unidades escolares tende a produzir uma melhora nos indicadores de sua SRE que, por sua vez, tende a impactar positivamente o indicador global da SEE-MG.

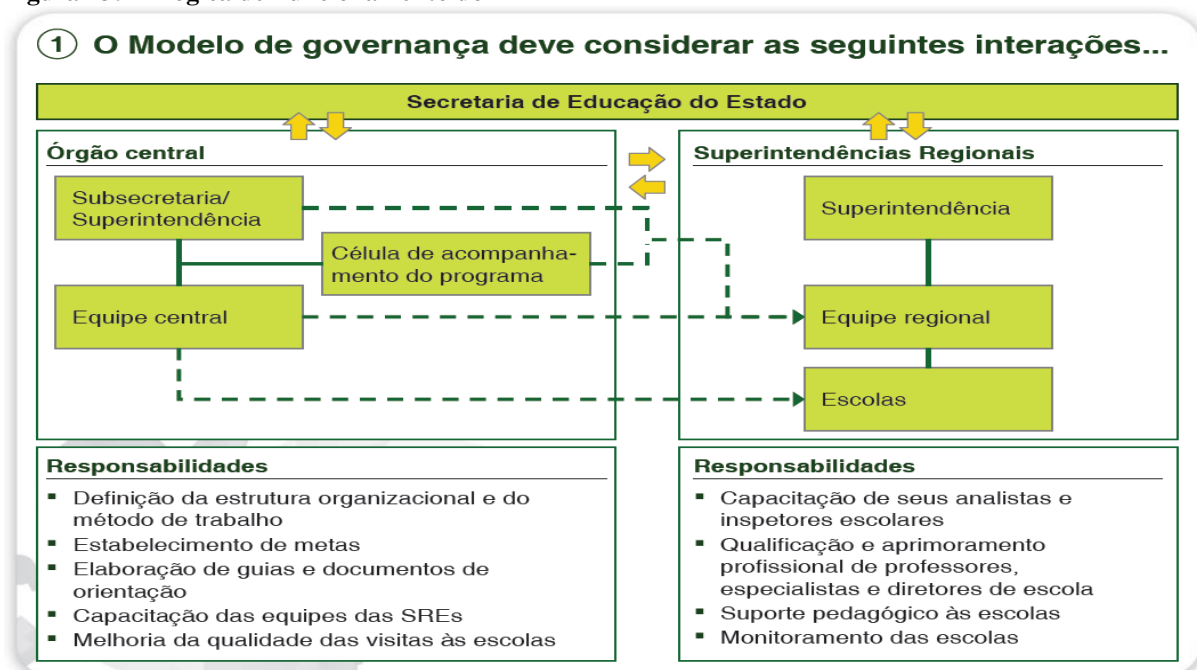
A análise da função de monitoramento sistêmico desempenhada pela alta gestão na implementação da reforma gerencial da educação em Minas Gerais aponta para um princípio de constituição de um sistema efetivo de apoio à performance escolar que amplia a capacidade de intervenção da SEE-MG para além do comportamento reativo frente aos problemas de aprendizagem detectados pelas avaliações externas. Ou seja, diferente do monitoramento sistêmico padrão realizado basicamente a partir do acompanhamento do desempenho das unidades regionais e escolares em relação aos indicadores e metas quantitativas modeladas – prática de monitoramento que é aquela utilizada para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio –, a SEE-MG estruturou uma metodologia de monitoramento intensivo para os três primeiros anos do ensino fundamental que, a partir de equipes pedagógicas das SRE, vem atuando junto às escolas – inclusive acompanhando a atuação docente nas salas de aula – com frequência inversamente proporcional ao seu desempenho nas avaliações do Proalfa. Esta ação de monitoramento intensivo, denominado de PIP, constituiu-se, inicialmente, em um dos pilares do Programa de Alfabetização no Tempo Certo e tratava de uma atividade de intervenção de equipes pedagógicas regionais realizadas no nível das escolas a fim de viabilizar a apropriação pelos docentes dos resultados da escola no Proalfa.

O PIP foi uma ação que teve início, em 2007, como projeto piloto com vistas a apoiar o processo de alfabetização nas escolas da região norte do estado – regiões cujas escolas apresentavam os piores indicadores de aprendizagem. A SEE-MG, a partir de 2007/2008, viabilizou a ampliação do PIP para todo o estado através da contratação de cerca de 1.500 profissionais, a maioria com lotação nas SER, mediante processo simplificado. A ampliação dos recursos humanos do PIP, aliado a metodologia de intervenção elaborada pelo alto escalão, permitiu a montagem de equipes pedagógicas capazes de atuar *in loco* auxiliando a gerência escolar e os docentes no processo de alfabetização. Esta equipe pedagógica fazia a tradução dos resultados do Proalfa para a equipe escolar e a assessorava na construção de um

plano de ação para melhoria dos indicadores de aprendizagem. A mesma equipe regional também atuava monitorando a implementação, na escola, das ações planejadas. A equipe regional, para se ter uma ideia da intensidade do apoio e monitoramento do PIP, chegava a acompanhar, em sala de aula, a ação docente para assegurar o uso dos materiais pedagógicos, a realização das atividades previstas e se a ação didática do professor necessitava de ajustes/aperfeiçoamento.

A priorização do ciclo inicial de alfabetização e daquelas escolas com pior desempenho no Proalfa criou um sistema de apoio a performance escolar de alcance restrito mas de capacidade de intervenção considerável. A ampliação, em 2009, do PIP para o ciclo complementar de alfabetização sem a adição de recursos humanos nas regionais, embora tenha ampliado o alcance do programa, reduziu a sua intensidade uma vez que as equipes pedagógicas não apresentaram crescimento compatível com as novas responsabilidades assumidas. O PIP, neste momento, transcendeu as fronteiras do Programa Alfabetização no Tempo Certo no intuito da alta gestão ampliar o alcance da ação para todos os anos do ciclo inicial do ensino fundamental¹⁶³. A lógica de funcionamento do PIP pode ser observada através da Figura 43:

Figura 43: A Lógica de Funcionamento do PIP



Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

A estruturação de uma equipe no nível intermediário das SRE para intervir diretamente nas salas de aula de alfabetização foi, entretanto, uma exceção dentro da atividade

¹⁶³ A SEE-MG, em 2011, anunciou a ampliação do PIP para os anos finais do ensino fundamental e abriu novo processo seletivo simplificado para contratação de profissionais para atuar na equipe pedagógica das SRE.

de atividade de monitoramento da SEE-MG entre 2004 e 2010. O monitoramento realizado pelos órgãos centrais da SEE-MG permaneceu sendo majoritariamente de ordem sistêmica através dos indicadores desdobrados para as SRE e unidades escolares. Ou seja, a SEE-MG utilizava os indicadores quantitativos modelados para as SRE – predominantemente de natureza finalística – e para as unidades escolares – exclusivamente de natureza finalística – como mecanismo de monitoramento de resultados. A alta gestão, ao checar o desempenho real das diversas unidades em relação às metas estipuladas, disparava seu “alarme de incêndio” quando os resultados alcançados mostravam-se preocupantes. Assim, o núcleo do governo identificava, a um custo acessível, quais unidades apresentavam problemas e organizava uma lista de unidades educacionais que requeriam um acompanhamento prioritário mais intenso ou, até mesmo, uma mudança de gestor escolar.

A execução da atividade de monitoramento sistêmico requer, basicamente, a montagem de uma equipe central responsável por acompanhar os indicadores das diversas unidades educacionais ao longo do tempo – atual equipe da Superintendência de Informações Educacionais. Esta equipe, num segundo momento, repassa as informações geradas a partir da análise dos indicadores colhidos para a Subsecretaria de Desenvolvimento da Educação Básica que, via SRE, organiza uma metodologia de visitas *in loco* com o objetivo de detectar as causas dos problemas em unidades com baixo desempenho. Os desafios, a partir deste momento, passa a ser a estruturação de um sistema de monitoramento *in loco* por parte das regionais – desafios que são maiores do que montar uma equipe de monitoramento sistêmico.

A montagem de um sistema de monitoramento *in loco* envolve, necessariamente, a estruturação de equipes pedagógicas nas SER e nas unidades escolares – desafio que envolve a necessidade de recursos humanos bem qualificados dificilmente captados via concurso público. A equipe de apoio regional e a gerência escolar trabalham, inicialmente, a partir dos dados quantitativos gerados pelas avaliações externas e repassados pela central da SEE-MG – ou seja, a partir de das informações geradas nas atividades de monitoramento sistêmico. O monitoramento sistêmico é a atividade que viabiliza a definição de prioridades para a atuação da equipe da regional¹⁶⁴. Somente em um segundo momento, as equipes das SRE poderão extrair informações mais detalhadas a partir de visitas *in loco* às escolas – visitas estas que tornam possível identificar com detalhes as causas dos problemas de aprendizagem detectados

¹⁶⁴ O efetivo de recursos humanos necessários para montar equipes regionais para atuar na atividade de monitoramento *in loco* será muito maior na ausência de um sistema de monitoramento sistêmico. Isto decorre do fato de que a atividade de monitoramento sistêmico permite a enumeração de prioridades de ação com base nos resultados das avaliações externas.

pelas avaliações externas –, captando informações qualitativas a respeito do desempenho da unidade educacional em termos mais específicos.

O primeiro esforço coeso da SEE-MG para organizar uma equipe numerosa e qualificada de alto escalão para realização do monitoramento sistêmico ocorreu no âmbito do Programa de Alfabetização no Tempo Certo. O início da implementação deste programa contou com os instrumentos necessários para viabilizar a atividade de monitoramento sistêmico – visto que a primeira edição do Proalfa foi realizada em 2005. Após a estruturação do Proalfa, o déficit quantitativo de recursos humanos da SEE-MG foi o principal entrave para o desempenho da função de monitoramento sistêmico por parte do alto escalão.

A equipe responsável pelo monitoramento sistêmico, até 2007, contava com poucos profissionais, na maior parte comissionados e alguns remanescentes dos antigos cargos agrupados em torno da nova carreira de analista educacional. A SEE-MG, em 2007/2008, conseguiu realizar um processo seletivo simplificado e selecionar profissionais altamente qualificados – com contratos temporários de acordo com o Código de Lei Trabalhistas (CLT) –, entre os quais parte deles sendo lotados na Subsecretaria de Desenvolvimento da Educação Básica. Este processo seletivo simplificado, cujo principal objetivo foi fortalecer o nível intermediário nas SRE, também permitiu a montagem de uma estrutura mínima no alto escalão – em 2010 com 46 profissionais – para empreender as atividades de coordenação e monitoramento sistêmico do Programa de Alfabetização no Tempo Certo.

Esta estrutura central de coordenação e monitoramento sistêmico do Programa de Alfabetização no Tempo Certo foi mais do que quadruplicada através da criação de novos cargos comissionados e funções gratificadas – lei delegada nº 174/2007 –, a realização de concurso público – ocorrido em 2006 com entrada em 2007 – e a seleção de profissionais selecionados por processo simplificado realizado¹⁶⁵ e que acabaram por atuar na equipe central do PIP. Estes analistas educacionais que atuavam na gestão central do programa, realizando o monitoramento sistêmico, recebiam uma gratificação adicional na medida em que eles tinham de viajar continuamente às regionais de educação sob sua coordenação.

O pessoal da equipe daqui da superintendência recebe uma gratificação de R\$1.150,00 como contrapartida das viagens que eles têm que fazer. Muitas vezes eles ficam duas semanas longe da família, visitando, analisando o trabalho da regional. É um trabalho penoso, agente (a SEE-MG) precisava dar uma recompensa material para eles, não é. Pega um exemplo de uma regional distante, Araçuaí. São

¹⁶⁵ O processo seletivo simplificado ocorria via Fundação Renato Azeredo (FRA) e de acordo com o art. 10º da lei 10.254/1990 – designação temporário por um ano que era renovada anualmente de acordo com avaliação de desempenho realizado pela SEE-MG.

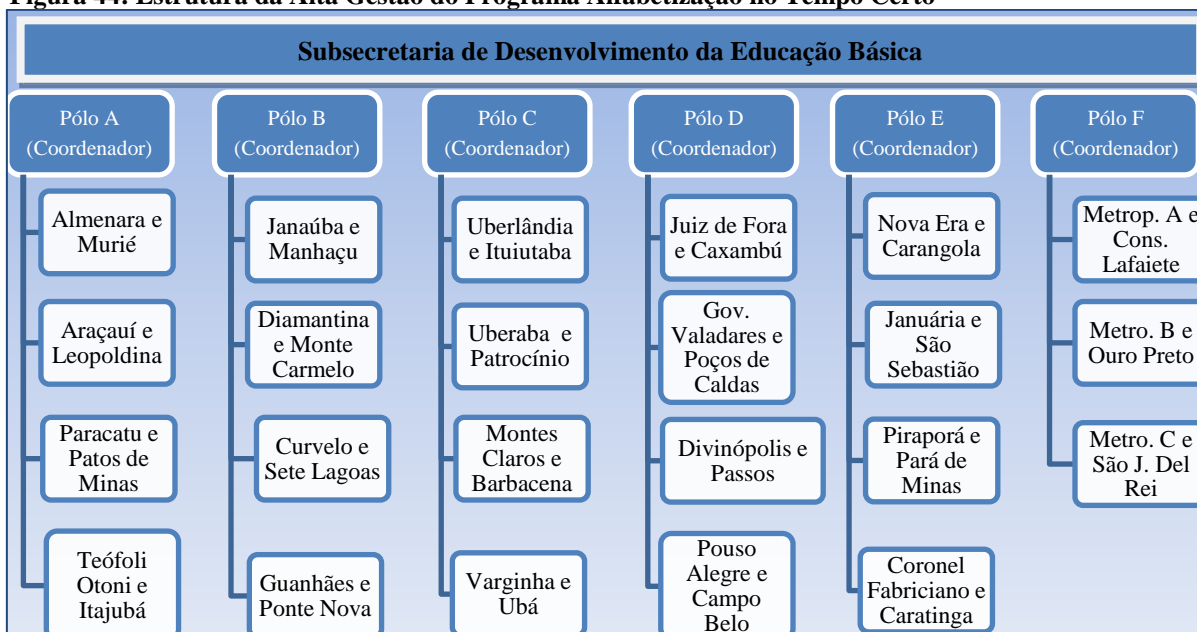
muitas horas de viagem. Elas viajam de noite para no outro dia chegar e fazer o trabalho. É claro que tem que ter uma contrapartida financeira (...) ¹⁶⁶

Segundo o relatório de execução do PIP, todos os 46 analistas contratados para esta equipe central tinham grau de formação superior e ampla experiência na área de alfabetização (SEE-MG, 2010). O ex-secretário adjunto João Filocre afirmou que neste processo de montagem da estrutura central do Programa de Alfabetização no Tempo Certo a SEE-MG buscou captar, entre aqueles contratados mediante processo simplificado, os servidores com melhor desempenho oferecendo gratificações salariais:

Entre todos estes contratados (mediante processo simplificado realizado em 2007/2008), agente (a SEE-MG) buscou aqueles com melhores qualificações para gerenciar o programa. Eles tinham não só bom conhecimento pedagógico, pois a maioria vinha da área de alfabetização, mas também habilidades de gestão. Eles sabiam redigir ofício, relatórios sobre o andamento do programa. Esta equipe era sediada em BH (Belo Horizonte), mas tinha um cronograma definido de visitas às SRE. Elas visitavam constantemente estas regionais (SRE) para monitorar os trabalhos e apoiar as equipes pedagógicas da regional ¹⁶⁷.

Ou seja, a equipe central do Programa de Alfabetização no Tempo Certo passou a contar com profissionais adicionais para atuar nas atividades de monitoramento sistêmico. Estes profissionais foram agrupados em seis pólos distintos, cada qual chefiado por um coordenador. Estes seis pólos abrangiam todas as 46 SRE do estado, formando a seguinte estrutura de monitoramento do programa:

Figura 44: Estrutura da Alta Gestão do Programa Alfabetização no Tempo Certo



Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

¹⁶⁶ Entrevista realizada com Maria das Graças Pedrosa Bittencourt em 26/06/2012.

¹⁶⁷ Entrevista com João Filocre realizada em 25/05/2012.


A partir de uma equipe central estruturada do Programa de Alfabetização no Tempo Certa foi possível organizar visitas mensais *in loco* às SRE a fim de: a) capacitar equipes regionais; b) disseminar políticas e práticas emanadas pelo alto escalão da SEE-MG; e c) atuar como um termômetro da realidade das escolas, captando o *feedback* percebido em relação as políticas e práticas induzidas. Esta equipe central dedicava duas semanas por mês para realizar visitas às regionais de ensino e, até mesmo, às escolas consideradas as mais críticas.

A organização de visitas *in loco* por parte da equipe central montada para realizar o monitoramento sistêmico no âmbito do Programa de Alfabetização no Tempo Certa constituiu tanto um veículo adicional de coordenação quanto um aprofundamento, para além do nível sistêmico, do monitoramento no âmbito do alto escalão. Ou seja, a alta gestão, com base nos indicadores de aprendizagem proporcionados no âmbito do Proalfa, definiu um rol de escolas estratégicas que receberiam atenção prioritária da SEE-MG, incluindo visitas *in loco* da equipe central do programa. A característica marcante destas escolas eram o seu tamanho – foco naquelas com mais de 500 alunos – e os baixos índices de aprendizagem aferidos nas avaliações externas.

Figura 45: Ferramenta de Monitoramento Online – Ciclo Inicial de Alfabetização

Ferramenta de Monitoramento Online

Características



- Relatório online, preenchido pelas duplas da Equipe Regional uma vez por mês
- Tempo de preenchimento de 30 minutos
- Visão por escola e consolidada por dupla, por regional, por pólo e por todo o estado

Principais indicadores por escola	Descrição
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilização do guia do professor ▪ Quantidade de alunos que não sabem ler ▪ Quantidade de visitas feitas à cada escola ▪ Horas de reunião entre professores e especialistas ▪ Absenteísmo dos alunos e professores ▪ Infra-estrutura da escola 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Guia sem uso pelos professores, atrasado, no prazo ou adiantado ▪ Número de alunos que não sabem ler de acordo com avaliação dos analistas e especialistas das regionais ▪ Quantidade de visitas que a dupla da regional efetuou a cada escola em um mês ▪ Horas mensais de reunião ▪ Absenteísmo aproximado de alunos e professores ▪ Avaliação da qualidade da infraestrutura da escola (boa, regular, péssima)

FONTE: Análise da equipe

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

A fim de ampliar a capacidade de monitoramento, por parte do alto escalão, para além do nível sistêmico, foi implementado pela SEE-MG a Ferramenta de Monitoramento Online. Esta ferramenta, representada pela Figura 44, recebia *inputs* do nível intermediário lotado nas SRE – por meio do preenchimento de relatórios sobre as escolas monitoradas *in loco*.

Assim, mais do que um monitoramento anual com base nos resultados das avaliações externas, o alto escalão da SEE-MG passou a dispor de um sistema elaborado para identificar problemas de forma precisa e intervir, quando necessário, nas SRE e em escolas que apresentavam problemas mais específicos, tais como na implementação da política curricular, déficits de aprendizagem, elevado índice de absenteísmo etc. Esta ferramenta, desenvolvida pela McKinsey Consultorias, foi efetivamente utilizada entre 2007 e 2009. A partir de 2010 a SEE-MG não adquiriu o sistema o que resultou na descontinuidade deste modelo de monitoramento mais intensivo. Ou seja, a SEE-MG manteve apenas a sistemática de monitoramento sistêmico, muito embora a Superintendente de Ensino Infantil e Fundamental tenha deixado claro o desejo de reativar a ferramenta:

A Ferramenta de Monitoramento (Online) era um meio excelente de acompanhar com detalhes as atividades de cada escola. Com ela podíamos detectar se o inspetor da escola estava realizando visitas planejadas, o uso dos materiais distribuídos pela secretaria... Foi o custo da ferramenta e o fim da consultoria da McKinsey que prejudicou ela... Mas a secretaria precisa resgatar esta ferramenta ainda este ano (2012). Ela facilita muito o acompanhamento por nós daqui¹⁶⁸.

4.3.4 A Atuação do Nível Intermediário na Implementação

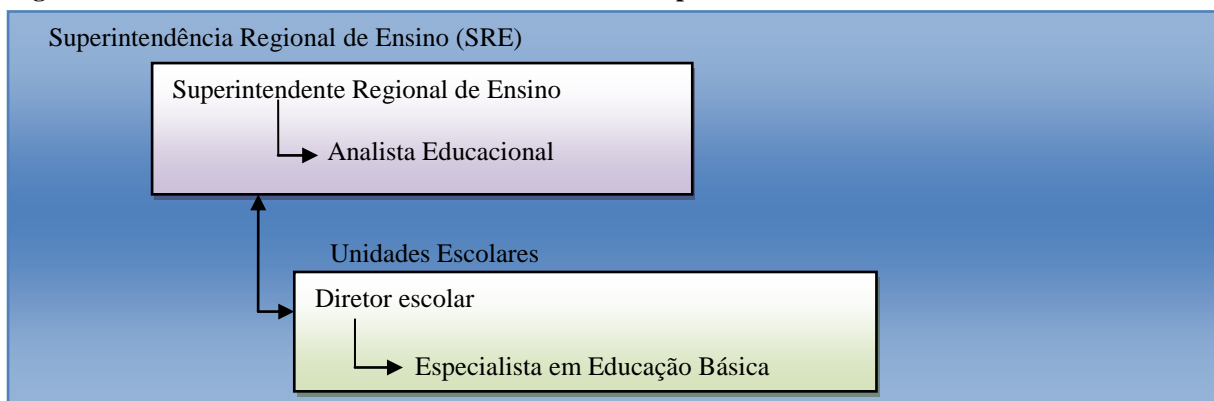
O papel do nível intermediário mineiro na implementação da reforma gerencial da educação, assim como o paulista, tem sido relevante na implementação da política curricular e de uma gestão pedagógica orientada por resultados. O formato do nível intermediário mineiro, no entanto, indica que o alto escalão da SEE-MG optou por institucionalizar o concurso público como forma de preenchimento de parte das posições deste nível organizacional que anteriormente já eram modeladas na forma de cargos – a reorganização dos quadros da educação básica não teve por objetivo reorganizar os quadros da educação básica. A rigidez destes cargos de nível intermediário levou a SEE-MG a utilizar-se largamente do processo simplificado de contratação de agentes temporários capacitados a fim de operacionalizar a implementação daquele programa considerado prioritário – o PIP, no âmbito do Programa Alfabetização no Tempo Certo.

¹⁶⁸ Entrevista com Maria das Graças Pedrosa Bittencourt realizada em 20/04/2012.

4.3.4.1 Os Níveis Intermediários na Implementação

Os agentes que compõem o nível intermediário da SEE-MG são o superintendente regional de ensino e os analistas educacionais, ambos lotados na SRE, além do diretor escolar e especialista em educação básica – estes lotados nas unidades escolares. Esses agentes têm como funções principais a intermediação da política educacional elaborado pelo núcleo do governo e o gerenciamento *in loco* das escolas estaduais. A Figura 46 sintetiza o conjunto dos agentes identificados acima que compõe o nível intermediário da SEE-MG de Minas Gerais:

Figura 46: A Estrutura do Nível Intermediário Concebida pelo Alto Escalão Governamental



Fonte: própria.

O **superintendente regional de ensino**, na estrutura da SEE-MG, é agente público responsável por coordenar a implementação da política educacional no âmbito de sua jurisdição. Este ator gerencia uma ampla e complexa cadeia de agentes intermediários, professores e diversos funcionários administrativos de sua SRE e unidades escolares vinculadas. O seu principal papel na implementação da reforma educacional mineira é **intermediar** – comunicar, convencer e vencer resistências – e **gerenciar *in loco*** – orientar, acompanhar e monitorar – os demais atores de nível intermediário no desdobramento dos programas estaduais formulados pela alta gestão. Esta função, em razão de sua influência regional, deve ser exercida por um profissional que, além de possuir competências gerenciais e pedagógicas, atue de forma alinhada às políticas formuladas pelo alto escalão.

O processo de seleção dos superintendentes regionais de ensino, até 2010, seguia o processo normal de contratação de funcionários comissionados. Somente a partir de 2010 foi criado um processo de certificação de superintendente para estes cargos. A SEE-MG, amparado pelo Decreto n.º 44.871/2008, passou a exigir a aprovação num processo de certificação com vistas a conciliar os aspectos políticos e técnicos da função¹⁶⁹. O processo de

¹⁶⁹ O primeiro edital de certificação de superintendente das 46 SRE foi publicado em 2011.

certificação criado é composto por quatro fases seqüenciais, cuja participação na etapa seguinte depende da aprovação na anterior. A primeira fase constitui-se de uma avaliação dos requisitos mínimos para se pleitear a função, com destaque para a contagem de experiência como gestor no seguinte grupo de atividades:

Tabela 17: Grupo de Atividades consideradas para fins de participação no processo de certificação

GRUPO DE ATIVIDADE	DESCRIÇÃO DO CARGO	PESO
A	Secretário, Secretário Adjunto, Chefe de Gabinete ou Subsecretário da estrutura básica da SEE	8
B	Dirigente máximo de SRE ou de Superintendência da estrutura básica da SEE	7
C	Dirigente de unidade da estrutura básica da SEE, da SRE ou de escola estadual	6
D	Secretário Municipal de Educação, Secretário, Secretário Adjunto, Subsecretário de Educação, ou equiparados, de outros Estados da Federação e Distrito Federal ou dirigente de unidade da estrutura básica do Ministério da Educação	5
E	Secretário, Secretário Adjunto, Chefe de Gabinete, Subsecretário, ou equiparados, da estrutura básica dos órgãos da Administração Direta (exceto da SEE) ou ocupante de cargo de Presidente, Vice-presidente, Diretor, Superintendente, Gerente, Diretor-geral, Vice-diretor Geral, Reitor, Vice-reitor, Pró-reitor, Pró-reitor Adjunto, Ouvidor, Secretário-Geral, ou equiparados, de Entidades Autárquicas, Fundacionais e Empresas Públicas do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais	4
F	Dirigente de unidades administrativas integrantes dos Órgãos da Administração Direta, Entidades Autárquicas, Fundacionais e Empresas Públicas do Poder Executivo da União, de outros Estados da Federação e Distrito Federal ou de municípios brasileiros	3
G	Ter atuado em nível gerencial, na área de Educação, em organizações não estatais nacionais incluídas as do setor privado	1

Fonte: Edital SEE N° 02/2011 (<http://www.certificacao.educacao.mg.gov.br/upload/EDITAL.pdf>)

A partir da tabela de pontuação de experiência são selecionados os quarenta candidatos com maior pontuação, por SRE, para participarem da etapa seguinte: a prova objetiva. Os candidatos com aproveitamento igual ou superior a 50% na prova objetiva seguem para a terceira fase. A terceira fase, de caráter apenas classificatório, consiste na apresentação de títulos acadêmicos pelos candidatos aprovados na etapa anterior. A última etapa consiste entrevista com os candidatos aprovados nas fases anteriores a fim de avaliar: a) o perfil do candidato em relação ao trabalho com programas, projetos e políticas públicas na área de educação; b) a capacidade de gerenciamento e de articulação de equipes de trabalho, criatividade, dinamismo e flexibilidade; c) o conhecimento das ações, programas e projetos educacionais da SEE e outros do Governo de Minas que contam com envolvimento da SEE; e d) a disponibilidade para atendimento às demandas da SRE e SEE.

O segundo agente de nível intermediário de atuação relevante nas SRE são os **analistas educacionais**¹⁷⁰. A carreira de analista educacional foi organizada com o fim de prover a SEE de agentes capazes de exercer funções de (LEI ESTADUAL N° 15.293/2004): a) elaboração, análise e avaliação de planos, programas e projetos pedagógicos; b) elaboração de normas para aplicação da legislação relativa a programas e currículos escolares, à administração de pessoal, material, patrimônio e serviços; c) assistência técnica na elaboração de instrumentos de avaliação do processo de avaliação do processo educacional; d) elaboração de programas, provas e material instrucional para o ensino fundamental e médio; e e) inspeção escolar, compreendendo, entre outras responsabilidades, a orientação, assistência e controle do processo administrativo e pedagógico das escolas e a responsabilidade pelo fluxo de informações entre as escolas, os órgãos regionais e o órgão central da SEE-MG.

Os requisitos do cargo de analista educacional, segundo a lei n° 15.293/2004, são formação de nível superior com graduação específica ou licenciatura para ingresso no nível I ou formação com graduação específica ou com licenciatura acumulada com especialização *latu sensu*, mestrado ou doutorado em educação ou área afim para ingresso, respectivamente, nos níveis III, IV e V da carreira. Os **analistas educacionais inspetores**, por sua vez, devem ter habilitação em inspeção escolar – esta classe dos analistas educacionais recebe uma gratificação de 50% do subsídio da carreira.

As atribuições de analista educacional exigem tanto competências gerenciais quanto pedagógicas, uma vez que suas atividades não ficam restritas a um conteúdo meramente burocrático. A rigidez imposta pela regra do concurso público dificulta o preenchimento deste cargo pelos profissionais mais adequados para exercer as funções enumeradas acima. O preenchimento da função de analista educacional inspetor, da mesma forma, envolve a seleção via concurso público – o analista educacional inspetor é aquele, entre os analistas educacionais, cujas atribuições demandam um maior conhecimento pedagógico, aliado a um perfil tipicamente gerencial. O bom desempenho das atividades pelo analista educacional envolve competências que dificilmente são garantidas através dos exames de concurso público e dos requisitos mínimos exigidos para o cargo.

As funções exercidas pelos superintendentes das SRE e analistas educacionais estão fortemente relacionadas com as atividades de intermediação e gerenciamento *in loco* em âmbito regional. O papel de agente intermediário fica claro na medida em que o processo de

¹⁷⁰ A pesquisa considera apenas os analistas educacionais com atribuições pedagógicas. Mas cabe mencionar que há cargos de analistas educacionais com várias formações – administrador, engenheiro etc.

certificação ocupacional de superintendentes e analistas educacionais inspetores visa garantir apoio técnico e alinhamento aos programas do núcleo do governo além de suporte administrativo e pedagógico às escolas da rede estadual. Ou seja, estes agentes atuam como uma ponte entre alto escalão, outros atores do nível intermediário – diretor escolar e especialista em educação básica – e os professores da rede estadual.

Entre os atores do nível intermediário lotadas nas unidades escolares é necessário dar destaque à função de diretor escolar e à carreira de especialista em educação básica. Os **diretores escolares** têm como principal competência a gestão pedagógica (GUIA DO DIRETOR ESCOLAR, 2011). O diretor, além de liderar a construção do projeto pedagógico da escola, deve gerenciar o currículo da escola, a avaliação externa e interna da aprendizagem e o uso dos instrumentos de apoio pedagógico. As competências financeiras e administrativas do diretor escolar são tidas como atividades de sustentação as funções pedagógicas. A aplicação da ADI aos docentes da escola, por exemplo, é considerado um instrumento administrativo que visa fortalecer a atuação pedagógica docente.

Os diretores escolares, assim como os superintendentes de ensino, também passam atualmente por um processo de certificação. Mas já existia, desde a década de 1990, um processo de seleção de diretores que tomava por base uma combinação entre aprovação em prova de conhecimentos e eleição pelo colegiado da escola – processo este que ficou conhecido como Secom. A Secom era constituída de duas fases distintas (ROCHA, 2003). A primeira consistia na avaliação da competência técnica de cada candidato por meio da análise de títulos e por prova escrita – atualmente esta é a etapa de certificação. Esta fase é centralizada na SEE-MG, que fica encarregada de publicar o edital de convocação, e contratar a empresa responsável por elaborar a prova escrita e estipular o nível de domínio das competências exigidas para o bom exercício da função. Os candidatos que alcançam a pontuação mínima estabelecida pela SEE-MG recebem a Certificação Ocupacional do Dirigente Escolar e podem se inscrever em chapas aptas a participarem da segunda fase do processo seletivo de diretor e vice-diretor escolar – a eleição de chapas.

A segunda fase, diferentemente da primeira, é descentralizada e depende de votação na comunidade escolar local. Os candidatos certificados apresentam, para a assembléia geral da escola, seus programas de trabalho. Durante o processo de apresentação do programa de trabalho, os integrantes da assembléia geral da escola podem apurar a qualidade do programa e a aptidão para a liderança de cada candidato (MELLO, 1992). Após a apresentação dos

programas de trabalho dos candidatos a diretor escolar, a assembléia geral realiza uma votação. A chapa mais votada assume as funções de diretor e vice-diretor escolar¹⁷¹.

Já a carreira de **especialista em educação básica** foi concebida a fim de reorganizar e qualificar a gestão no nível da escola. Este agente tem como principais funções a intermediação e gerenciamento *in loco*, embora seu âmbito de influência seja circunscrito a unidade escolar em que se encontra lotado, diferenciando-se dos analistas educacionais que atuam como inspetores. As principais funções do especialista de educação básica, segundo a lei nº 15.293/2004, são a supervisão do processo didático – este compreendido como o planejamento, acompanhamento controle e avaliação das atividades pedagógicas –, a articulação interna e externa às escolas e o apoio à docência. A análise do guia do especialista em educação básica também traz indicações sobre as expectativas da alta gestão com este profissional. Segundo o guia, o especialista em educação básica:

“(…) tem papel importantíssimo na coordenação e articulação do processo ensino-aprendizagem, sendo co-responsável, com a Direção da escola, na liderança da gestão pedagógica que deve ser o eixo a nortear o planejamento, a implementação e o desenvolvimento das ações educacionais (GUIA DO ESPECIALISTA EM EDUCAÇÃO BÁSICA, 2010, P. 13).

O guia especifica ainda mais as expectativas da alta gestão com as funções do especialista, entre elas o amplo conhecimento da política curricular da SEE-MG, tanto no que se refere aos materiais estruturados do professor alfabetizador quanto aos CBCs, e dos programas da secretaria, a elaboração do plano de ensino e o acompanhamento do plano de aula dos professores, o gerenciamento da avaliação interna e externa, a formação continuada dos professores, entre outras responsabilidades.

Os requisitos desta carreira, segundo a lei, são habilitação específica em supervisão pedagógica ou orientação educacional obtida em curso superior de pedagogia ou especialização em pedagogia com licenciatura em área específica para ingresso no nível I, ou habilitação específica em supervisão pedagógica ou orientação educacional obtida em curso superior de Pedagogia ou especialização em pedagogia com licenciatura em área específica acumulada com especialização *latu sensu*, mestrado ou doutorado em educação ou área afim para, respectivamente, ingresso no nível III, IV e V.

O bom exercício das atribuições de especialista em educação básica exige, além de competências pedagógicas, gerenciais e técnicas, o comprometimento com as políticas

¹⁷¹ Anteriormente o primeiro e o segundo candidatos mais votados eram indicados, por um período de três anos, para o cargo de diretor e vice-diretor respectivamente. A partir de 2003, conforme a Resolução nº 452/2003, as funções de diretor e vice-diretor passaram a ser preenchidas por integrantes de uma mesma chapa.

formuladas pela alta gestão para que aqueles componentes da reforma relacionados a mudanças pedagógicas – reforma curricular e orientação para resultados de aprendizagem – tenham maiores chances de uma implementação eficaz. Os requisitos para posse no cargo, no entanto, não garante as competências necessárias para o bom exercício das atribuições já elencadas. Ou seja, o método de seleção dos especialistas em educação básica por concurso público, além de não garantir o perfil mais adequado de profissional para exercer o conjunto de atribuições definidos em lei e no guia do especialista em educação básica, enrijece esta posição tornando difícil a sua substituição. Tendo em vista a complexidade da implementação de reformas gerenciais na educação e as competências exigidas aos integrantes da gerência escolar neste processo, a rigidez imposta pelas regras de concurso público dificulta a seleção e substituição de profissionais com o perfil mais adequado para o cargo de especialista em educação básica.

A rigidez causada pelo concurso público tornava necessário outro formato de preenchimento do cargo de especialista em educação básica e de analista educacional – um formato mais flexível nos mesmos moldes da função de diretor escolar. Mas no processo de discussão sobre a reorganização dos cargos da educação, nem a SEE-MG e nem a Seplag levantaram a hipótese de se adotar para a posição de especialista em educação básica uma modelagem semelhante à função de diretor de escola. Segundo João Filocre,

A discussão em torno da lei das carreiras da secretaria se tratava de um esforço de reorganização de uma série de cargos assumidos por concurso público. O nosso principal objetivo era arrumar aquela salada de cargos isolados em umas poucas carreiras mais abrangentes. Era o mais racional a se fazer. Era algo em torno de 96 cargos na secretaria. (...) A carreira do especialista (em educação básica) veio dos antigos cargos de supervisor (pedagógico) e orientador (pedagógico). Nós fundimos estes dois cargos em uma só carreira. (...) O de analista (educacional) nem se fala. Era um monte de formações diferentes. (...). Como eram cargos já constituídos a muito tempo, nem chegamos a discutir uma mudança no formato de preenchimento. O formato de designação para a função de diretor (de escola) veio de uma situação de que não havia qualquer regra de preenchimento. Era indicação política pura. Foi aí que em 1991, 1992 foram introduzidos os princípios de preenchimento da função de diretor. Desde então estes princípios permaneceram estável até hoje. Nós introduzimos algumas mudanças em 2003 e 2006, mas foram evoluções, como a certificação ocupacional¹⁷².

A estrutura intermediária montada no âmbito das SRE e unidades escolares representam a principal instância de mediação entre os programas da SEE-MG e os professores da rede estadual. A SEE-MG desencadeou esforços significativos no sentido de fortalecer as carreiras de nível intermediário. Este fortalecimento geral pode ser verificado pelo crescimento do número de funcionários nos cargos de analista educacional, analista

¹⁷² Entrevista com João Filocre realizada em 25/05/2012.

educacional inspetor e, principalmente, de especialista em educação básica apontados na Tabela 18:

Tabela 18: Quantitativo de Cargos de Nível Intermediário tendo como Referência o Mês de Maio - MG

Cargo		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Analista Educacional (ANE)	ANE Efetivo	-	-	928	1.521	1.607	1.607	1.554	1.436	1.351
	ANE NÃO Efetivo	-	-	-	1.500*		1.500*	1.500*	2.020	2.020
	TOTAL	0	0	928			3.107	3.054	3.456	3.371
ANE Inspetor	Inspetor Efetivo	776	764	714	829	962	934	907	872	824
	Inspetor NÃO Efetivo	125	153	233	154	74	105	230	278	191
	TOTAL	901	917	947	983	1.036	1.039	1.137	1.150	1.015
Especialista em Educação Básica (EEB)	EEB Efetivo	3.540	4.413	3.959	3.765	8.949**	8.509	8.080	7.728	7.006
	EEB não Efetivo	3.452	4.280	4.575	5.685	1.158	1.891	2.543	3.306	3.450
	TOTAL	6.992	8.693	8.534	9.450	10.107	10.400	10.623	11.034	10.456

* Estimativa dada por João Filocre e confirmada por Maria das Graças Pedrosa Bittencourt.

** Crescimento deve-se à incorporação, ao quadro efetivo, de funcionários contratados mediante lei anterior à Constituição Federal por decisão judicial.

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

A definição dos primeiros anos do ensino fundamental como prioridade de governo implicou na utilização desta gerência intermediária como uma importante engrenagem para implementação do PIP, uma das ações inicialmente circunscritas no âmbito Programa Alfabetização no Tempo Certo. A equipe do alto escalão, a fim de atender as intervenções locais do PIP, organizou uma cadeia de agentes de implementação que considerava tanto agentes intermediários lotados nas SRE quanto em cada uma das unidades escolares. Amparado na reorganização das carreiras da educação promovida pela lei nº 15.293/2004, a SEE-MG ampliou, entre 2004 e 2010, em 26% o número de profissionais nos cargos de analistas educacionais inspetores nas SRE e em 52% o número de especialistas em educação básica nas unidades escolares. Já o crescimento do número de analistas educacionais efetivos, entre 2006 e 2010, foi de 67% em razão de concurso público ocorrido em 2007.

Os diretores das SRE e os diretores de escola são funções de confiança e não detêm estabilidade no cargo¹⁷³. A seleção destes profissionais é feita pela SEE-MG utilizando-se de métodos mais flexíveis – já descritos anteriormente – que permitem avaliar mais adequadamente as competências que a função exige. Já o exercício das atribuições de analista educacional e especialista educacional demanda profissionais que detenham uma série de

¹⁷³ O diretor de escola, ao perder esta função, volta para o cargo que ocupava anteriormente – professor de educação básica ou especialista em educação básica.

competências gerenciais e pedagógicas que dificilmente são avaliadas por meio de concurso público. São competências geralmente adquiridas ao longo de anos de experiência e que não podem ser aferidos através de uma avaliação padronizada de conteúdos.

A SEE-MG, conhecedora destas limitações, encontrou como saída para a implementação do PIP a seleção de técnicos através de um processo seletivo simplificado – que contou com análise curricular e entrevista. Este processo simplificado selecionou, entre 2007 e 2008¹⁷⁴, cerca de 1.500 pessoas, a maior parte deles para atuar no âmbito das SRE, designados como analistas educacionais em caráter não efetivo. Ou seja, a ação de fortalecimento do nível intermediário desencadeada pela SEE-MG na execução do PIP ocorreu de forma mais notável através do crescimento do número de profissionais contratados mediante processo de seleção simplificado do que através do crescimento no quantitativo de funcionários efetivos. A maior parte desses profissionais selecionados por processo simplificado tinha ampla experiência em alfabetização – haviam atuado como professor na rede pública – e passou a desempenhar funções de intermediação e monitoramento *in loco* nas unidades regionais com o objetivo de apoiar as unidades escolares na implementação de políticas e programas – em especial o PIP – da SEE-MG¹⁷⁵. Estes profissionais auxiliaram, inclusive, o desenvolvimento de competências pelos analistas educacionais efetivos e especialistas de educação básica em efetivo exercício¹⁷⁶.

A maior parte dos profissionais selecionados mediante processo simplificado entre 2007/2008 tinham vínculo CLT, seja com a Fundação Renato Azeredo (FRA) ou mediante processo de designação previsto em legislação¹⁷⁷. Uma parte, no entanto, foi selecionada dentro da própria rede estadual através de funções gratificadas. Estes profissionais – todos denominados analistas educacionais não efetivos – se juntaram aos analistas educacionais efetivos para formar a gerência intermediária das SRE. A composição do nível intermediário das regionais – as equipes pedagógicas do PIP – apresentava, então, a seguinte composição:

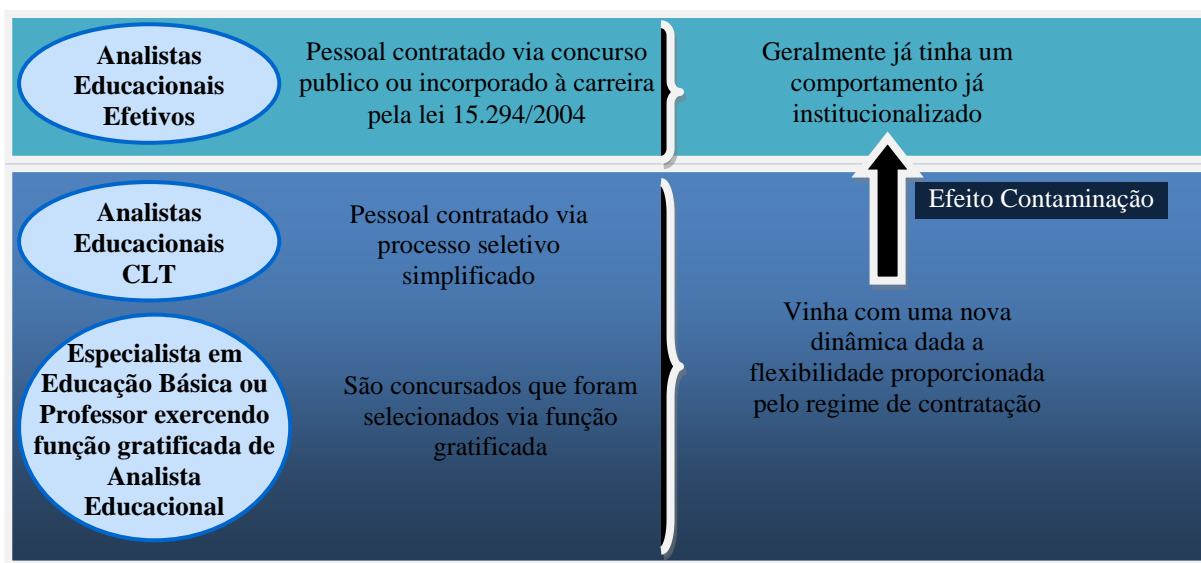
¹⁷⁴ Entrevista com Maria das Graças Pedrosa Bittencourt, Superintendente da Superintendência de Desenvolvimento da Educação Infantil e Fundamental da SEE-MG, realizada no dia 26 de junho de 2012.

¹⁷⁵ Segundo João Filocre, uma pequena parte destes profissionais foi lotada nos órgãos centrais da SEE-MG. Não houve a lotação destes profissionais nas escolas para exercer as atribuições de gerência escolar.

¹⁷⁶ Entrevista com João Filocre, ex-Secretário Adjunto da SEE-MG, realizada no dia 22 de maio de 2012.

¹⁷⁷ Segundo Maria das Graças Pedrosa Bittencourt, devido complicações operacionais, tem ocorrido a migração dos contratados via FRA para o modelo de designação.

Figura 47: Composição do Nível Intermediário das SRE



Fonte: própria.

O vínculo não estável permitia que a SEE-MG somente renovasse contratos com aqueles profissionais com um bom desempenho, viabilizando uma gestão de performance em uma atividade cuja efetividade depende integralmente da capacidade humana das equipes pedagógicas das regionais. Segundo Maria das Graças:

Independente do modelo de vínculo deste pessoal contratado por análise curricular e entrevista, nós (a equipe central do PIP) fazemos uma avaliação periódica de desempenho. Nós só renovamos o contrato com quem tem um bom desempenho. Mesmo com análise de currículo e entrevista agente não tem como garantir se a pessoa contratada vai dar certo. (...) Se tem um bom desempenho fica, se não temos um banco de currículos e contratamos outro para o lugar. Temos um manual com cinco eixos para facilitar a condução da entrevista, para reduzir a margem de erro. (...) No banco nós classificamos os candidatos em três níveis. Só chamamos para entrevista quem está no nível excelente ou bom. Agente não chama nem que é regular. (...) Não chamamos quem não tem perfil para a função (...). Já o pessoal efetivo, acabava “contaminado” pelo pessoal contratado. Eles ficavam até constrangido porque não faziam isto antes. (...). O pessoal novo tirou eles daquela zona de conforto. Foi uma dinâmica totalmente diferente depois do PIP¹⁷⁸.

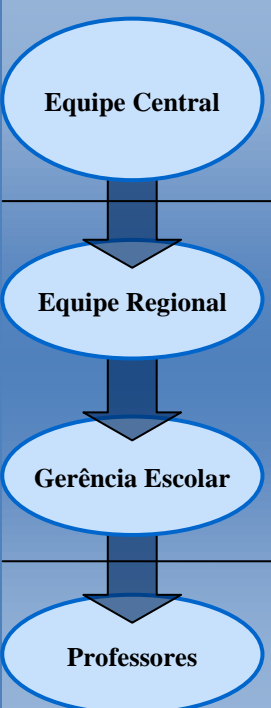
O desdobramento Programa Alfabetização no Tempo Certo nas escolas demandava que agentes intermediários regionais que atuassem ativamente intermediando as políticas formuladas pelo alto escalão e gerenciando *in loco* a atuação docente no processo de alfabetização. O PIP, neste sentido, tornou-se a ação preponderante do Programa Alfabetização no Tempo Certo, servindo, inclusive, como equipe de apoio à implementação da política curricular para o ciclo inicial de alfabetização. A montagem da estrutura de gestão do PIP pode ser compreendida como a conclusão da SEE-MG de que agentes de atuação *in*

¹⁷⁸ Entrevista com Maria das Graças Pedrosa Bittencourt realizada em 26/06/2012.

loco eram imprescindíveis para a eficácia da implementação da política curricular, do uso formativo da avaliação e de uma gestão pedagógica orientada para resultados.

A estrutura global do Programa Alfabetização no Tempo Certo, em 2008, coincidia com a estrutura do PIP na medida em que este ainda era uma ação circunscrita aos três primeiros anos do ensino fundamental. A outra ação de destaque do Programa Alfabetização no Tempo Certo era a política curricular – os guias dos professores alfabetizadores. O fato de o PIP não só viabilizar a disseminação de uma gestão pedagógica orientada por resultados – via apoio na confecção do plano de ação do PIP a partir do diagnóstico do Proalfa e assessoria didática aos docentes –, mas também orientar a adoção da política curricular no âmbito do ciclo inicial de alfabetização, era um indicativo de que a SEE-MG iria expandir a política para além das fronteiras do Programa de Alfabetização no Tempo Certo. Esta expansão, que de fato ocorreu em 2009, ampliou o número de professores e turmas a serem atendidas pelo PIP, muito embora a SEE-MG não tenha incrementado o número de integrantes das equipes pedagógicas das SRE.

Figura 48: A Estrutura de Gestão do PIP/Programa Alfabetização no Tempo Certo

	Equipe em 2007	Equipe a partir de 2008	
 <p>Equipe Central</p>	8 Analistas Educacionais	46 Analistas Educacionais	Alto Escalão
Equipe Regional	510 Analistas 790 Inspetores	720 Analistas 830 Inspetores	Nível Intermediário
Gerência Escolar	3 mil especialistas em educação básica	3 mil especialistas em educação básica	
Professores	10 mil Professores	10 mil Professores	Burocracia de linha de frente

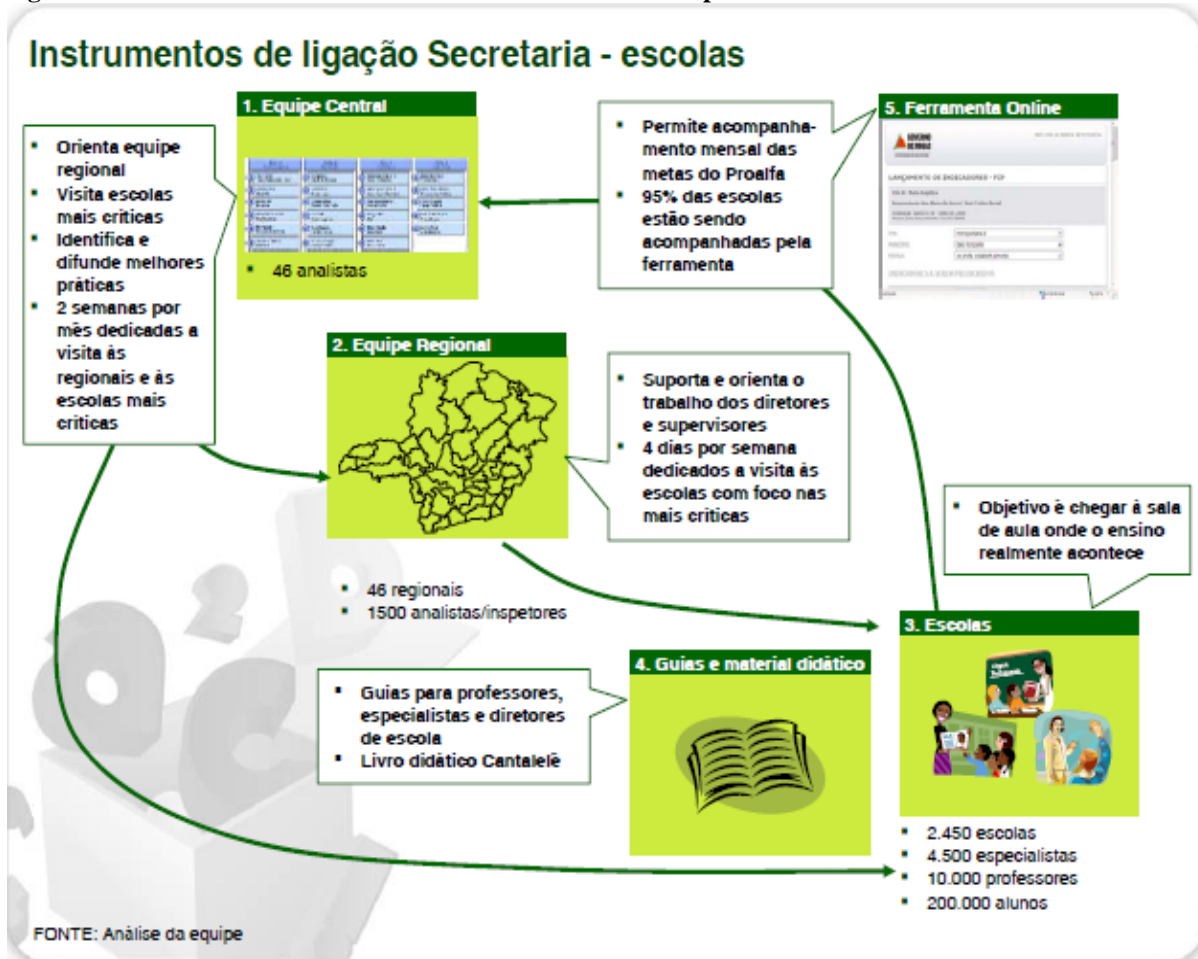
Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

A estrutura organizacional montada para a gestão do PIP/Programa de Alfabetização no Tempo Certo, que pode ser observada na Figura 48, confere grande destaque ao nível intermediário na implementação da política curricular e de uma gestão pedagógica orientada para resultados. Esta estrutura, que foi responsável pela gestão do PIP entre 2007 e 2010,

constituiu-se no sistema de apoio à performance escolar para os cinco primeiros anos do ensino fundamental.

A redefinição dos novos papéis dos agentes intermediários das regionais – superintendente e analistas educacionais – no âmbito do PIP representou o passo inicial para a montagem de um sistema de apoio à performance escolar de caráter descentralizado em cada uma das 46 SRE. O esforço da SEE-MG para reorientar a cultura dos analistas educacionais em favor de uma atuação voltada para o apoio e assessoramento ao invés de controle também colaborava para a transformação das SRE em organizações descentralizadas de apoio à performance escolar. A entrada de analistas educacionais não efetivos foi decisiva para o florescimento desta nova cultura, tanto no nível das regionais quanto no nível das escolas. Já os especialistas em educação básica formavam, junto com o diretor escolar, a equipe gerencial de cada uma das escolas da rede e eram responsáveis diretos em por em prática as ações previstas no âmbito do programa.

Figura 49: O Desdobramento das Atividades do Alto Escalão para as Atividades do Nível Intermediário



Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

Os instrumentos de gestão ligados a estrutura do Programa Alfabetização no Tempo Certo visava garantir que as ações previstas nos Guias do Professor Alfabetizador, do Diretor Escolar e do Especialista em Educação Básica – elaborados pelo alto escalão – fossem efetivamente concretizadas no nível de cada uma das unidades escolares que ofertavam o ciclo inicial de alfabetização. O apoio das regionais de educação também eram essenciais para apropriação, pela equipe escolar, das ações previstas em cada um destes guias – a equipe pedagógica do PIP fazia a tradução in loco das ações previstas nestes materiais. Estas eram condições necessárias para a efetiva operacionalização do programa em seu nível micro – a unidade escolar. Os detalhes das ações desta cadeia de implementação podem ser visualizados na Figura 49.

O alto escalão, mesmo após o reforço do nível intermediário com a atração de uma série de profissionais, não contava com um quantitativo suficiente de recursos humanos para atuar de forma intensiva em todas as escolas do ciclo inicial de alfabetização. Assim, definiu-se que as equipes pedagógicas das SRE atuariam

(...) semanalmente nas escolas de pior desempenho, estas consideradas estratégicas pela secretaria, quinzenalmente nas escolas com resultados intermediários e apenas mensalmente nas escolas com alto desempenho (no Proalfa)¹⁷⁹.

A SEE-MG, visando atingir maior alinhamento com as equipes pedagógicas das SRE, disponibilizou um conjunto de instruções – um manual de atuação – que orientava sua atuação a fim de proporcionar ganhos de aprendizagem nas escolas estaduais com ciclo inicial de ensino fundamental – ganhos aferidos mediante as avaliações do Proalfa. Este manual, além de estabelecer toda uma sistemática de atuação, também orientava o preenchimento do sistema de monitoramento *online* do programa. A Figura 50 ilustra as principais atividades das equipes pedagógicas das regionais.

A boa aceitação do PIP entre os profissionais da educação da rede estadual e os resultados positivos no Proalfa se tornaram as razões para sua expansão para além do ciclo inicial de alfabetização. Ou seja, uma ação que se iniciou dentro do Programa de Alfabetização no Tempo Certo e que exigia uma atuação intensiva por parte da gerência regional transcendeu as fronteiras deste programa, alcançando, em 2009, o ciclo complementar de alfabetização e, em 2011, os anos finais do ensino fundamental. O PIP – o sistema mineiro de apoio à performance escolar –, mesmo exigindo o uso intensivo de

¹⁷⁹ Entrevista com João Filocre realizada em 25/05/2012.

recursos humanos qualificados nas SRE – algo difícil de ser captado – passava a ser um componente de destaque no modelo gerencial da educação mineira.

Figura 50: O *Check List* do Monitoramento *In Loco* das Atividades do Nível Intermediário Regional

- Visitar no mínimo uma sala de aula, olhar os cadernos dos alunos e tomar a leitura
- Assistir pelo menos uma aula e dar orientação ao professor após o final da aula em conjunto com o especialista e a equipe regional
- Se necessário, propor ajustes e melhoras no plano de intervenção pedagógica da escola
- Fazer o acompanhamento do plano de intervenção pedagógica
- Se assegurar de que o PIP sugerido para esta escola é o mais adequado e efetivamente ajudará os alunos a aprender a ler e escrever
- Saber quais são os 3 próximos passos desta escola em relação à implementação do seu PIP
- Sugerir uma lista com os 3 próximos passos desta escola em relação à implementação do seu plano de intervenção pedagógica para ser afixada na sala do diretor, na sala dos especialistas e na sala dos professores
- Preparar uma lista com os pontos a serem observados na escola em relação à implementação de seu plano de intervenção pedagógica em nossa próxima visita

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

4.3.4.2 A Atuação do Nível Intermediário

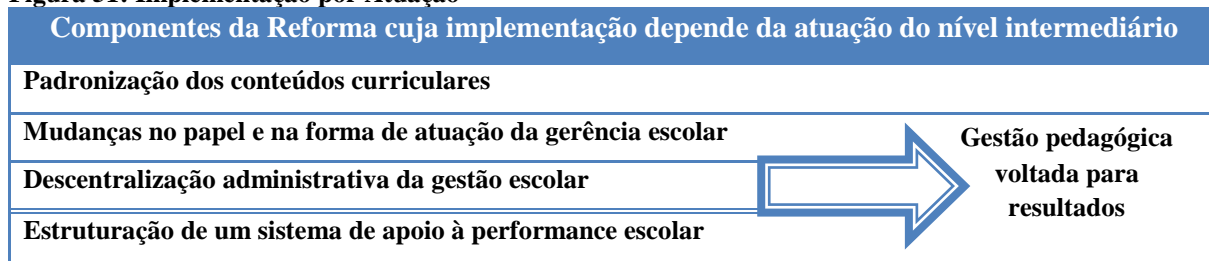
Assim como no caso paulista, o novo foco de atuação do nível intermediário propagado pela reforma gerencial de educação em Minas Gerais é a gestão pedagógica. Assim, embora os vários aspectos da gestão administrativa da unidade escolar sejam considerados, entre eles a predisposição para o trabalho coletivo, a capacidade de iniciativa, a liderança e o exercício democrático do gerenciamento, todas estas competências devem convergir “(...) em torno do eixo pedagógico, da aprendizagem dos alunos, razão de ser de toda a Escola” (GUIA DO DIRETOR ESCOLAR, 2011).

A expectativa do alto escalão em relação ao nível intermediário, de forma similar ao caso paulista, é garantir o alinhamento dos professores às diretrizes, objetivos políticos e programas formulados no âmbito da reforma gerencial da educação mesmo em um contexto adverso – resistência e passividade docente. Ou seja, para se ter uma implementação eficaz de uma reforma gerencial na educação – desdobramento das diretrizes e políticas formuladas pela alta gestão em uma ação educacional consistente no nível da escola –, há necessidade de

se obter um nível intermediário capaz de operar, minimamente, as funções de intermediação e gerenciamento *in loco*.

Analisando a reforma mineira à luz das considerações acima, os componentes do modelo de reforma gerencial da educação de Minas Gerais que dependem estreitamente da atuação do nível intermediário no exercício de suas funções de intermediação e gerenciamento *in loco* são: a) a padronização dos conteúdos curriculares; b) as mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar; e c) a descentralização administrativa da gestão escolar. A Figura 51 sintetiza aqueles componentes da reforma que demandam a atuação do nível intermediário para uma implementação eficaz:

Figura 51: Implementação por Atuação



Fonte: própria.

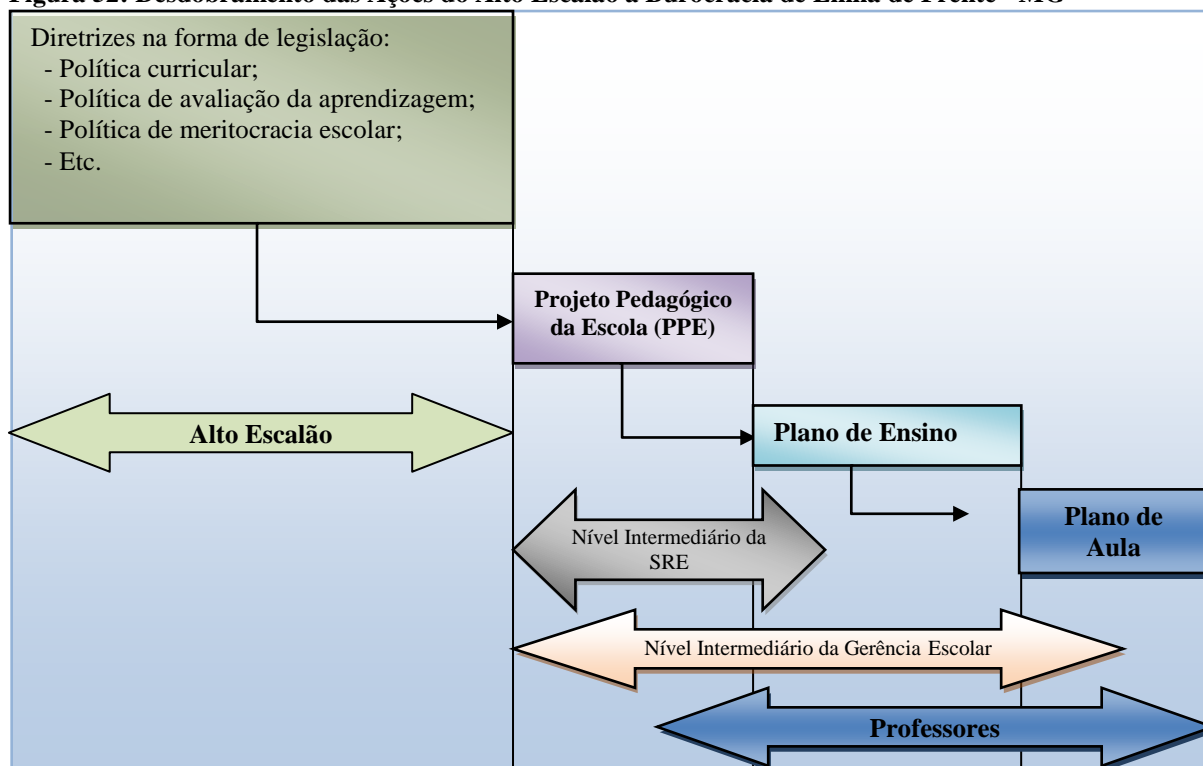
Ou seja, a SRE, através do superintendente de ensino e do analista educacional, e a gerência escolar, através de diretores de escola e especialista em educação básica, devem exercer as funções de intermediação e gerenciamento *in loco* na implementação da proposta curricular e da gestão pedagógica voltada para resultados.

A

Figura 52 identifica o desafio do nível intermediário para a eficácia da nova atuação da gerência escolar, da implementação da política curricular, do apoio à performance escolar e da descentralização financeira e administrativa. Nela são identificados os possíveis *timings* de intervenção do nível intermediário sobre a atuação dos professores da rede estadual.

Assim como no caso paulista, as leis, diretrizes e programas formulados pela alta gestão em Minas Gerais proporcionam um pano de fundo para a atuação da gerência intermediária. As ações mineiras que englobam os componentes da reforma gerencial, tais como o Programa Alfabetização no Tempo Certo, o PIP, o Projeto Escola-Referência, a política de metas de qualidade educacional, o prêmio de produtividade, entre outros, funcionam como um guia canalizador – as regras do jogo – da atuação da gerência média nas SRE e nas unidades escolares.

Figura 52: Desdobramento das Ações do Alto Escalão à Burocracia de Linha de Frente - MG



Fonte: própria.

O processo de planejamento escolar mineiro guarda muita semelhança com o *modus operandi* paulista. O Projeto Pedagógico da Escola (PPE) – primeiro *timing* de intervenção da gerência intermediária – é um documento de planejamento coletivo da gestão pedagógica, administrativa e financeira da escola. Dentro deste planejamento, segundo o Guia do Diretor Escolar (2011), estão incluídos: a) o diagnóstico da situação da escola e de seu contexto; b) formulação dos objetivos e metas das escolas; c) definições acerca do currículo e do material didático que permitirá operacionalizar o currículo; d) organização do tempo escolar e das turmas dos alunos; e) realização da avaliação externa; f) organização do processo de avaliação interna; g) identificação das necessidades de formação continuada; h) avaliação de desempenho dos profissionais da educação; e i) relações com os pais dos alunos e a comunidade escolar. O diretor, em conjunto com o especialista em educação básica, são os principais responsáveis pelo PPE. O analista educacional, além de monitorar este processo a partir da SRE, também oferece apoio a construção do PPE. Os professores da escola também participam deste processo, mas esta atuação, regra geral, ocorre de forma efetiva em poucas escolas.

O plano de ensino de cada disciplina – segundo *timing* de intervenção da gerência intermediária –, por sua vez, consiste na organização do processo de trabalho desenvolvido para cada disciplina específica e ano de ensino. Este plano toma como parâmetro os cadernos

elaborados pela SEE-MG, os Guias do Professor Alfabetizador para os anos iniciais do ensino fundamental e os CBCs para os anos finais do ensino fundamental e do ensino médio. Dado que o plano de ensino é o planejamento para cada uma das disciplinas, é papel do nível intermediário atuar como o elo conector entre as diretrizes da política educacional e o plano de ação docente. Esta atuação também inclui o gerenciamento *in loco* do planejamento individual de cada docente a fim de garantir o alinhamento entre atuação dos professores e anseios do alto escalão em relação às expectativas de aprendizagem. Embora o professor seja o implementador da política curricular em última instância, a gerência escolar, em especial o especialista em educação básica, tem espaços para atuar gerenciando este processo a fim de ampliar as chances de um alinhamento efetivo entre o planejamento e a ação docente.

Já o plano de aula – penúltimo *timing* de intervenção da gerência intermediária – é a programação diária detalhada do trabalho pedagógico de cada docente. Ou seja, ele é o desdobramento do plano de ensino a fim de operacionalizar a ação do dia a dia do professor. Nele, o professor estrutura, por conta própria, a forma pela qual o conteúdo será apresentado, as atividades que serão realizadas e a maneira pela qual esse conteúdo será consolidado no dia a dia de aula. Este *mix* de apoio e controle que se espera da gerência média em relação a este *input* do processo educacional são programados no sentido de aumentar a possibilidade de alinhamento *ex-ante* da equipe docente às expectativas do alto escalão.

A execução do plano de aula é o momento crítico em que a aprendizagem se materializa em sala de aula. Neste momento o docente dispõe de amplos espaços de discricionariedade, embora o nível intermediário seja capaz de exercer certo esforço de acompanhamento e monitoramento deste processo. Como esta etapa é de responsabilidade do professor, sendo que os demais níveis têm uma relevância subsidiária neste momento, a atividade de apoio e monitoramento do nível intermediário requer um conjunto de ferramentas gerenciais para aumentar a probabilidade de uma implementação eficaz.

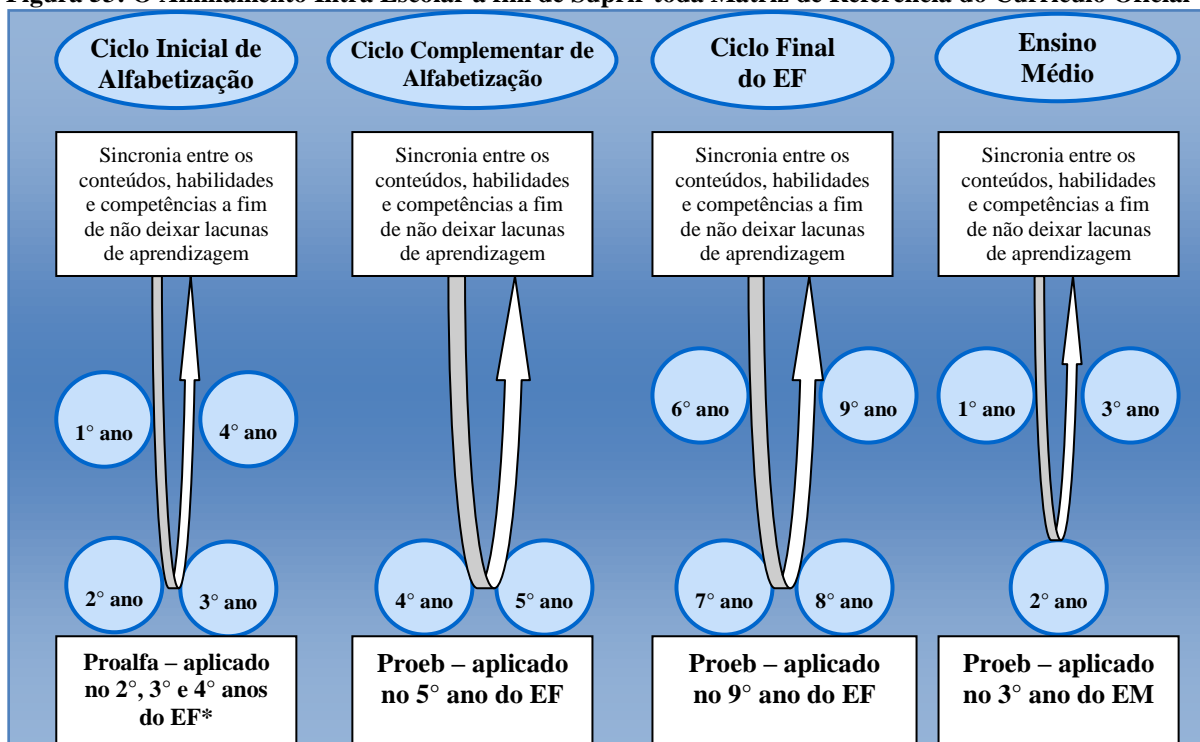
O monitoramento da atuação docente é o último *timing* de intervenção do nível intermediário sobre o processo de ensino e aprendizagem. A gerência média, neste momento, realiza o monitoramento sobre a ação da equipe docente em sala de aula tendo como referência os componentes da reforma gerencial desencadeada.

A fim de apoiar e monitorar a atividade docente, o nível intermediário mineiro, assim como o paulista, se utiliza dos mecanismos tradicionais de gerenciamento *in loco*: a) o acompanhamento da elaboração dos planos de ensino e de aula; e b) as informações geradas pelas avaliações internas de aprendizagem aplicadas pelos docentes para aferir a situação da

aprendizagem de cada estudante e turma. A utilização destas técnicas tradicionais de gestão é disseminada através dos guias dos diretores escolares e dos especialistas em educação básica, do processo de certificação e formação voltada para os ocupantes das funções de diretor de escola e da comunicação direta entre órgãos centrais da SEE-MG e o nível intermediário.

Mas os problemas inerentes a estes mecanismos tradicionais de gerenciamento têm levado a SEE-MG a se utilizar das avaliações externas, do PIP nos anos iniciais do ensino fundamental e de uma nova sistemática de avaliação interna no primeiro ano do ensino médio (PAAE) – embora haja a previsão de se estender o PAAE do 6º ao 9º do ensino fundamental e incluir o 2º e 3º ano do ensino médio – como instrumentos de gestão interna das escolas estaduais à disposição do nível intermediário. A SEE-MG tem disseminado o uso destes novos instrumentos como a principal ferramenta de gestão pedagógica na escola.

Figura 53: O Alinhamento Intra Escolar a fim de Suprir toda Matriz de Referência do Currículo Oficial



* O Proalfa é aplicado residualmente aos estudantes do 5º ano do ensino fundamental que apresentam problemas de alfabetização.

Fonte: própria.

O uso dos resultados das avaliações externas como instrumento de gestão decorre das informações e incentivos que eles proporcionam ao alinhamento entre os agentes no nível intra escolar – ou seja, entre a gerência escolar e os professores e entre os professores de anos diferentes – e os ganhos que o uso formativo de seu diagnóstico pode proporcionar para as escolas. Ou seja, a avaliação externa tanto induz uma atuação intra-escolar mais sincronizada na medida em que identifica deficiências e lacunas de aprendizagem em relação à proposta

curricular do estado quanto proporciona um *feedback* aos agentes da escola que podem ser utilizados para corrigir problemas no processo de ensino-aprendizagem.

A Figura 53 ilustra os incentivos produzidos pela avaliação externa para o alinhamento intra escolar. Uma vez que ensino aprendizagem é um processo que se desenvolve ano pós ano, há a necessidade de se garantir a aprendizagem de certos conteúdos e o desenvolvimento de certas habilidades e competências prévias para que os estudantes adquiram novos conhecimentos, habilidades e competências em momentos seguintes.

Já a utilização formativa da avaliação externa demanda a existência de um processo de conscientização pelo nível intermediário e professores dos resultados aferidos e das deficiências diagnosticadas. Este processo, no entanto, não é fácil de ser construído e depende largamente da atuação da gerência intermediária. A SEE-MG, por meio do PIP, estruturou este espaço de reflexão em cada escola com séries do ciclo inicial de alfabetização. Apoiado pelas equipes pedagógicas das SRE, a SEE-MG tem monitorado o uso das informações geradas pelo Proalfa na definição do plano de ação do PIP. Segundo o ex-secretário adjunto João Filocre:

As visitas (...) destas equipes pedagógicas às salas de aula para avaliar a atuação dos docentes em relação à aplicação do PIP e dos Cadernos de Alfabetização (Guia do Professor Alfabetizador) tem sido uma forma importante de garantir a eficiência do programa. Esta equipe também presta apoio pedagógico a estes professores. O que está ruim e o que pode melhorar, como ele pode melhorar. Depois esta equipe insere as informações de cada visita em um sistema informatizado. Ela preenche um relatório padrão sobre o uso disto tudo. E a SEE-MG tem esta informação *online*¹⁸⁰.

A obrigatoriedade que as unidades escolares estaduais com ciclo inicial de alfabetização têm de elaborar, anualmente, o plano de ação do PIP – com base no diagnóstico das avaliações externas – é um esforço da SEE-MG para reforçar o uso formativo dos resultados do Proalfa na forma da gerência escolar e dos professores atuarem. Sem este esforço:

(...) poucos professores utilizariam as informações do Proalfa para repensar sua forma de atuar. O programa não teria esse alcance todo. Só com um apoio contínuo das equipes pedagógicas as escolas põem em prática o que as avaliações fornecem¹⁸¹.

A alta gestão, ao dar um caráter mais formativo à avaliação externa, também promove um esforço coletivo no nível da escola a fim de sincronizar as ações pedagógicas entre os vários professores em favor dos ganhos de aprendizagem – ou seja, induzindo o alinhamento intra escolar. A SEE-MG concebeu, desta forma, que todas as escolas estaduais deveriam

¹⁸⁰ Entrevista com João Filocre em 25/5/2012.

¹⁸¹ Entrevista com João Filocre em 25/5/2012.

utilizar dois dias do ano para apropriação formativa dos resultados do Proalfa. Neste período, denominado de “Toda a Escola pode Fazer a Diferença”, os professores analisam os resultados das avaliações do Proalfa através de boletins pedagógicos customizados disponibilizados eletronicamente pela SEE-MG. Cada unidade escolar, com o apoio da equipe pedagógica das regionais, elabora o seu plano de ação do PIP.

O plano de ação do PIP elaborado por cada unidade escolar com base em seu desempenho no Proalfa é produto concreto do esforço coletivo que, com o apoio da gerência regional, visa garantir um planejamento pedagógico a partir de um diagnóstico objetivo. A SEE-MG, visando otimizar este processo, criou **guias de orientações práticas** que organizam, passo a passo, como a gerência da escola deve proceder a fim de que todos os professores alfabetizadores se apropriem dos resultados do Proalfa e participem da formulação de um plano de ação para a escola. A atuação da gerência escolar neste momento é crucial para a eficácia da implementação da reforma gerencial da educação.

A equipe pedagógica das regionais, por sua vez, utilizava quatro dias por semana para suas visitas *in loco* as escolas com vistas a, num primeiro momento, assessorar a formulação do PIP e, posteriormente, monitorar sua implementação no dia a dia pelos professores da escola. As ações de monitoramento da equipe pedagógica das regionais contam, inclusive, com o acompanhamento dos professores alfabetizadores em sala de aula – ou seja, em sua ação pedagógica – e a análise do caderno de atividades dos alunos. Esta ação da equipe regional permite que o nível intermediário atue sobre o último *timing* do processo de ensino e aprendizagem, assessorando o professor com *feedbacks* bastante fidedignos sobre o seu desempenho em sala de aula.

As equipes pedagógicas das regionais funcionam como o elo que garante maior alinhamento entre a política idealizada nos escalões superiores do governo e os professores alfabetizadores. O esforço de assessoramento e monitoramento *in loco* a toda a equipe do ciclo inicial de alfabetização acaba produzindo um efeito indutor quanto à utilização dos meios preconizados pelo alto escalão para se obter melhora nos níveis de aprendizagem dos alunos – os guias dos professores alfabetizadores e o caderno de boa prática docente servem de parâmetro para a avaliação da atuação dos professores pela gerência regional. O poder de influência da equipe regional do PIP é tão significativo que os profissionais das escolas acabam adotando de forma natural, com baixo nível de fricção, a metodologia idealizada pelos técnicos da alta gestão mineira. A observação de João Filocre é, neste sentido, esclarecedora:

A SEE-MG não impõe o uso dos cadernos. O professor pode escolher se usa ou não. Mas quando a SEE-MG, a equipe pedagógica comunica as escolas do material, apóia o diretor, os professores, acaba gerando um estímulo natural para seu uso. Se vários professores da escola passam a usar, os outros acabam utilizando também. Como a avaliação aplicada está bem concatenada com os cadernos, tem um estímulo a mais para o seu uso em sala de aula.¹⁸²

Os guias do professor alfabetizador, do diretor de escola, do especialista em educação básica, da equipe regional e os cadernos de boas práticas se tornaram instrumentos que visavam garantir, *ex-ante*, uma atuação consistente da gerência regional, escolar e dos professores alfabetizadores em relação às políticas formuladas pela alta gestão. Já a atuação das equipes pedagógicas das regionais, por sua vez, buscava avaliar *ex-post* a atuação da gerência escolar e dos professores alfabetizadores no desenvolvimento de suas atividades.

A mesma sistemática de atuação passou a ser observada no ciclo complementar de alfabetização a partir de 2009, quando o PIP foi estendido para o 4º e 5º anos do ensino fundamental. A SEE-MG, no entanto, não contou com a expansão no número de profissionais para atuar junto aos cerca de 8.500 professores adicionais existentes neste ciclo do ensino fundamental. A existência do Proeb para o 5º ano do ensino fundamental, no entanto, dava subsídios para ampliação do PIP na medida em que já havia um instrumento de avaliação da aprendizagem em funcionamento desde 2006.

Embora as avaliações externas mineiras – o Proalfa e o Proeb – proporcionem informações e incentivos que induzam a apropriação dos resultados da aprendizagem, o uso do material estruturado e a sincronia dos agentes no nível intra escolar, elas não são o instrumento mais adequado para garantir o alinhamento e um *feedback* mais efetivo para a atuação docente de todos os docentes da rede. Estas avaliações, além de não alcançar todas as disciplinas da proposta curricular, não captam lacunas de aprendizagem em curtos períodos de tempo, impossibilitando a geração de *feedbacks* rápidos – mensais, bimestrais ou semestrais – ao nível intermediário.

A equipe pedagógica das regionais, por sua vez, atua no assessoramento e no monitoramento com bases amostrais – o grande número de escolas/turmas impede uma atuação intensiva generalizada desta equipe em todas as mais de 2.500 escolas estaduais que contam com o ciclo inicial do ensino fundamental. Ou seja, ela acaba tendo que priorizar a ação em escolas com menor rendimento captado nas avaliações externas. A apresentação dos resultados das avaliações, por sua vez, ocorre somente em bases anuais – fora o atraso entre a realização da prova e a disponibilização dos resultados que tende a ser superior a seis meses –,

¹⁸² Entrevista com João Filocre em 25/5/2012.

o que implica em um atraso incontornável para que a gerência escolar e regional planeje ações de correção da aprendizagem em um prazo curto. O atraso entre informação gerada pela avaliação externa e mudança na forma de atuação do nível intermediário e docente demanda um tipo de avaliação que propicie *feedbacks* em períodos de tempo mais curto e que alcance todas as disciplinas da proposta curricular.

A alta gestão, com base nas limitações inerentes ao sistema de avaliação externa, estruturou uma nova sistemática de avaliação interna capaz de propiciar *feedbacks* curtos e rápidos aos gestores intermediários e professores da rede estadual de Minas Gerais. Neste sentido, o PAAE representou uma ferramenta gerencial inovadora de monitoramento da execução do plano de aula pelos professores do 1º ano do ensino médio¹⁸³.

O PAAE constitui um sistema de avaliação interna, de foco formativo, que permite a gerência intermediária, mediante acordo com o professor, detectar de forma objetiva lacunas de aprendizagem em curtos períodos de tempo – bimestralmente, ou até mensalmente. O uso de uma nova sistemática de avaliação interna visa aumentar a confiabilidade e o alinhamento das avaliações internas com as avaliações externas e a proposta curricular. O desenvolvimento de um sistema estruturado de geração de provas de avaliação interna, cujos itens vêm de um banco de dados comum, aumenta os níveis de conformidade da atuação docente.

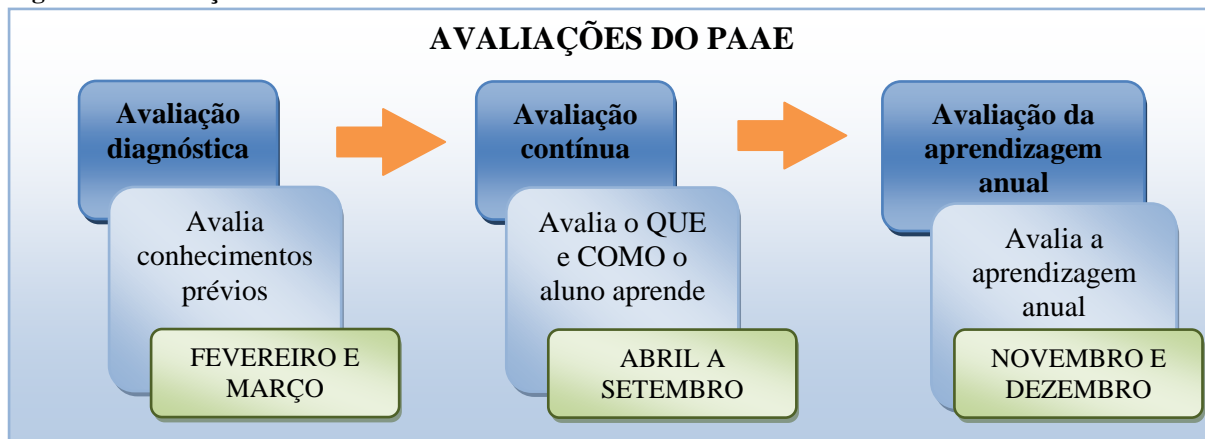
O PAAE viabiliza o acompanhamento da gestão da aprendizagem escolar pelo nível intermediário, permitindo intervenções pedagógicas quando detectadas lacunas de aprendizagem. A SEE-MG, através do PAAE, moldou uma sistemática de avaliação interna que propicia *feedbacks* rápidos que permitem efetuar ações corretivas de forma quase imediata. Este sistema de avaliação interna alimenta os gestores escolares com informações sobre a aprendizagem dos alunos em cada um dos conteúdos e habilidades previstas na proposta curricular, propiciando informações mais precisas sobre a aprendizagem dos alunos. A partir destas informações a gerência escolar conta com subsídios mais consistentes para avaliar a qualidade do trabalho de cada docente da escola. Ou seja, diferente da avaliação interna tradicional, o PAAE permite que a gerência da escola julgue, com razoável grau de confiabilidade, a qualidade do trabalho dos docentes.

O PAAE compreende três tipos de avaliações com objetivos e critérios distintos. Enquanto a **avaliação diagnóstica** e a **avaliação da aprendizagem anual** são de aplicação obrigatória pela gerência escolar no 1º ano do ensino médio, a **avaliação contínua** é de uso

¹⁸³ O PAAE só foi implementado, até o presente momento, no 1º ano do ensino médio.

opcional pelos professores. O diretor-escolar é responsável, em cada escola, pela coordenação geral da avaliação diagnóstica e pela avaliação da aprendizagem anual. Já os professores, por sua vez, são responsáveis pela aplicação da avaliação contínua. A Figura 54 sistematiza a visão do PAAE concebida pela alta gestão:

Figura 54: Avaliações do PAAE



Fonte: Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais.

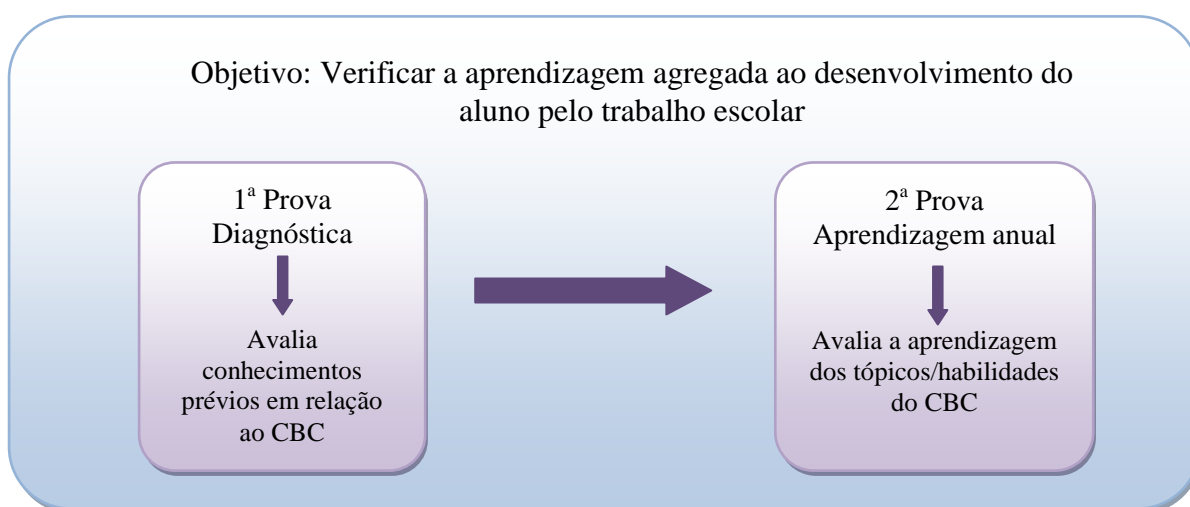
A **avaliação diagnóstica** é a primeira prova aplicada no ano letivo. Ela é aplicada, desde 2007, no início do ano letivo do 1º ano do ensino médio e tem por objetivo aferir os conhecimentos prévios dos alunos em tópicos/habilidades do currículo que eles aprenderam nos anos escolares anteriores. Seus resultados identificam potenciais heterogeneidades na turma e o ponto de partida das atividades curriculares que o professor deverá programar. O seu uso pela escola também permite o desenvolvimento de uma série de ações corretivas com vistas a corrigir distorções no nível do aluno.

Já a **avaliação da aprendizagem anual** é aplicada, desde 2008, ao final do ano letivo do 1º ano do ensino médio com o objetivo de aferir se todos os alunos aprenderam os tópicos/habilidades enumerados nos currículos de cada ano. Esta avaliação pode, inclusive, substituir a avaliação final do ano tradicionalmente aplicada pelos professores da escola. Uma vez que esta avaliação é comparável com a avaliação diagnóstica, é possível observar o valor agregado pela escola no nível de aprendizagem de cada um de seus alunos. Ou seja, esses resultados possibilitam avaliar a qualidade do trabalho do professor e da escola, além de também fornecer subsídios para intervenções da prática docente, já em período de recuperação, e o planejamento do ensino para o ano seguinte.

Uma vez que o diretor da escola é responsável pela aplicação de ambas as provas, o nível intermediário detém um importante mecanismo de avaliação da ação docente ao final do 1º ano do ensino médio. A análise do ganho agregado entre as duas avaliações permite

construir uma avaliação objetiva da evolução da aprendizagem dos estudantes em relação aos CBCs. Esta ferramenta, diferentemente da análise *ex-ante* dos planos de aulas pelo especialista em política educacional, se concentra nos resultados obtidos ao final do processo de ensino e aprendizagem daquele ano. Ou seja, a ferramenta parte da lógica de que a efetiva execução do plano de aula terá impacto positivo nos ganhos de aprendizagem da turma. A Figura 55 identifica a lógica que estão por trás das avaliações diagnóstica e da aprendizagem anual:

Figura 55: Avaliação Diagnóstica e Avaliação da Aprendizagem Anual



Fonte: Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais.

A **avaliação contínua**, por sua vez, é uma avaliação para a gestão pedagógica da escola e em sala de aula. Seu objetivo é fundamentar o planejamento contínuo das atividades didáticas de forma a criar condições mais efetivas de aprendizagem. Ela deve ser realizada de acordo com o desenvolvimento e o seqüenciamento dos conteúdos curriculares. O professor que opta por aplicar a avaliação contínua pode utilizar o banco de itens para gerar até três provas bimestrais, de acordo com os tópicos/habilidades dos CBCs que está trabalhando em cada turma. A primeira prova da avaliação contínua, no entanto, só pode ser gerada após o relatório de resultados da avaliação diagnóstica. O professor, ao inserir as respostas dos alunos no sistema do PAAE, pode acompanhar a evolução das turmas através de gráficos de resultados.

O instrumento de avaliação contínua passou a ser disseminada pelo governo estadual apenas em 2010, cinco anos após a elaboração dos CBCs. Embora esta ferramenta tenha capacidade para ser utilizada como um instrumento efetivo para o gerenciamento *in loco* do processo de ensino e aprendizagem, o fato de sua adoção ser optativa e a sua administração

ser feita diretamente pelos professores impõe dificuldades ao uso pelo nível intermediário. Mas sua utilização no 1º ano do ensino médio pode ser feita em comum acordo entre os professores e a gerência escolar. O período de elaboração do PPE pelo nível intermediário, quando conta com a efetiva participação dos professores, pode representar um momento importante para se buscar um acordo coletivo em favor da utilização da avaliação contínua.

O desenho do PAAE permite que a gerência intermediária avalie o desempenho do professor a partir dos ganhos de aprendizagem obtidos entre a avaliação diagnóstica e a avaliação da aprendizagem anual ou, até mesmo, entre duas avaliações contínuas. O PAAE se configura como um importante instrumento à disposição do nível intermediário para avaliar a execução do plano de aula pelo professor. Estas avaliações provêm a gerência escolar de mecanismos de avaliação da ação didática de cada docente no final do ano letivo.

O uso das avaliações diagnóstica e anual também acaba estimulando a adoção voluntária da avaliação contínua pelos docentes. A adoção voluntária da avaliação contínua vem crescendo na medida em que os docentes percebem que existe um forte alinhamento entre a avaliação diagnóstica, avaliação da aprendizagem anual, avaliação contínua, o Proeb e o Enem¹⁸⁴. Ou seja, o uso da avaliação contínua tende a melhorar os resultados da avaliação da aprendizagem anual, do Proeb e do Enem.

A gerência escolar pode, inclusive, se utilizar das informações geradas pelo PAAE para realizar a ADI dos professores do 1º ano do ensino médio. A gerência escolar, na medida em que também dispõe de um sistema de avaliação dos professores, conta com outro instrumento gerencial para atuar junto aos professores, reduzindo ainda mais os problemas de desalinhamento intra escolar e premiando aqueles docentes que atuam de forma consistente com as políticas emanadas pela alta gestão.

O instrumento da ADI permite que o diretor da escola avalie a atuação individual de cada professor e julgue seu desempenho em relação ao esforço coletivo para se alcançar as metas de aprendizagem. O PAAE, por sua vez, é o instrumento que, se utilizado corretamente, pode subsidiar a utilização efetiva da ADI. A comparação dos ganhos de aprendizagem entre a avaliação diagnóstica e a avaliação da aprendizagem anual para o preenchimento da ADI de cada professor pode induzir a adoção da avaliação contínua pelos professores da rede estadual.

¹⁸⁴ Entrevista com João Filocre em 25/5/2012.

O PAAE, embora seja um mecanismo de grande potencial para o exercício do gerenciamento *in loco* pela gerência intermediária para avaliar a atuação dos professores, tem tido uma aplicação bastante restrita. O desejo declarado pela alta gestão da utilização desta ferramenta gerencial para a melhoria dos níveis de aprendizagem da rede estadual não tem se concretizado em vistas a problemas técnicos da ferramenta¹⁸⁵, os subseqüentes atrasos em sua implementação – entre 2007 e 2010 – e a opção da nova gestão da SEE-MG em não levar em frente a ampliação do PAAE para os demais anos do ensino fundamental e médio.

A superintendente da Superintendência de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Infantil, Maria das Graças Pedrosa Bittencourt, afirmou que o PAAE, com algumas modificações em relação ao formato de sua aplicação no 1º ano do ensino médio, será implementado do 6º ao 9º ano do ensino fundamental a partir de 2013. Segundo Maria das Graças:

O PAAE já conta nos anos finais do fundamental, do 6º ao 9º ano, com algo próximo de 84.000 itens. Este volume vem se acumulando desde o final de 2006, (começo de) 2007. Agora que já temos este banco de dados cheio e também mais gente nas regionais contratadas para expansão do PIP vamos implementar o PAAE em 2013. Mas ele não vai ser aplicado da mesma forma que ocorre no ensino médio. Lá a equipe do médio (Superintendência de Desenvolvimento do Ensino Médio) optou por um formato mais descentralizado. A aplicação das provas fica a cargo do diretor, do professor, que pode ou não usar as avaliações. A prova fica muito solta, não funciona direito. Se ficar esperando que o sistema (o PAAE) funcione bem quando quem monta a prova é a própria equipe da escola, o professor, não dá certo. Nós achamos que a secretaria deve coordenar a aplicação das provas. O pessoal da regional, as duplas do PIP, vão ficar encarregados de ajudar agente com o PAAE¹⁸⁶.

A ADI, independente da aplicação ou não do PAAE, é um instrumento que a gerência intermediária conta para avaliar o desempenho dos professores. Embora o uso efetivo do instrumento dependa da capacidade de cada gestor, é inegável que a ADI pode ser utilizada para dar um *feedback* sobre o desempenho de cada professor. Um diretor de escola com bom desempenho deve ser capaz de utilizar o mecanismo a fim de alinhar a ação instrucional do professor ao currículo do estado, cobrar resultados em termos de aprendizagem – utilizando-se do Proalfa e Preb – e evitar abusos por parte dos funcionários da escola e cobrar dedicação.

A gerência regional, da mesma forma, também conta com o mecanismo para avaliar o desempenho do diretor da escola. A ADI, desta forma, é um mecanismo adicional que o próprio nível intermediário pode utilizar tendo como alvo as metas de sua unidade de lotação. O uso efetivo do instrumento depende muito da superação de uma cultura corporativista que

¹⁸⁵ Informação passada por técnico da SEE-MG.

¹⁸⁶ Entrevista com Maria das Graças Pedrosa Bittencourt realizada em 26/06/2012.

acaba avaliando os funcionários da escola mais com base nos laços de amizade do que no seu desempenho. A futura aplicação do PAAE em combinação da ADI proporcionará um instrumento poderoso à disposição da gerência intermediária para a avaliação de cada professor.

5. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS REFORMAS GERENCIAIS DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO E MINAS GERAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA

A análise do processo de implementação das reformas de São Paulo e Minas Gerais indica a existência de uma série de regularidades e singularidades, sejam nas atividades desempenhadas pelo alto escalão ou naquelas exercidas pelos diversos agentes do nível intermediário. A identificação e análise das regularidades e singularidades no processo de implementação de cada um dos componentes gerenciais passa pela elucidação de quais componentes destas reformas têm tido maior eficácia na implementação¹⁸⁷ e quais têm apresentado maiores problemas de operacionalização – ou seja, quais mecanismos são mais suscetíveis a falhas.

A descrição e análise destas reformas no capítulo anterior indicam que as dificuldades mais marcantes estão justamente naqueles componentes cuja implementação depende de uma atuação consistente do nível intermediário. A complexidade da cadeia de implementação nas reformas gerenciais da educação põe a prova a capacidade do alto escalão em desenvolver uma estrutura intermediária capaz de aumentar o nível de eficácia na implementação dos componentes que exigem a atuação intensa da gerência escolar e regional. A implementação da política curricular e de uma gestão pedagógica orientada por resultados – esta última derivada diretamente da mudança do papel e da forma de atuação da gerência escolar, da descentralização administrativa da gestão escolar e da estruturação de um sistema de apoio à performance escolar – exige não só profissionais intermediários bem capacitados, mas que também atuem de forma alinhada às expectativas da alta gestão.

Uma vez categorizado os componente da reforma de acordo com o estilo de implementação – por decreto e por atuação – é possível desenvolver uma análise comparativa entre as escolhas e a forma de atuação da alta gestão – nas atividades de *policy design*, coordenação e monitoramento sistêmico – e do nível intermediário – nas atividades de intermediação e gerenciamento *in loco* na implementação de cada um dos componentes da reforma. Como as reformas de ambos os estados já foram descritas anteriormente, assim como a forma de atuação do alto escalão e do nível tático no processo de implementação, esta análise será mais condensada e procurará focar nos aspectos mais relevantes da política

¹⁸⁷ O termo eficácia na implementação, como foi deixado claro no capítulo inicial desta tese, se refere ao nível de coerência com que um componente concebido pelo alto escalão foi implementado e encontra-se operando regularmente.

garimpada através de entrevistas com integrantes e ex-integrantes das SEE – no caso de Minas Gerais, também com integrantes da Seplag –, reportagens de jornal e documentos de gestão e programas e políticas.

A presente análise elucidada que o processo de implementação tem sido mais eficaz justamente naqueles componentes que dependem exclusivamente da atuação de um pequeno grupo de técnicos do alto escalão no exercício das atividades de *policy design* e de monitoramento sistêmico¹⁸⁸ – ou seja, tais componentes apresentam um menor grau de dificuldade na implementação. Já os problemas de estruturação do nível intermediário, a fim de ampliar a capacidade administrativa das SEE, e de promoção de um maior alinhamento deste estrato com o alto escalão, acabam prejudicando a eficácia da implementação justamente naqueles componentes que o núcleo do governo tem menor controle sobre o que se desenrola *in loco*.

5.1 Onde a Implementação é Eficaz?

Os componentes da reforma cuja implementação tende a ser mais eficaz são justamente aqueles que dependem mais da vontade política do governo e da qualidade dos técnicos do alto escalão do que de uma mudança real na forma de atuar do nível intermediário e dos professores. Isto porque a eficácia da implementação reside na força do alto escalão para fazer valer suas políticas e na existência de um quadro mínimo de profissionais qualificados nos órgãos centrais das SEE. O primeiro fator reside na capacidade do governo responder de forma ativa a uma política que entrou na agenda de decisão – ou seja, elaborar uma política e implantá-la mesmo em situações que envolvem desgaste do alto escalão perante a opinião pública, partidos de oposição, formadores de opinião e grupos de pressão como sindicatos e forças corporativas das universidades de licenciatura. Já o segundo fator é aquele que garante a qualidade do *policy design* da política e o exercício eficaz da atividade de monitoramento sistêmico.

Os esforços de coordenação necessários para a implementação destes componentes tende a ser pequeno na medida em que não há necessidade da atuação dos demais escalões para que a política seja implementada. A simples comunicação das regras de funcionamento destes componentes e sua relativa estabilidade ao longo do tempo já bastam para que a

¹⁸⁸ A atividade de coordenação desempenhada pelo alto escalão é essencial justamente naquelas políticas que dependem da atuação do nível intermediário.

implementação seja eficaz. O Quadro 21 enumera os componentes gerenciais que se enquadram nesta categoria:

Quadro 21: Componentes da Reforma Gerencial Implementadas por Decreto

Implementação por Decreto
Avaliação Externa
Estruturação de um Sistema de Metas
Bonificação por Resultados
Adoção de Sistemas de Progressão por Mérito na Carreira Docente

Fonte: própria.

A força política e o comprometimento do alto escalão com a alteração do *status quo* para estabelecer uma nova lógica de funcionamento do sistema educacional são condições necessárias para se alcançar a situação de implementação eficaz dos componentes previsto no Quadro 21. O comprometimento pode ser analisado através do posicionamento público de integrantes do alto escalão do governo em relação a cada um dos componentes e, posteriormente, pela sua capacidade de aprovar uma lei e/ou publicar um ato administrativo ou nota técnica contendo as regras de funcionamento de cada um deles.

Os principais fatos políticos que contribuíram para que o movimento reformista ganhasse força na SEE-SP foram os resultados decepcionantes da rede estadual nas avaliações do Saeb de 2005 e a entrada de Maria Helena Guimarães de Castro – e um grupo de técnicos ligados ao ex-ministro Paulo Renato de Souza – em substituição a Maria Lúcia Vasconcelos. A confluência destes dois fatos, aliado a uma concepção gerencial da política educacional por parte dos novos integrantes do alto escalão da SEE-SP – convergência dos três fluxos concebidos por John Kingdon (1984) –, levou a abertura de uma janela de oportunidade que desencadeou o movimento reformista.

O resultado da rede estadual no Saeb resultou num embate entre dois núcleos distintos de educação dentro PSBD. O núcleo ligado ao ex-secretário Gabriel Chalita defendia um modelo cujo eixo principal era a gestão participativa. Este eixo, somado a uma visão anti meritocrática na gestão e um perfil pouco afeito a enfrentar interesses corporativos constituídos, era a principal marca da política educacional da SEE-SP desde 2001. O segundo núcleo, composto por técnicos ligados direta ou indiretamente ao ex-ministro Paulo Renato de Souza, defendia uma reforma substantiva na política educacional paulista através da adoção de uma série de componentes de cunho gerencial a fim de reverter os resultados

decepcionantes do Saeb. A vitória da ala reformista foi selada com a saída de Maria Lúcia Vasconcelos¹⁸⁹, conforme pode ser deduzido da reportagem da Folha de São Paulo:

Um dia depois de uma conversa com o governador José Serra (PSDB), a secretária estadual de Educação, Maria Lúcia Carvalho, deixará o cargo na segunda-feira. Segundo tucanos, a ex-secretária estadual Maria Helena Guimarães, recém-saída do Governo do Distrito Federal, deverá assumir a vaga. (...) Segundo tucanos, Maria Lúcia oferece resistência aos projetos da equipe de Serra. (...) Outra divergência estaria na fixação critérios de avaliação do ensino para efeito de gratificação por desempenho no Estado¹⁹⁰.

O estopim que levou a saída de Maria Lúcia de Vasconcelos da SEE-SP foi sua resistência a um conjunto de políticas que ganhariam corpo em uma equipe fortemente ligada ao ex-ministro Paulo Renato de Souza e a ausência de um plano de ações e metas claras para a SEE-SP. A resistência de Maria Lúcia, principalmente com relação à política do bônus por resultados que foi delineada após a sua saída, pode ser observada na entrevista abaixo:

Olha, mesmo que eu não concordasse com todas as ideias que vinham sendo discutidas, quando aceitei o convite para assumir a secretaria, um pedido do (então) governador (José) Serra, sabia que deveria opinar, mas a política é, em última análise do governador. É claro que eu tenho minha posição pessoal a respeito de cada política. Mas eu trabalho em equipe, ouço todo mundo. Você sabe como é trabalhar em equipe. É conversar, debater. Ainda mais na secretaria estadual (de educação) que envolve muita gente e muitos temas. E cada política decidida tem impacto sobre uma rede de mais de 5.500 escolas e milhares de professores. As pessoas dentro da equipe (da SEE-SP) concordam e discordam. Mas eu, como secretária (de educação), sei que o governador é quem tem a decisão final. E, mesmo assim, nunca tivemos nenhuma grande divergência. (...) A discussão da política do bônus vinha sendo discutida pela Secretaria de Gestão (Pública). O Sidney Beraldo, com quem tinha ótima relação, é que vinha discutindo o formato do bônus. Não tinha nada definido quando eu ainda estava na secretaria. Parece que ela (a política de bônus) não surtiu o efeito esperado (melhorar os índices de aprendizagem)¹⁹¹.

A ausência de um plano de metas também contribuiu para que o então governador José Serra se decidisse pela primeira mudança de secretaria de seu governo tendo em vista a necessidade de ter uma ação mais consistente e clara na gestão da política educacional do estado. O governador, em conversa com Gilda Portugal Gouveia, amigos desde o tempo de Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), manifestou insatisfação com o desempenho de Maria Lúcia Vasconcelos na SEE-SP. Gilda, por sua vez, sugeriu o nome de Maria Helena Guimarães de Castro para o posto:

¹⁸⁹ Ressalta-se que Maria Lúcia Vasconcelos não é filiada ao PSDB. Mas as posições defendidas por ela na educação, no entanto, eram compartilhadas por um grupo de tucanos que tinham preferência por políticas bastante distintas daquelas que foram adotadas depois de sua saída da SEE-SP.

¹⁹⁰ Reportagem “Secretária de Educação vai deixar o cargo” do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 21/07/2007.

¹⁹¹ Entrevista com Maria Lúcia de Vasconcelos realizada no dia 13/06/2012.

Falei para o (José) Serra que com a Maria Helena em dez dias nós já teríamos um plano de metas para a secretaria. Nós já sabíamos quais eram os problemas e o que precisava ser feito. Não precisava de um diagnóstico mais profundo, de ir em cada escola, diretoria (...), pois os problemas eram os mesmos que agente já conhecia do tempo de MEC. Todo esse grupo da Maria Helena, (do) Paulo Renato vinha da universidade, mas tinha uma experiência de muito tempo na educação (...). O diagnóstico já era conhecido, nós sabíamos dele. E foi assim que aconteceu. A Maria Helena assumiu e em menos de dez dias apresentamos o plano de metas da secretaria. Foi tudo muito rápido¹⁹².

A iniciativa de substituição da secretária, no entanto, não indica que o governo já tivesse um projeto pronto para a SEE-SP. O que havia era um forte desejo de mudança por parte do núcleo duro do governo José Serra canalizado pelo esforço de se criar um currículo oficial e introduzir uma nova política de bônus na educação. A entrada de Maria Helena Guimarães de Castro foi o fator que faltava para que a pretensão reformista se transformasse em várias ações concretas, não só com relação aos componentes do Quadro 21, mas também quanto às demais inovações do modelo gerencial da educação paulista. Junto com Maria Helena, vários técnicos ligados ao ex-ministro Paulo Renato de Souza entraram ou ganharam espaço na SEE-SP, contribuindo com a implementação da reforma educacional.

As políticas que foram introduzidas após a chegada de Maria Helena Guimarães de Castro contrastavam fortemente com as políticas educacionais de seus antecessores. Em sua primeira entrevista junto ao jornal Folha de São Paulo, Maria Helena Guimarães de Castro definiu a qualidade da educação como prioridade em sua gestão e indicou que a avaliação externa e a gestão por resultados na escola, atrelada a uma política de bônus, seriam componentes integrantes do modelo de reforma que se seguiu¹⁹³. Vários especialistas e veículos de imprensa elogiaram as intenções da nova secretária¹⁹⁴, garantindo certa sustentação da opinião pública mesmo diante da oposição declarada da Apeoesp¹⁹⁵ e uma certa resistência no meio acadêmico das faculdades que oferecem cursos de licenciatura¹⁹⁶.

A publicação de um artigo de Maria Helena Guimarães de Castro no jornal Folha de São Paulo em julho de 2007 já indicava, de forma mais clara, que a maior parte das políticas identificadas no Quadro 21 seria utilizada no intuito de melhorar a qualidade na educação:

¹⁹² Entrevista com Gilda Portugal Gouveia realizada em 6/05/2012.

¹⁹³ Entrevista de Maria Helena Guimarães de Castro à Folha de São Paulo na edição do dia 25/07/2007.

¹⁹⁴ Editorial “Prêmio ao bom Professor” do jornal Folha de São Paulo de 27/07/2007.

¹⁹⁵ Reportagem “Sindicato dos professores faz crítica a projeto” do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 25/07/2007.

¹⁹⁶ José Marcelino de Rezende Pinto, professor associado da Universidade de São Paulo (USP), na reportagem “Educadores divergem sobre bônus a professor do estado” do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 12/03/2008.

Faz parte dessa agenda a necessária avaliação das unidades escolares em função de critérios que comprovadamente afetam a qualidade do aprendizado. Esses critérios, de acordo com toda a experiência acumulada e a melhor literatura nacional e internacional, passam pelas avaliações de aprendizado (tanto externas, como provas estaduais e federais, como as taxas de aprovação e reprovação), pela assiduidade dos professores e pela estabilidade do quadro de profissionais da escola, entre outros fatores. Trata-se de uma proposta que tem por objetivo valorizar o esforço do conjunto da equipe da escola. Não se trata de avaliar individualmente os professores e tampouco comparar o desempenho das escolas da rede entre si, o que aprofundaria as desigualdades do sistema. A idéia é comparar a escola em relação a ela mesma, considerando sua evolução no tempo em relação ao seu ponto de partida. Assim, antes do final deste ano, faremos uma avaliação de todas as 5.550 escolas individualmente. Cada uma delas receberá metas. No próximo ano, na mesma época, faremos nova avaliação, comparável à deste ano. As escolas que apresentarem melhor evolução receberão uma remuneração adicional, a qual beneficiará o conjunto dos seus funcionários: diretor, supervisor, professores, pessoal administrativo¹⁹⁷. (grifos meu)

A decisão em torno do modelo de bônus por resultados foi a inovação que mais ganhou destaque nos veículos de imprensa em relação a aqueles componentes que compunham o modelo gerencial da educação paulista. Embora a discussão em torno do bônus viesse de algum tempo entre técnicos da SGP, Secretaria da Fazenda e SEE-SP, William Massei destacou que não se havia fechado a questão em torno das variáveis consideradas:

Quando a Maria Helena assumiu a secretaria ela já elaborou um plano estratégico para a gestão dela aqui. E neste plano de gestão ela definiu que um dos objetivos era a gestão por resultados. E nesta ideia de gestão por resultados já se pressupõe que ela vinha com essa coisa mais amadurecida quando assumiu aqui, não é. Mas também quero chamar sua atenção de que o governo também tinha a ideia de estabelecer uns programas de metas de resultados para a gestão em várias áreas. E a educação foi a primeira delas. Não por acaso, várias secretarias já adotam. A Secretaria de Gestão (Pública) tem um grupo lá especificamente pra coordenar todo este processo. Isso aí já veio com o governo Serra. E a educação foi a primeira que deu o ponto de partida. Uma das primeiras coisas que a Maria Helena fez aqui quando assumiu a secretaria, quando ela me chamou para vir pra cá, foi discutir uma proposta de bônus feita pela (secretaria da) fazenda. A própria (secretaria da) fazenda estava interessada nisso. A (secretaria da) fazenda fez uma proposta para a secretaria de educação. Uma das primeiras coisas que ela fez foi discutir essa proposta (...). (A proposta da secretaria da fazenda) Era um modo de calcular a performance das escolas e atribuir bônus usando informações sobre custos. (...) A palavra correta é insumos. Abordagem de insumos. E aí claro ela foi rechaçada e a Maria Helena logo em seguida já apresentou a ideia de usar o Saresp. Aí começamos a discutir a proposta de usar os dados do Saresp, a partir da performance do aluno, que não era nenhuma novidade. A literatura internacional já vinha trabalhando sobre isso aí e já vinha experimentando. (...) A discussão, então, ficou em torno da metodologia estatística que seria a melhor forma para gente (a SEE-SP) fazer este cálculo. E existiam outras preocupações como, talvez, trabalhar com o sistema de distribuição dessas médias, como seria isso e tal. E depois o Chico (Francisco Soares) acabou propondo este formato de calcular o bônus a partir do esforço, o conceito de esforço¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Artigo “Nova agenda da educação de São Paulo” do jornal Folha de São Paulo de 20/08/2007.

¹⁹⁸ Entrevista com William Massei realizada em 30/05/2012.

O processo de maturação da política de bônus por resultados na SEE-SP se iniciou antes da entrada de Maria Helena Guimarães de Castro no governo. A equipe de técnicos da Secretaria de Gestão Pública (SGP) e da Secretaria da Fazenda já vinha trabalhando no *policy design* da proposta. A entrada de Maria Helena Guimarães de Castro, que ocorreu cerca de um ano antes do envio da proposta de bônus por resultados à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp) – Projeto de Lei Complementar (PLC) n° 41/2008 enviado, em regime de urgência, em 15 de agosto de 2008, e convertido na lei complementar n° 1.078/2008 no dia 17/12/2008, após sanção do governador –, no entanto, foi decisiva para a definição do conteúdo da política cuja concepção inicial, advinda da Secretaria da Fazenda e da Secretaria de Gestão Pública, mostrava uma inclinação voltada para a redução de gastos como parâmetro para avaliação de desempenho.

Maria Helena Guimarães de Castro, no entanto, refutou a metodologia encabeçada pela Secretaria da Fazenda. Ela, em entrevista à revista *Veja*, defendeu o modelo de bônus por resultados na rede estadual como forma de premiar o bom professor e superar a cultura da isonomia salarial¹⁹⁹. A secretária, em debate realizado na Folha de São Paulo junto com o presidente da Apeoesp e dois acadêmicos, defendeu o pagamento do bônus com base na melhoria do desempenho educacional da escola a partir de seu próprio ponto de partida, dando indicações de que não haveria uma política de comparação de desempenho entre escolas da rede estadual.

O PLC enviado à Alesp definiu os contornos gerais da política, entre os quais que: a) os servidores da SEE-SP receberiam bônus em decorrência do cumprimento das metas; b) o pagamento se daria de acordo com o desempenho de sua unidade de lotação; c) a meta deveria evoluir em relação ao indicador do ano anterior; d) a avaliação teria como alvo o desempenho em termos de melhoria da qualidade, podendo considerar indicadores gerenciais e de absenteísmo; e) os indicadores deveriam ser objetivos, comparáveis ao longo do tempo e públicos/transparentes e estarem alinhados com o objetivo estratégico da SEE-SP; f) o cálculo do valor do bônus consideraria a evolução da meta em relação ao indicador do ano anterior e o índice de dias de efetivo exercício; e g) o valor do bônus seria de até 20% da remuneração do servidor, podendo ser excedido em 20% de acordo com regras a serem estabelecidas em resolução conjunta da SEE, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Gestão Pública e Casa Civil do Estado de São Paulo.

¹⁹⁹ Entrevista de Maria Helena Guimarães de Castro à *Veja* na edição do dia 13/02/2008.

Já as questões como método de cálculo do Idesp/bônus e a definição de metas individualizadas por unidade de lotação só foram definidos posteriormente por meio de nota técnica e resolução respectivamente. Os detalhes do cálculo da bonificação, por exemplo, só foram formalizados com a publicação, em março de 2009, da primeira nota técnica do PQE. A publicação de resoluções com as metas por unidade escolar vem ocorrendo anualmente desde 2008.

O *policy design* da política de bonificação ocorreu ainda no início de 2008, muito embora o PLC tenha sido apresentado em agosto de 2008. Isto porque a decisão em torno do *policy design* do método de cálculo do Idesp, intrinsecamente ligado à política de bônus por resultados paulista, já havia ocorrido cinco meses antes do envio do PLC à Alesp e nove meses antes da aplicação do Saresp 2008, conforme pode ser visto em reportagem na imprensa:

A Secretaria Estadual da Educação definiu que a melhora na nota média dos alunos de uma escola não será suficiente para que diretor, professores e funcionários recebam o prêmio financeiro por desempenho instituído pelo governo do Estado de São Paulo. (...) Para chegar a esse resultado, o governo decidiu dividir os estudantes em grupos segundo as notas no Saresp (avaliação do governo estadual). Serão mais bem avaliadas as unidades que tiverem a maior proporção de alunos que subiram de patamar (por exemplo, do grupo com nota "insuficiente" para "adequado"). As bases serão o Saresp 2005 e 2007. Segundo o pesquisador Francisco Soares, um dos escolhidos pela secretaria para desenvolver o sistema, a idéia é valorizar as escolas que melhorarem o conjunto dos estudantes. Por isso, diz, não foram utilizadas apenas as médias dos colégios. A quantidade de patamares de desempenho e as notas que limitarão esses níveis ainda estão sendo definidas. "O que já está certo é que os patamares representarão saltos na aprendizagem", disse o pesquisador. "Se usássemos apenas as médias, poderia acontecer de os alunos melhorarem apenas um pouco, as médias das escolas subirem, mas o ganho de cada estudante ser insignificante", completou. O modelo foi apresentado anteontem pela secretaria para diversos educadores. "Usando só as médias, as escolas poderiam focar apenas os melhores alunos, aumentando as médias sem que os demais tivessem ganhos", disse o ex-ministro da Educação Paulo Renato Souza durante o governo FHC, deputado federal pelo PSDB, que esteve na reunião²⁰⁰.

O modelo do Idesp e o critério para pagamento do bônus, apresentados ao público no dia 12 de março de 2008, optou por um método de cálculo distinto da evolução da nota média dos alunos. O argumento da equipe que definiu o *policy design* do Idesp era de que a média – método de cálculo do Ideb do governo federal – não era a medida mais adequada uma vez que não captava as movimentações de aprendizagem de grupos de alunos entre faixas distintas de proficiência (SOARES, 2009). Já a decisão pelo nome de Idesp ocorreu em meados de maio

²⁰⁰ Reportagem “SP define critérios para bônus de professor em escolas” do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 13/02/2009.

de 2008²⁰¹. O fechamento final da questão do formato de cálculo do bônus foi decorrência da decisão do critério de cálculo do Idesp muito embora aquele tenha sido o principal alvo de polêmicas na opinião pública.

O primeiro ano em que o bônus foi pago aos funcionários das escolas foi em março de 2009 com base na evolução do Idesp – de 2008 – em relação à meta estipulada pela SEE-SP para cada uma das unidades escolares. O método de cálculo adotado, no entanto, provocou polêmica em escolas que já tinham um alto Idesp em 2007, mas que apresentaram queda de desempenho ou apenas uma ligeira melhora²⁰². A ideia inicial da SEE-SP era manter o critério de cálculo do bônus por resultados – conforme reportagem destacada abaixo – muito embora a polêmica tenha encontrado grande repercussão na imprensa paulista.

A assessoria de imprensa da Secretaria da Educação do governo José Serra (PSDB) informou ontem que qualquer unidade que recuou ou estagnou no indicador não receberá o benefício. O objetivo do bônus, diz a pasta, é que todas as unidades melhorem, mesmo as que já estavam melhores que as outras. O governo afirma ainda que, por estarem com indicadores altos, o avanço esperado nestas unidades é menor²⁰³.

A polêmica em torno do método do pagamento do bônus²⁰⁴ fez com que o governo adotasse, de forma provisória, o pagamento de bônus também para as 10% de escolas mais bem posicionadas no Idesp – os funcionários destas escolas receberam um prêmio adicional de um salário e meio. A decisão do governo de também premiar as escolas com melhores resultados também foi noticiada na imprensa:

O governo de São Paulo decidiu dar bonificação para professores e funcionários de escolas com bons indicadores de qualidade, mas que tiveram queda no último ano. Pelas regras atuais do benefício, esses servidores não receberiam nada, pois a exigência era que houvesse melhoria. Nessa situação, por exemplo, está a Professor Ennio Voss (no Brooklin, zona sul), que teve a nota mais alta de 2008 no ciclo de 5ª a 8ª séries. No entanto, em reunião feita anteontem, o governo José Serra (PSDB) avaliou que escolas com bons resultados devem receber algum benefício, mesmo que tenham caído no índice. Ainda não estão definidos os critérios para o pagamento nem os valores. Uma das "tops" da capital, por exemplo, caiu mais de 10% em um ano. A Secretaria da Fazenda ficou encarregada de elaborar simulações para a criação de um modelo que contemple essas escolas sem contrariar a essência da lei, que busca estimular melhorias na rede. Os valores pagos às escolas que caíram no

²⁰¹ Reportagem “Escolas de SP terão meta de desempenho individual” do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 15/05/2008.

²⁰² Reportagem “Professores de 7 das 60 melhores escolas não vão receber bônus” do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 20/03/2009.

²⁰³ Reportagem “Professores de 7 das 60 melhores escolas não vão receber bônus” do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 20/03/2009.

²⁰⁴ Reportagem “Governo muda política de bônus a professor” do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 25/03/2009.

indicador deverão ser menores do que para aquelas que atingiram as metas preestabelecidas²⁰⁵.

A decisão em relação ao método de premiação daquelas escolas de maior Idesp envolveu tanto a SEE-SP quanto a Secretaria da Fazenda na medida em que envolvia gastos adicionais que não estavam previstos inicialmente. Quando questionado sobre esta decisão de premiar também um percentual – 10% – das escolas de maior Idesp, William Massei respondeu:

Isso foi pra poder resolver o problema que criou aí, foi um quebra galho. Emergencial. (...) depois nós (técnicos da SEE-SP) montamos um modelinho matemático bem elementar (...). A escola passou a ganhar dois componentes. Um é sua própria performance (índice de cumprimento de meta). É o outro (...) componente ela (a escola) ganharia pela performance dela vis a vis a performance da média da secretaria, que é o tal do índice de qualidade. Veja, agora a escola pode ir muito mal, (mas se) ela está num nível extremamente alto, (...) muito acima da média, ela pode ganhar o bônus por resultado praticamente completo. Mas ela tem que estar muito acima da média, (...). Se for a primeira, segunda, terceira (...) ela certamente vai ganhar 100% do bônus por conta desta comparabilidade que a gente faz. Mas se ela está muito mal, não conseguiu nada de melhora, zerou no primeiro componente, (...) e ela estiver em cima da média ou abaixo da média ela não ganha (...) nada, nada²⁰⁶.

Ou seja, diante de um problema imprevisto, bastou um pequeno grupo de técnicos para modelar uma nova fórmula de cálculo para o pagamento de bônus. Esta nova fórmula foi adotada pela SEE-SP para avaliar o esforço de 2009 – com efeito no pagamento de bônus em 2010 – a fim de corrigir as distorções provocadas no pagamento da bonificação em escolas de desempenho inicial alto. Já a fórmula utilizada para construir todo o sistema de metas escolares permanece estável desde sua introdução em 2009 – mas relativo ao período de 2008.

A implementação da política de bonificação por resultados, embora tenha enfrentado alguns problemas iniciais de calibragem, foi eficaz na medida em que o governo foi capaz de premiar os funcionários das escolas com base em um indicador objetivo de resultados. Mesmo quando surgiu a polêmica em torno do método de cálculo da premiação (20/03/2009) – a reportagem do jornal da Folha de São Paulo que identificava escolas que não receberiam o bônus embora estivesse entre as melhores da rede estadual –, a decisão de também premiar as escolas de melhor resultado absoluto – 10% as escolas estaduais com os melhores resultado no Idesp – foi tomada em menos de uma semana (25/03/2009), conforme pode ser visto abaixo:

²⁰⁵ Reportagem “SP pagará bônus a 72% dos funcionários da educação” do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 26/03/2009.

²⁰⁶ Entrevista com William Massei realizada em 30/05/2012.

Ao lado da secretária da Educação, Maria Helena Guimarães de Castro, o governador José Serra (PSDB) negou, ao divulgar o bônus, ter havido mudança de regras. "Foi uma regulamentação por parte da secretaria, que decidiu, além dos bônus, também dar uma gratificação para as 10% melhores. Tem escolas que estão no topo dos 10%, então nós resolvemos também dar um prêmio para incentivar que continuem por cima." Contudo, o prêmio será inferior aos das escolas que evoluíram²⁰⁷.

Esta é uma característica inerente às políticas cuja implementação ocorre, conforme categorização de Paul Nutt, por decreto. Ou seja, na medida em que o método do cálculo do bônus dependia da vontade e da força política do alto escalão do governo e de apenas poucos *experts* no assunto, as correções necessárias no *policy design* para ajustar a política podem ser facilmente concretizadas. A SEE-SP vem inclusive estudando a possibilidade de introduzir uma variável de nível socioeconômico na política de bonificação por resultados. William Massei também deixou em aberto a possibilidade de introduzir uma metodologia diferente de cálculo do bônus para a área administrativa da unidade escolar – o que representa mudanças na forma de premiação da gerência escolar²⁰⁸. Estes fatos indicam que a implementação de tais políticas tende a ser um processo simples, muito embora a discussão interna e externa em torno do *policy design* seja cercada de polêmica.

A mesma análise pode ser feita em relação à definição de metas escolares e da reestruturação do Saresp. A implementação do sistema de cálculo das metas anuais, implantado através da edição de uma nota técnica, e da nova metodologia do Saresp dependeu exclusivamente de um pequeno grupo de *experts* no tema. Embora o *policy design* destas políticas tenha permanecido o mesmo até o momento, nada impede que o alto escalão decida alterar o método de cálculo das metas do sistema ou realizar novas mudanças em sua avaliação externa no futuro. Uma nota da SEE-SP, em resposta a uma reportagem publicada na revista "The Economist", informou que o governo vem estudando o aperfeiçoamento do sistema de bônus por resultados²⁰⁹ que pode resultar na alteração do formato do cálculo das metas escolares. Já uma possível mudança no Saresp foi citada por William Massei:

Nós temos trabalhado algumas ideias agora. Agora não vamos mexer, mas estamos estudando. A minha ideia é associar o bônus com o Saresp e em conjunto com outros fatores com um pulinho no cálculo. O Saresp nós vamos aperfeiçoar. Primeiro é necessário que se aperfeiçoe o Saresp. Segundo tem um conjunto de elementos novos que vão entrar na composição do Saresp agora, como, por

²⁰⁷ Reportagem "SP pagará bônus a 72% dos funcionários da educação" do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 26/03/2009.

²⁰⁸ Entrevista com William Massei realizada em 30/05/2012.

²⁰⁹ Nota Secretária contesta artigo da revista "The Economist" publicada pela SEE-SP em 01/09/2001: disponível em <http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/secretaria-contesta-artigo-da-revista-the-economist> no dia 12/06/2012.

exemplo, o nível sócio-econômico do entorno da escola. É uma variável importante. Já que as escolas são calculadas separadamente e não são comparadas entre si. A escola pode viver realidades diferentes, nível sócio-econômico completamente distinto. Outro ponto que vamos verificar é se é possível agente corrigir a volatilidade de um ano pra outro dessas notas. (...) Essa volatilidade afeta. Tem que corrigir esta volatilidade²¹⁰.

Uma mudança desta natureza no cálculo das metas do Idesp – embora não haja indicação que isto ocorra – poderia ser implantada sem muita dificuldade pelo alto escalão uma vez que este já conta com o *expertise* necessário no tema. Possíveis mudanças nos indicadores de desempenho utilizadas no sistema de metas da SEE-SP em nada diferem do que Osborne e Gaebler (1994) denominam de evolução natural na prática de gestão por resultado observado em organizações públicas e privadas.

O mesmo pode ser observado em relação às possíveis mudanças no Saresp. As mudanças introduzidas em 2007 pela SEE-SP, tendo em vista a necessidade de ajustar o modelo de avaliação de acordo com a metodologia dos BIB e a Teoria de Resposta ao Item (TRI) – mesmo método utilizado nas avaliações no âmbito do Saeb –, e a atualização em sua matriz de referência²¹¹ a fim torná-la similar a do Saeb viabilizaram, já num primeiro momento, a comparabilidade com os resultados das avaliações federais e das próprias escolas estaduais ao longo do tempo.

A larga experiência de Maria Helena Guimarães de Castro na área de avaliação, aliado a presença forte de Maria Inês Fini (coordenadora da equipe técnica nesta reformulação), tornou o processo de implementação suave e rápido, conforme foi apontado posteriormente pela secretária:

Ao assumir a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, em julho de 2007, a gestão estabeleceu como uma das prioridades a gestão estabeleceu como uma das prioridades do Plano de Metas, lançado em agosto do mesmo ano pelo governador José Serra, a completa revisão da metodologia do Saresp. (...) Para concretizar a proposta, era necessário que o Saresp fosse totalmente reformulado e passasse a adotar a mesma métrica do Saeb/Prova Brasil, de modo a produzir resultados comparáveis com as avaliações nacionais, além de permitir comparar a evolução das escolas da rede estadual a cada ano, sem o que seria impossível implantar o regime de metas por escola. (...) Em novembro de 2007, foi aplicado o novo Saresp, completamente reformulado e compatível com as avaliações nacionais. A partir daí, foi possível a cada escola acompanhar a evolução de seu desempenho anualmente, comparar seu desempenho com as escolas de seu bairro, município ou diretoria regional e comparar o desempenho dos seus alunos com o dos estudantes avaliados pelo Saeb e pela Prova Brasil (CASTRO, 2009).

²¹⁰ Entrevista com William Massei realizada no dia 30/5/2012.

²¹¹ Neste primeiro momento a SEE-SP optou por adotar a matriz de referência do Saeb – consolidada em 2001.

A reestruturação do Saresp, assim como a criação do Idesp e do bônus por resultados, contou com uma equipe pequena de técnicos. O fato de o Saresp ser uma avaliação já existente desde 1996, e o Saeb um sistema consolidado no âmbito federal desde a década de 1990, permitiu que a SEE-SP realizasse as mudanças sem grandes polêmicas. A metodologia do novo Saresp já era, de certa forma, bastante aceita entre os técnicos do assunto, principalmente em avaliações que não desagregavam o resultado por aluno. Estes fatores, associados ao maior apelo do Enem que tem efeitos sobre o prosseguimento dos estudos em cursos universitários, fizeram com que esta mudança somente ganhasse destaque na opinião pública no período de publicação dos resultados do Saresp 2007 em março de 2008²¹².

A reformulação foi realizada já tendo em vista que o Saresp seria utilizado para monitorar a performance da rede estadual ao longo dos anos e, também, serviria de base para definição das metas de aprendizagem e da política de bonificação por resultados. A consolidação do novo Saresp se fez, num segundo momento, com a atualização da nova matriz de referência que, entre outras coisas, consolidou a nova metodologia em 2009 – antes de completar o terceiro ano de sua aplicação.

O último componente gerencial introduzido pela alta gestão paulista que segue o estilo de implementação por decreto foi o sistema de progressão por mérito na carreira docente. A proposta, que foi apresentada durante a gestão de Paulo Renato de Souza, buscava instituir um estímulo adicional para os professores da rede estadual reduzindo o tempo necessário para se alcançar a faixa mais alta do magistério e introduzindo aumentos significativos – de 25% – periódicos para os professores que alcançassem o melhor desempenho em uma avaliação de conhecimento da SEE-SP. A alta gestão também buscava, através deste mecanismo, aumentar os estímulos para atrair egressos mais preparados do ensino médio. As consequências formais elencadas pela SEE-SP no projeto de lei nº 29/2009 enviado à Alesp eram que:

- Os integrantes do quadro do magistério poderão auferir importantes ganhos de remuneração ao longo de suas carreiras em função apenas de seu esforço e dedicação (valorização do mérito);
- As novas regras de promoção tornarão as carreiras do magistério mais atrativas para bons alunos egressos do ensino médio;
- As novas regras de promoção estimularão o constante aperfeiçoamento dos atuais integrantes do quadro do magistério;
- Por meio das avaliações, a Secretaria de Estado da Educação poderá direcionar o aperfeiçoamento do quadro do magistério para as áreas onde as deficiências forem mais notórias;

²¹² Reportagem “Mudança permite comparar exame com prova federal” do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 14/03/2008.

- A gestão escolar melhorará com Diretores e Supervisores mais focados no resultado escolar;
- A aprendizagem dos alunos melhorará com professores mais preparados e se chegará a uma gestão escolar mais eficiente.

A proposta, apresentada à Alesp no dia 6 de agosto de 2009, ganhou o seguinte destaque no jornal Folha de São Paulo:

Apenas os professores que faltarem pouco e estiverem há um tempo mínimo nas escolas poderão pleitear aumentos de 25% a cada três anos, a serem concedidos conforme o desempenho em uma prova. (...) A gestão José Serra (PSDB) pretende incluir fatores de mérito para evolução na carreira do magistério. Hoje, são considerados apenas o tempo de serviço e os cursos feitos pelo servidor (títulos). (...) Para participar do sistema, o docente terá de atingir uma certa frequência nas aulas e estar na mesma escola por um período mínimo. Os patamares ainda serão definidos. Esses critérios contarão na nota final do professor, aliados ao resultado de uma prova que cobrará conhecimento do conteúdo da disciplina e de didática. (...) O governo entende que os índices de ausências dos professores, apesar de estarem em queda, seguem altos (não há dados recentes tabulados). Também é considerada excessiva a rotatividade na rede. Os dois problemas, aliados à falta de estímulo ao corpo docente, são apontados pelo Executivo como fatores que dificultam a melhoria do ensino. (...) O governo criará cinco faixas de reajuste. Cada ascensão representará aumento de 25%. O docente poderá subir de patamar a cada três anos. Ascenderão de faixa até 20% do total de docentes do patamar (exemplo: se houver 50 mil na faixa 2, até 10 mil podem subir para a 3). O salário final do docente de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental, hoje em R\$ 2.760, poderá ser de R\$ 5.429. O inicial, de R\$ 1.597, não muda. O governo espera atrair para o magistério egressos do ensino médio mais bem preparados²¹³.

A proposta, apesar das críticas das entidades corporativas²¹⁴ e do ex-secretário Gabriel Chalita²¹⁵, teve bom acolhimento entre estudiosos da educação como Ilona Becskeházy²¹⁶, Paula Louzano²¹⁷, e da opinião pública, conforme editorial por parte do jornal Folha de São Paulo elogiando a medida²¹⁸.

O então secretário Paulo Renato de Souza, em discurso de inauguração da Efaf, defendeu a proposta apresentada pela gestão José Serra argumentando que o grande problema do modelo anterior de progressão nas carreiras da educação era que o salário docente no final da carreira tinha pouca diferença em relação à remuneração inicial e que o período necessário para alcançar a faixa mais alta era longo, desmotivando os servidores com pouco tempo de

²¹³ Reportagem “Só terá aumento por mérito o professor que faltar pouco” do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 06/08/2009.

²¹⁴ Reportagem “Professores criticam prova para reajuste” do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 04/08/2009.

²¹⁵ Reportagem “Prova terá peso maior para docente que disputar reajuste” do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 23/10/2009.

²¹⁶ Reportagem “Só terá aumento por mérito o professor que faltar pouco” do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 06/08/2009.

²¹⁷ Reportagem “Melhores poderiam ser referência” do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 23/10/2009.

²¹⁸ Editorial “Valor ao mérito” do jornal Folha de São Paulo do dia 04/08/2012.

carreira, e não tinha nenhuma relação com o mérito do professor, mas sim com o tempo de serviço. O novo modelo, segundo ele, garantia elevações salariais substantivas aos professores com maior conhecimento em sua área de atuação e tornava a carreira mais atrativa para os novos e futuros integrantes da carreira docente.

O governador José Serra, mesmo diante da eleição presidencial que se avizinhava, deu respaldo ao projeto da alta gestão da SEE-SP e negociou com a Alesp a aprovação do projeto de lei apesar do anúncio de uma guerra política anunciada pela presidente da Apeoesp, Maria Izabel Noronha, ao jornal Folha de São Paulo:

A presidente da Apeoesp, Maria Izabel Noronha, promete uma guerra política contra o governo e os deputados que aprovaram o projeto – Serra é um dos cotados para concorrer à Presidência em 2010. “Todos os deputados que votarem sim serão exibidos em cartazes”. O Centro do Professorado Paulista afirma que entrará na Justiça contra a lei²¹⁹.

A força política do governo se faz valer na Alesp e o projeto de lei foi aprovado por 48 votos a 21 mesmo com o protesto de cerca de 600 sindicalistas na porta do legislativo paulista e a oposição cada vez mais radical da Apeoesp. As primeiras provas para progressão na carreira para a faixa dois foram aplicadas nos dias 29 de janeiro e 1 e 2 de fevereiro de 2010²²⁰. O aumento de 25% para os 20% melhores ranqueados que alcançaram o desempenho e os critérios mínimos exigidos neste concurso interno foi concedido em 2011. As mesmas regras de progressão foram aplicadas nas provas de 2011 com ganhos salariais efetivados em 2012. Os novos critérios de progressão – 10,5% de aumento para todos que obtiverem a pontuação exigida em lei – estabelecidos pela lei complementar nº 1.143/2011 passaram a vigorarem para as provas aplicadas em 2012 com aumentos efetivados em 2013.

Este último componente do modelo gerencial paulista, assim como a bonificação por resultados, a reestruturação do Saresp e a estruturação de um sistema de metas na rede estadual, seguiu o padrão de implementação por decreto na medida em que não dependia da atuação de uma cadeia de agentes para que a medida tivesse efeitos concretos no sistema educacional. Os desafios a implantação do sistema de progressão por mérito nas carreiras da educação, assim como nos demais mecanismos elencados, estão na força e no comprometimento político do alto escalão em resistir à pressão de entidades corporativas e partidos de oposição contrários às políticas educacionais de cunho gerencial.

²¹⁹ Reportagem “Professor que passar em prova ganhará mais” do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 22/10/2009.

²²⁰ Reportagem “100 mil poderão disputar a prova por reajuste” do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 27/01/2010.

Já o movimento reformista mineiro foi mais uma decorrência das políticas que vinham sendo adotadas pelo governo mineiro durante o Choque de Gestão (2003-2006) e, posteriormente, no âmbito do programa EpR a partir de 2007, do que uma iniciativa própria da SEE-MG. A equipe responsável pela formulação do programa de governo de Aécio Neves já anunciava, durante o período eleitoral, que a modernização da máquina pública era uma das prioridades de governo:

O PSDB de Aécio Neves apregoa o “choque de gestão”. Segundo Anastasia a ideia é estimular a qualificação do funcionalismo, de maneira a “aprimorar a máquina pública” e investir em “medidas inovadoras” de modernização do Estado. Para isso, cogita-se, inclusive, a possibilidade de buscar recursos externos²²¹.

A vitória de Aécio Neves nas eleições de 2002 e a situação de déficit fiscal nos primeiros anos de governo fizeram com que o primeiro quadriênio de gestão da SEE-MG concentrasse maiores recursos na melhoria e expansão da rede estadual – políticas emergenciais – e em políticas que, muito embora estruturantes, não tinham um impacto orçamentário tão grande. Neste último caso é possível citar tanto a definição de uma política curricular – através dos cadernos orientadores para os anos iniciais de alfabetização e os CBCs para os anos finais do ensino fundamental e ensino médio – quanto à adoção de um sistema de progressão por mérito na carreira docente ocorrido na onda do esforço geral do governo estadual para racionalizar as carreiras públicas de diversas secretarias.

A introdução do sistema de progressão por mérito na carreira docente pode ser visto como uma política que surgiu da alta gestão da Seplag em direção a todas as secretarias de estado entre o final de 2003 e início de 2005 (Silva *et al*, 2006). Ou seja, a utilização da ADI como critério de progressão na carreira foi uma estratégia que partiu da Seplag no esforço de reorientar a administração pública como um todo para uma cultura de desempenho. Esta mudança modificou a sistemática da progressão nas carreiras públicas que, ao invés de ocorrer por antiguidade, passou a adotar como critério principal a avaliação de desempenho²²². A atuação da Seplag na racionalização e reorientação da administração pública para resultados promoveu, conforme reportagem do jornal Estado de Minas, uma ampla reestruturação nos cargos de diversas secretarias:

O governo do Estado enviou ontem à Assembléia Legislativa 15 projetos de lei com os planos de carreira dos servidores públicos mineiros. Junto com o plano da Educação, enviado no dia 9 deste mês, eles reestruturaram todas as carreiras do

²²¹ Reportagem “Dívida desafia os candidatos” do jornal Estado de Minas de 20/09/2002.

²²² O critério de promoção por titulação, embora tenha sido aperfeiçoado com a introdução da certificação, já era uma sistemática consolidada na carreira de professor estadual.

Estado. As propostas alteram as formas de progressão e promoção do servidor. Se elas forem aprovadas pelos deputados, a avaliação de desempenho e o grau de escolaridade passarão a ser critérios para um funcionário público crescer na carreira. (...) “A diretriz fundamental do plano de carreira está no choque de gestão. Nós estamos traduzindo na carreira o modelo baseado no mérito e na produtividade do servidor. A avaliação individual passa a ser um requisito básico para que o servidor possa ter a sua promoção, bem como seu desenvolvimento nos estudos”, afirmou ontem a secretária-adjunta de Planejamento e Gestão, Renata Vilhena. Cada carreira é dividida em um número variável de níveis, dentro dos quais há diversos graus. A progressão poderá ocorrer a cada dois anos, de um grau para outro, se o servidor tiver duas avaliações de desempenho satisfatórias ou por critérios de escolaridade adicional. A promoção poderá ocorrer a cada cinco anos, de um nível para outro, se o servidor tiver cinco avaliações satisfatórias ou também por critérios de escolaridade. (...) O envio dos planos até o fim deste ano era parte de acordo entre governo e oposição para aprovar a reforma administrativa, em julho. Para entrar em vigor, os planos de carreira precisam ser regulamentados por decreto. Até 90 dias após a publicação do decreto, o servidor poderá optar entre permanecer no atual regime ou se adequar às novas carreiras. Renata Vilhena informou que a entrada em vigor dos novos planos não representará qualquer gasto adicional com pessoal. Os projetos de lei extinguem 80 mil cargos e criam 38 mil. O saldo de cargos extintos significará economia de R\$ 20,5 milhões para o Estado. Os 15 projetos, mais o da Educação, transformam as atuais 893 classes de servidores em 130 carreiras²²³.

Ou seja, o status de prioridade que esta política ganhou no governo Aécio Neves fez com que as mudanças nos critérios das carreiras da educação viessem na onda de uma mudança ampla e geral entre 2003 e 2005. O plano de carreira dos profissionais de educação não gerou maiores conflitos com o Sindicato Único dos Trabalhadores da Educação (Sind-UTE), muito embora tenham ocorrido concessões por parte do governo:

O sindicalista Antônio Carlos Hilário, um dos diretores do Sindicato Único dos Trabalhadores da Educação (Sind-UTE), afirmou que a negociação do plano de carreira da categoria com o governo já resultou em diversos pontos positivos, mas ressaltou que ainda existem divergências que dificultam o consenso ainda este ano. Apesar disso, elogiou a idéia de tentar aprovar o plano até o final do mês. Uma das divergências é o prazo necessário para o servidor ser promovido. O governo defende intervalo mínimo de cinco anos entre uma promoção e outra. Os servidores propõem dois anos. “Chegamos a concordar com três, mas o governo está irredutível. Cinco anos é um prazo muito longo”, queixou-se Hilário. (...) Outra pendência é com relação à avaliação de desempenho, o principal critério de promoção. Os servidores querem que ela seja feita, obrigatoriamente, todos os anos. Caso isso não aconteça, o servidor teria direito automático à promoção. O temor é que o governo deixe de realizar avaliação com o objetivo de “represar” os reajustes salariais²²⁴.

O projeto de lei foi aprovado em 2004 atendendo, em parte, a reivindicação do sindicato por dar garantias aos servidores de que se a ADI não fosse aplicada a progressão ocorreria de forma automática. A existência de um mecanismo de avaliação anterior a ADI na educação talvez explique a naturalidade pela qual o sindicato aceitou a introdução deste critério para progressão na carreira docente. A lei nº 15.293/2004, no entanto, manteve o

²²³ Reportagem “Carreira Reestruturada” do jornal Estado de Minas de 30/12/2003.

²²⁴ Reportagem “Prazo de promoção gera divergências” do jornal Estado de Minas de 06/12/2003.

período mínimo de cinco anos para promoção vertical apesar da pressão do Sind-UTE e da oposição na Almg para reduzir este interstício²²⁵.

A introdução do Acordo de Resultados na SEE-MG e seus desdobramentos do alto escalão até as unidades escolares e do prêmio produtividade também vieram de uma estratégia geral de governo entre 2007 e 2010 que ficou conhecido, em um primeiro momento, como Segunda Geração do Choque de Gestão, e depois como EpR. O programa de governo de Aécio Neves já anunciava, ainda em 2006, o foco na gestão por resultados:

O programa tucano assinala como pilar fundamental da segunda geração do choque de gestão a busca por um estado de resultados, que seria instrumento de transformação social e melhoria da qualidade de vida da população²²⁶.

A concretização do programa de governo após a reeleição de Aécio Neves veio com a política de definição de metas por órgão, entidade pública ou parceira de governo por meio do instrumento que ficou conhecido como Acordo de Resultados. O universalismo e a consistência que a política de gestão por resultados e premiação por mérito ganhou no governo foi destacado em reportagem da revista Veja:

Aécio fixou metas detalhadas para cada área de sua gestão. Elas foram estabelecidas depois de muito estudo e materializadas em um compêndio de noventa páginas. (...) O compêndio serve de bússola para os funcionários. Os objetivos claros e o estímulo financeiro animaram as repartições. Todas as secretarias cumpriram mais de 60% do que havia sido acertado²²⁷.

Analisando o contexto pela qual as mudanças da educação mineira entraram na agenda política é possível concluir que o governo estadual, diferente de São Paulo, não encontrou na pressão da opinião pública a força propulsora para o início do processo reformista em nenhum dos dois governos de Aécio Neves. Muito pelo contrário, as avaliações externas do governo federal em 2003 e 2005 apontaram um desempenho positivo da rede estadual, principalmente se considerar que Minas Gerais têm um dos menores orçamentos per capita do país. A ausência de pressão externa fez com que o impulso reformista em Minas Gerais partisse de dentro do governo, em especial da Seplag, tanto no primeiro quanto no segundo mandato de Aécio Neves. Esta singularidade entre as reformas de Minas Gerais e São Paulo mostra quão decisiva a Seplag foi para a reforma mineira e quão decisiva a equipe da Maria Helena Guimarães de Castro e Paulo Renato foi para o impulso reformista na educação paulista.

²²⁵ Reportagem “Votação de projeto prevista para 2004” do jornal Estado de Minas de 11/12/2003.

²²⁶ Reportagem “Aécio lança programa de governo” do jornal Estado de Minas, 01/09/2006.

²²⁷ Reportagem “Competir para ganhar” da revista Veja de 13/08/2008.

A exceção à regra nos períodos do Choque de Gestão e EpR foram, respectivamente, a definição da política curricular e o PIP que foram prioridades da então secretária da educação, Vanessa Guimarães Pinto, e do secretário adjunto, João Filocre.

A reestruturação do Proeb, que voltou a ser aplicado em 2006, e a introdução do Proalfa para os anos iniciais de alfabetização podem ser vistos como uma prioridade para o governo cuja principal bandeira era a introdução de uma gestão pública orientada por resultados. As avaliações externas, na medida em que representam os principais instrumentos de aferição de resultados educacionais, ganhavam contorno de políticas indispensáveis para introduzir uma cultura gerencial em todos os níveis da SEE-MG. O Simave, neste sentido, foi incluído pelo governo no rol dos projetos estruturadores do Choque de Gestão²²⁸. O Proeb, apesar de ter sido mantida segundo a TRI e a metodologia dos BIB, fixou-se na avaliação anual dos conteúdos de língua portuguesa e matemática – os mesmos conteúdos avaliados no Saeb –, permitindo um maior alinhamento entre o instrumento estadual e federal.

As políticas de definição de metas e premiação por resultados ocorreram, em 2007, para os órgãos centrais da SEE-MG e, em 2008, para as SRE e unidades escolares. Analisando a introdução do ADE em Minas Gerais – aquela referente à aplicação da ADI introduzida e regulamentada em 2003 –, o então ex-secretário adjunto da João Filocre ponderou que:

O salário dos professores era um problema latente em Minas (Gerais). Ainda hoje é, estamos longe do ideal, mas nos primeiros anos do governo as coisas eram bem pior. Aí veio a lei que estabelecia um pagamento por desempenho. Mas agente tinha que melhorar o salário base antes de introduzir o adicional de desempenho. Não tinha como fazer isto neste primeiro momento. Agente (a SEE-MG) tinha em mente isto (...). Aí quando veio o planejamento (Seplag), nós resolvemos esperar. Em 2004, ficamos quietos. (Em) 2005, a mesma coisa. (Era) até pelo menos melhorar o salário base. Só fizemos isto em 2006 (introdução da ADE). Antes disto (...) não tinha clima. (...) Você como gestor tem que saber a hora certa de introduzir este tipo de avaliação porque envolve cobrança. Com salário tão baixo é complicado cobrar. Atrasamos (...), tinha que atrasar. Quando veio o aumento salarial, aí sim o adicional individual passou a ter efeito²²⁹.

A ADE era uma gratificação válida somente para os servidores que entraram na administração pública após a promulgação da emenda à Constituição Estadual nº 57 de 15 de julho de 2003 e concluíram o período de estágio probatório, ou que tenham feito a opção por

²²⁸ Educação de Qualidade era um dos 31 eixos de projetos estruturadores, sendo que Sistemas de Avaliação da Qualidade do Ensino e das Escolas era um de seus programas. Informação disponível no sítio: <http://www.geraes.mg.gov.br/projetos-estruturadores/educacao-de-qualidade/sistemas-de-avaliacao-da-qualidade-do-ensino-e-das-escolas>

²²⁹ Entrevista realizada com João Filocre em 25/05/2012.

este adicional em substituição às vantagens por tempo de serviço, conforme o artigo 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias²³⁰. O primeiro pagamento da ADE ocorreu em 2007, conforme notícia publicada pela Assessoria de Comunicação da SEE-MG:

A partir de janeiro, será calculado o Adicional de Desempenho (ADE) para os servidores que perceberão o benefício, mediante Avaliação de Desempenho devidamente realizada e lançada no SISAD. (...) somente receberá o ADE o servidor que concluiu o período de estágio probatório e obteve resultado satisfatório na Avaliação Especial de Desempenho (AED). Na hipótese de obtenção de resultado inferior a 70% na avaliação de desempenho do servidor, o pagamento do adicional ficará suspenso durante o exercício subsequente. O valor do ADE, a ser concedido ao servidor, será proporcional à média dos resultados das etapas da Avaliação de Desempenho. No cálculo do ADE em 2007, serão contemplados os servidores que ingressaram a partir de 16/7/2003 e concluíram o estágio probatório até 31/12/2006 e não receberam adicionais por tempo de serviço nos termos do art.118 da Emenda Constitucional nº 57, de 15/07/2003²³¹.

O primeiro pagamento do ADE ocorreu em 2007 e sua percepção vigorou até 2010, quando, em 2011, foi extinto em razão da lei que transformou a remuneração dos profissionais da educação básica em subsídio. A escolha da SEE-MG em não adotar o ADE como contrapartida da aplicação da ADI logo após a publicação das respectivas leis, segundo João Filocre, devia-se ao baixo valor do salário base dos professores que deveria ser amenizado antes de introduzir qualquer forma de pagamento por desempenho. Mas um técnico da Sepalg, ao ser questionado sobre a opção da SEE-MG em não regulamentar o pagamento do ADE para o pagamento imediato da educação, argumentou que o valor defasado da remuneração acabaria por minar a credibilidade da ADI e sua aplicação seria feita com o objetivo “óbvio” de se “dar um ganho extra ao professor” independente do seu real desempenho. Segundo este mesmo técnico, a própria Sepalg não fez maiores pressões sobre a SEE-MG para a implementação imediata do ADE tendo em vista que as finanças públicas do estado ainda não estavam ajustadas e que “qualquer economia era bem vinda” naquele período.

A introdução da ADE em Minas Gerais e a inexistência de uma gratificação semelhante a esta em São Paulo permite a identificação de uma importante singularidade entre ambas as estratégias de remuneração. O alto escalão mineiro tinha uma confiança maior na capacidade de seu nível intermediário premiar os professores tendo em vista fatores subjetivos aferíveis somente a partir do convívio contínuo e próximo com os avaliados. Já a SEE-SP não

²³⁰ Outro critério para o pagamento da ADE era a obtenção do conceito satisfatório na ADI – 70% de aproveitamento.

²³¹ Notícia divulgada pela Assessoria de Comunicação Social da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais: <https://www.educacao.mg.gov.br/imprensa/noticias/727-adicional-de-desempenho>.

pensou, ao menos até o presente momento, na introdução de um mecanismo de avaliação e nem de gratificação com base em um instrumento individual de avaliação de desempenho na medida em que considerava que a subjetividade de tais avaliações comprometeria a sua efetividade. A posterior extinção da ADE em 2011 pela SEE-MG, por sua vez, indica que esta gratificação na educação estava prejudicando a veracidade do mecanismo da ADI conforme a hipótese do técnico da Sepalg.

Independente de o motivo levantado por este integrante da Seplag ter ou não influenciado a decisão da SEE-MG em não introduzir o ADE logo após sua criação por lei, o fato é que a alta gestão somente adotou um sistema universal de premiação com base no desempenho em 2008, com a introdução do prêmio de produtividade e a estruturação de um sistema de metas para os órgãos centrais, regionais de ensino e unidades escolares. O primeiro ano de pagamento do prêmio de produtividade foi 2008, com base nos resultados globais da secretaria. Segundo João Filocre:

Já no segundo mandato do Aécio, (...) logo no primeiro ano, definimos os indicadores da secretaria. Mas não das escolas e das regionais. Para esses daí, só em 2008. Mas não quer dizer que agente não tinha indicador (...). Nós tínhamos, mas nada estava formalizado junto ao pessoal de lá (SEE-MG). Servia para agente monitorar (...). Agente (a SEE-MG) utilizava os indicadores internamente. Quando veio o Acordo de Resultados eu mesmo apresentei os indicadores para a equipe do (Antônio) Anastasia. (...) O prêmio (de produtividade) veio em 2008, quando ainda não tinha meta por escola. O valor foi pago com base nos indicadores da secretaria. Só em 2009 é que pagamos (também) com base nos resultados da escola, das regionais. (...) Como parte do valor pago para o pessoal da escola (...) vem do cumprimento da meta da escola, não tinha como fazer isto antes²³².

Ou seja, o prêmio por produtividade pago em 2008, se estendeu aos professores e agentes das escolas e regionais com base nos resultados globais da secretaria em 2007 e não em razão do desempenho das unidades escolares nas avaliações externas – Proalfa e Proeb. O pagamento aos agentes das escolas e das regionais passou a considerar o desempenho destas unidades para o cálculo do prêmio por produtividade somente a partir de 2009, com base nos resultados de 2008.

As políticas mencionadas por João Filocre – ADI, metas/indicadores e prêmio de produtividade – fizeram parte de uma estratégia global de governo cuja disseminação se deu a partir da Seplag. A ação modernizadora desencadeada pela Seplag se assemelha muito com o papel do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp) na modernização do

²³² Entrevista realizada com João Filocre em 25/05/2012.

estado brasileiro durante o período do Estado Novo é uma singularidade relevante entre o processo de implementação das duas reformas.

As políticas de gestão pública que emergiram em ambos os casos torna possível traçar um paralelo da análise que Beatriz Wahrlich (1983) sobre o papel do Dasp na modernização do serviço público brasileiro com a atuação da Seplag na reestruturação da administração pública mineira entre 2003 e 2010. Ambos os órgãos públicos lidavam com variadas atividades internas que tinham efeito sobre a eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos. Eles também buscavam racionalizar as carreiras da administração pública e fortalecer o conceito de mérito na gestão pública. Estas e outras similaridades, guardadas as devidas diferenças de contexto, permitem concluir que a Seplag foi a secretaria de estado mais forte no governo Aécio Neves e, por isso, desencadeou uma série de reformas em diversas políticas públicas estaduais.

O fato de o desejo de reestruturar as carreiras de todo o serviço público, criar um mecanismo de avaliação de desempenho, estruturar um sistema de metas para todos os níveis da educação tenha partido da Seplag não significa que a SEE-MG não teve influência no processo que culminou no atual *modus operandis* de muitos dos componentes gerenciais da reforma. Muito pelo contrário, a SEE-MG travou uma disputa em torno de várias destas políticas na medida em que a Seplag, pelo seu perfil mais padronizador, buscava induzir a adoção de componentes gerenciais que obedecia a uma mesma lógica independente do tipo de atividade prestada pela secretaria de estado em questão.

Um exemplo claro da influência da SEE-MG neste processo foi na definição dos indicadores de desempenho que seriam adotados nos diversos níveis organizacionais. A Seplag, inicialmente, buscava implantar todas as quatro categorias de indicadores na educação. O alto escalão da educação, no entanto, queria priorizar os resultados finalísticos – metas de aprendizagem – como principal, se não único tipo de indicador na SEE-MG. O processo conflituoso de negociação entre Seplag e SEE-MG que resultou na definição dos atuais indicadores – adoção de três tipos de indicadores, mas com a predominância dos finalísticos – foi confirmado por técnicos do planejamento e também por João Filocre, conforme relatado abaixo:

Teve muita discussão com o pessoal do planejamento (...). Várias idas e vindas. Primeiro por que eles tinham umas categorias (de indicador) que agente (a SEE-MG) achava que não cabia na educação. Indicador de gasto, custo, processo (...). Aí foi preciso várias reuniões para se chegar aos indicadores de hoje. (...) A primeira

vez que levei os indicadores eram quase todos finalísticos, de aprendizagem. A Vanessa (Guimarães Pinto) pensava assim. Agente acabou incluindo estas duas categorias, a dos projetos estruturantes, que era uma política para todas as secretarias, (...) e dos programas (iniciativas) de gestão. Mas os resultados finalísticos continuaram sendo os principais. O percentual deles para calcular o prêmio era o mais importante. Para as regionais e as escolas só havia indicador finalístico, tipo aprendizagem no Proalfa, Proeb. Tudo com base na média, igual ao Ideb. (...) Estes que tratavam de fluxo foram tirados também em um segundo momento. Focamos na proficiência média mesmo²³³.

Um técnico da Seplag que participou do processo de definição e negociação das metas com a SEE-MG também deu indícios que houve um esforço grande para que as metas globais fossem desdobradas em metas por escolas. Ele indicou que a definição das metas da SEE-MG foi de longe a mais complexa. O tamanho do órgão e o número de pessoas afetadas dificultavam a aplicação do mesmo parâmetro de Acordo de Resultados para outras secretarias. Segundo ele a SEE-MG adotou, inicialmente, a postura de incluir apenas indicadores finalísticos. O processo de discussão entre SEE-MG e Seplag culminou na decisão de que a educação utilizaria três modalidades de indicadores – entre as quatro possíveis e especificadas nas normas do Acordo de Resultados formulados pela Seplag²³⁴: a) indicadores finalísticos; b) indicadores de projetos estruturantes; e c) indicadores de iniciativa de gestão.

A Seplag, segundo este técnico, embora tenha conseguido emplacar a utilização de indicadores mais objetivos e específicos nas modalidades projeto estruturantes e iniciativas de gestão, aceitou os argumentos de que os indicadores da modalidade qualidade do gasto não eram adequados para a SEE-MG. Ele também ressaltou que as pressões internas à SEE-MG dificultaram uma participação mais ativa da Seplag no acompanhamento do desdobramento das metas globais no âmbito da segunda geração dos Acordos de Resultados. Segundo ele, a SEE-MG modificou constantemente os indicadores globais com vistas a torná-los mais facilmente atingíveis. Já os indicadores que tendem a ser mais estáveis, como é o caso dos finalísticos, apresentaram ao menos uma mudança, em 2009, fruto do processo natural de calibragem – típico de situações de início do processo de contratualização.

Aqui há uma regularidade clássica entre as reformas dos dois estados. Minas Gerais, assim como São Paulo, se viram obrigados a alterar o método de pagamento do prêmio/bônus em razão das pressões internas ou externas à rede para tornar o modelo de premiação mais consociativo, ou seja, incluindo um maior número de servidores. Enquanto Minas Gerais

²³³ Entrevista realizada com João Filocre em 25/05/2012.

²³⁴ Havia também o grupo de indicadores denominados qualidade dos gastos.

modificou os pesos dos indicadores finalísticos entre 2008 e 2009 e incluiu uma série de iniciativas de gestão/projetos estruturantes de fácil alcance, a SEE-SP se viu obrigada a modificar o método inicial de premiação em virtude da polêmica gerada em torno das escolas com melhor desempenho na rede.

A pouca presença de reportagens e debates sobre as políticas educacionais nos grandes veículos de comunicação mineiros garantiu, em parte, um contexto propício para uma implementação mais suave e menos conflituosa da reforma gerencial da educação em Minas Gerais. Esta singularidade de contexto garantia uma menor pressão sobre a SEE-MG e evitava polêmicas que cercavam a reforma gerencial que se seguia. Um exemplo disto foi a regulamentação final da ADI para servidores estáveis, ainda em 2004, que só foi noticiado pela agência de notícias do próprio estado:

No dia 23 de março de 2004 foi publicada a resolução Seplag nº 15/2004, que define a metodologia e os procedimentos da Avaliação de Desempenho Individual do servidor público estável ocupante de cargo de provimento efetivo e do detentor de função pública da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual, regulamentando o Decreto nº 43.672, de 4 de dezembro de 2003. As unidades setoriais de recursos humanos de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual serão capacitadas, pela SEPLAG em parceria com a Escola de Governo/Fundação João Pinheiro até o mês de junho, para a implementação da Avaliação de Desempenho Individual, que terá início em julho deste ano²³⁵.

Aliado a isto, o tempo mais longo do esforço reformista também permitiu que a alta gestão introduzisse os mecanismos da reforma de forma mais incremental do que no caso paulista. O Proeb, por exemplo, foi reintroduzido em 2006 com várias alterações após dois anos de interrupção. O plano piloto da avaliação do Proalfa foi aplicado em 2005, quando alcançou uma proporção pequena de estudantes, sendo universalizada a partir de 2006. A política de metas na educação foi introduzida em 2007 e expandida para as SRE e escolas da rede estadual em 2008.

O prêmio produtividade na educação, que em razão do impacto nos servidores teria maior visibilidade na imprensa, foi implementado a partir de 2008 para quase todas as secretarias de estado. A grande amplitude desta política induzia reportagens mais genéricas que relatavam o alcance do modelo de remuneração, e não o *policy design* da política para cada uma das secretarias. A modelagem do prêmio de produtividade para cada secretaria era

²³⁵ Reportagem “Secretaria define avaliação de servidores públicos” publicada pela Agência Minas – portal de comunicação do governo do Estado de Minas – no sítio: <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticias/secretaria-define-avaliacao-de-servidores-publicos/>.

detalhada por meio infralegal, dando maior liberdade para cada secretaria escolher o método de avaliação de desempenho é outra singularidade de Minas Gerais em relação à São Paulo. O fato de o critério de pagamento por bônus para a educação ser específica e ter enfrentado um debate junto aos parlamentares paulistas é uma singularidade considerável na medida em que a política ganhava maior visibilidade pública conforme pode ser aferido pelo maior número de reportagens/notícias publicadas pelos órgãos de imprensa. Este fato, ao reduzir a visibilidade política mineira, também dificultava o debate mais aberto da regra de pagamento do prêmio na educação.

Analisando as notícias publicadas no jornal Estado de Minas, maior veículo de circulação impresso em Minas Gerais, sobre o prêmio de produtividade, a maior parte delas tratava das intenções do governo com a medida, dos montantes a serem distribuídos e do alcance da política em termos de servidores beneficiados, conforme é exemplificado abaixo:

Cerca de 240 mil servidores públicos estaduais vão receber, no mês que vem, com o salário de agosto, o prêmio de produtividade de acordo com metas alcançadas, fixadas pelos secretários no Acordo de Resultados, em cada área de atuação do governo de Minas, conforme o Estado de Minas antecipou na edição de ontem. O governador Aécio Neves anunciou ontem, no Palácio da Liberdade, a distribuição do bônus de cerca de R\$ 200 milhões. O benefício varia entre 60% e 90% da remuneração, de acordo com o desempenho de cada área. (...) Em discurso, o governador disse que o prêmio por produtividade em Minas inaugura nova fase na administração pública do país. “É o primeiro estado brasileiro a remunerar o conjunto dos seus servidores pelo mérito, desempenho e resultados alcançados. Estamos invertendo a lógica e a cultura do serviço público brasileiro”, afirmou. De acordo com ele, até aqui, o tempo de serviço era o instrumento que garantia uma remuneração a mais aos servidores. “Aqui em Minas, a partir de agora, o que determina essa remuneração é o mérito, o desempenho, o esforço, o resultado obtido”, disse. Segundo a secretária de Estado de Planejamento e Gestão, Renata Vilhena, em seu conjunto de metas, todos os órgãos e secretarias superaram os 60% de cumprimento exigido para pagamento do prêmio de produtividade. Ela salientou que o cálculo para pagamento do prêmio é feito a partir da meta geral obtida por cada área de governo e a situação funcional do servidor. “O valor do prêmio é um valor individualizado por servidor, porque ele leva em consideração o valor da sua remuneração, os dias de efetivo exercício e o percentual que foi atingido no Acordo de Resultados”, disse Vilhena. Segundo ela, o que os servidores conseguiram entregar de indicadores é traduzido na composição que forma o valor. “A partir de agora, nós teremos, nos anos subsequentes, também o pagamento do prêmio, desde que os resultados sejam atingidos”, afirmou a secretária. A saúde foi a área que alcançou o melhor desempenho: atingiu 91,2% dos objetivos. (...) na educação, segundo o governo, os alunos da 4ª série obtiveram resultados superiores ao planejado nas provas de português e matemática, e os alunos de 15 anos estão permanecendo mais tempo na escola²³⁶.

Ou seja, o critério de cálculo não ganhou espaço no debate público nem ressonância por parte dos veículos impressos de comunicação em massa. Este contexto dava a forte impressão que o prêmio de produtividade era uma política unânime. A universalidade do

²³⁶ Reportagem “Servidores são premiados” do jornal Estado de Minas, dia 15/08/2008.

prêmio e o resgate do mérito como uma das principais políticas do governo garantiram ampla sustentação da opinião pública para a institucionalização não só do prêmio de produtividade, mas também da ADI e do Acordo de Resultados. Várias reportagens de veículos impressos traziam elogios às iniciativas do governo mineiro:

Só o espírito público leva um funcionário do governo a se dedicar com afinco ao trabalho e produzir resultados para a população. Como não há um sistema de méritos na gestão pública, ninguém ganha mais e, muitas vezes, nem sequer é promovido por sua dedicação. A estabilidade no cargo e as promoções automáticas por tempo de serviço acomodam os servidores. O surgimento de gestores públicos interessados em por fim a esses vícios é um enorme avanço no Brasil. O governo de Minas Gerais acaba de adotar um instrumento, há muito tempo padrão na iniciativa privada, que tem esse poder. Trata-se da distribuição de prêmios em dinheiro a funcionários capazes de cumprir ou superar metas de desempenho. (...) No Brasil, apenas recentemente políticos passaram a encarar a gestão pública como bem de primeira necessidade. Por muito tempo se acreditou que esse tema não seduz o eleitorado. Aécio Neves descobriu que não é bem assim: “Minha geração de homens públicos te ma obrigação de levar para o estado as boas ideias da iniciativa privada. Qualificar a gestão melhora a vida das pessoas e, estamos provando em Minas, rende votos, sim, senhor”. (...) É auspicioso que políticos tratem a gestão pública da mesma forma que executivos comandam grandes empresas. Incentivados pela meritocracia, os funcionários públicos competirão não mais para ver quem trabalha menos, mais para conseguir resultados mais expressivos. Para o que já foi chamado de o “país dos barnabés”, é uma revolução sem precedentes²³⁷.

O prêmio de produtividade, ao que tudo indica, enfrentou uma resistência menor do que aquela observada em São Paulo. O critério mais conciliatório para pagamento do prêmio parece ter contribuído para reduzir as resistências a este modelo de remuneração. O modelo de cálculo da remuneração, ao privilegiar os resultados globais da secretaria como um todo em detrimento dos resultados de unidades individuais – a unidade escolar ou a SER –, garantiu um pagamento mínimo substantivo para todos servidores independente da progressão dos indicadores individuais. Segundo João Filocre:

Quando entramos na discussão sobre a forma de pagamento do prêmio, agente (a SEE-MG) optou por um critério que dava mais peso para o resultado da rede do que o resultado da escola. Acho que a ideia de que o resultado da rede deve ter mais peso do que o resultado de uma escola tem mais aceitação dos professores, menos resistência. (...) Principalmente neste primeiro momento, quando é uma política nova, (que) pode encontrar muita resistência, sindicato protestando. Aí uma boa ideia pode acabar caindo, dar errado. (...) quando se escolhe só o critério do resultado da escola para pagar o bônus, você exclui muita gente, gera resistência. (...) o pagamento fica na base do tudo ou nada, exclui muita gente. (...) Agente (a SEE-MG) pensava em ir aumentando, de pouco em pouco, o peso dos resultados de cada escola. Não sei se chegar ao mesmo modelo de São Paulo. (...) Mas num primeiro momento era melhor assim, mais inclusivo, todo mundo recebe pelo menos uma parte²³⁸.

²³⁷ Reportagem “Competir para ganhar” da revista Veja de 13/08/2008.

²³⁸ Entrevista realizada com João Filocre em 25/05/2012.

A diferença no formato de cálculo do prêmio/bonificação é a singularidade de maior repercussão entre Minas Gerais e São Paulo. São Paulo adotou um método de premiação na qual a escola se responsabiliza inteiramente por seus resultados enquanto Minas Gerais optou por um método na qual somente 25% do valor do prêmio devem-se a uma variável sob o controle direto da escola. Minas Gerais, desta forma, garantiu uma maior universalidade no pagamento por resultados, mas rompia um dos axiomas mais básicos dos sistemas de *accountability*: a de que um indivíduo/equipe só pode ser premiado/punido com base em variáveis que ele tem controle (HARRIS, 2011). Outra evidência que pesa sobre a escolha do método mais consociativo se deve ao fato do cálculo do bônus ter gerado maior polêmica entre acadêmicos do que entre os próprios docentes da rede paulista. Segundo Fernando Padula, chefe de gabinete da SEE-SP desde agosto de 2007,

A progressão por mérito e a prova dos temporários foram as duas (mudanças) que geraram a maior resistência. (...) O bônus não (gerou resistência), até mesmo porque já tinha uma política anterior, mas com foco na redução de faltas. A crítica do bônus é algo mais externo, mais polêmica de debate acadêmico mesmo. Já a prova de progressão e dos temporários a coisa pegou mais forte²³⁹. (grifo meu)

O sindicato da rede estadual de Minas Gerais, mesmo assim, mantinha uma postura crítica em relação à ideia de prêmio com base em metas de aprendizagem. Mas na medida em que a política de premiação por resultados era geral, para todo o governo, o seu discurso era enfraquecido diante da opinião pública. O debate acadêmico em torno do modelo de premiação também não encontrou a mesma ressonância do que aquele observado em São Paulo. O perfil menos investigativo da imprensa mineira acabava, de forma involuntária, gerando um ambiente mais estável para a política. Tais circunstâncias proporcionaram uma maior imunidade da política diante de eventuais polêmicas que poderiam advir da opinião pública.

O prêmio de produtividade, o sistema de metas educacionais e a avaliação externa seguem o estilo de implementação por decreto na medida em que não há a necessidade da atuação da gerência intermediária e dos professores para que a implementação ocorra de forma eficaz. O prêmio de produtividade, diferentemente da gratificação de desempenho ligada à ADI, é pago segundo critérios que o alto escalão consegue controlar mediante a avaliação externa. Já a gratificação de desempenho, que não foi adotada no nível das escolas, depende da habilidade/competência do julgamento por parte de agentes da gerência

²³⁹ Entrevista realizada com Fernando Padula em 6/07/2012.

intermediária para que o instrumento não se torne um mecanismo de uso distorcido – algo bastante comum na administração pública brasileira.

A utilização da ADI como critério para a promoção no sistema de progressão por mérito na carreira docente não implica que tal mecanismo siga o estilo de implementação por atuação. Ou seja, apesar de ocorrer uma efetiva atuação por parte do nível intermediário na aplicação da ADI, o controle que o alto escalão tem sobre os índices de proficiência de cada escola induzem um julgamento pautado nos resultados da aprendizagem²⁴⁰. O fato de o sistema de progressão por mérito na carreira docente também contar com a promoção vertical em razão do desempenho do professor em um exame de certificação e a tradicional titulação acadêmica também garante que o componente seja mais similar à implementação por decreto do que à implementação por atuação. O que pode ser deduzido da introdução do sistema de progressão por mérito nas carreiras dos profissionais da educação básica mineiro é que este componente fica numa posição intermediária entre os estilos de implementação por decreto e por atuação, muito embora bem mais próximo ao primeiro.

Todos estes mecanismos, na medida em que são coerentes com o estilo de implementação por decreto, podem ser facilmente modificados pelo governo. As modificações periódicas introduzidas nos indicadores que são utilizados na definição das metas, por exemplo, foram conduzidas sem dificuldades e em nada afetaram a sua eficácia. A regularidade observada nas modificações dos critérios de cálculo da meta em Minas Gerais e do critério de cálculo do bônus em São Paulo é uma evidência do controle do alto escalão sobre a implementação de tais componentes muito embora a pressão interna ou externa à rede de escolas possa ser o estopim da mudança no *policy design* das políticas. O mesmo pode ocorrer caso a secretaria opte por introduzir modificações nas avaliações externas, no prêmio de produtividade e no sistema de progressão por mérito.

O controle que o alto escalão tem sobre o processo de implementação de tais mecanismos implica em poucas fricções em caso de modificações. Uma possível modificação nas escalas de proficiência do Proeb e do Proalfa, por exemplo, só necessita da publicação de uma nota técnica explicitando as regras e os intervalos de desempenho. Já para pequenas alterações nas regras de premiação por produtividade basta inclusão nos termos do Acordo de Resultados cuja publicação é anual, uma vez que a lei e o decreto que instituiu o prêmio são

²⁴⁰ Esta foi a posição do ex-secretário adjunto João Filocre em entrevista realizada no dia 25/05/2012. A atuação da Diretoria de Avaliação de Desempenho da SEE-MG, através de auditorias, também contribuía para que o diretor de escola avaliasse os profissionais da educação de forma adequada.

genéricos para comportar as diversas regras de cada uma das secretarias de estado. A única mudança que depende de uma alteração por lei seria o componente gerencial que define as regras de progressão por mérito nas carreiras de educação. Ou seja, possíveis mudanças no policy design dos componentes gerenciais já implementados pelo governo mineiro só dependem da força política do governo no Almg no caso do sistema de progressão por mérito.

A pequena repercussão que a reforma mineira na educação alcançou entre os meios de comunicação mineiros, por sua vez, produziu um desgaste menor ao alto escalão governamental mineiro. As reportagens na imprensa escrita, pelo contrário, tiveram uma ênfase genérica das inovações trazidas pelo Choque de Gestão e pelo EpR e uma crítica quase sempre positiva destas iniciativas. Um contexto político mais ameno do que no caso de São Paulo e a relativa estabilidade das regras ao longo do tempo garantiu a eficácia da implementação destes componentes.

5.2 Onde a Implementação Falha?

O processo de implementação de uma política curricular e de uma gestão pedagógica orientada para resultados é substancialmente diferente daquele observado nos componentes da reforma descritos na seção anterior. A necessidade de um nível adequado de alinhamento entre alto escalão, gerência intermediária e corpo docente é um obstáculo significativo para a eficácia da implementação destas políticas. A implementação, sem uma consistência mínima na atuação dos dois escalões operadores do currículo e da gestão pedagógica voltada para resultados, tende a se tornar um processo penoso, acalentando um discurso distorcido da alta gestão em relação à realidade. O Quadro 22 elenca os componentes gerenciais cuja implementação ocorre por atuação:

Quadro 22: Componentes da Reforma Gerencial implementados ao estilo Atuação

Implementação por Atuação	Política
Padronização dos conteúdos curriculares	Política curricular Gestão pedagógica voltada para resultados
Descentralização financeira e administrativa da gestão escolar*	
Mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar	
Estruturação de um sistema de apoio à performance escolar*	

* Estes são componentes específicos da reforma gerencial da educação em Minas Gerais.

Fonte: própria.

Caso o processo de implementação destas políticas fosse similar aqueles cuja implantação se concretiza no estilo decreto – na denominação de Paul Nutt (1986) –, a complexidade inerente a estes mecanismos seria muito menor. A eficácia da implementação,

nesta situação, dependeria de poucos técnicos altamente capacitados no alto escalão. Esta constatação pode ser deduzida do depoimento de Guiomar Namó de Melo sobre o processo de *policy design* da política curricular paulista. Guiomar, na análise do processo decisório sobre a adoção da nova política curricular para os anos finais do ensino fundamental e ensino médio, relatou que a elaboração do currículo paulista foi feita, num primeiro momento, de forma mais direta, sem *inputs* vindos daqueles que operam a política em sala de aula:

O processo de elaboração do currículo não teve muitas idas e vindas. A Maria Helena tinha na Maria Inês Fini uma liderança forte e segura com clareza de onde deveríamos chegar. Ambas criaram um grupo pequeno do qual fiz parte para elaborar uma concepção de currículo, seus princípios e pressupostos metodológicos. Esse documento foi bastante discutido nesse grupo pequeno inicialmente, depois com técnicos da secretaria e com os profissionais que estavam sendo contratados para a elaboração especializada do currículo nas áreas e disciplinas. Com rapidez admirável, foram convocados especialistas de reconhecida competência nas áreas (...) para coordenar cada uma das quatro áreas do currículo (Linguagens, Códigos e suas Tecnologias, Ciências da Natureza e suas Tecnologias, Matemática e suas Tecnologias, Ciências Humanas e suas Tecnologias). Cada uma das áreas foi coordenada por um especialista que montou a equipe da área (...). Isso multiplicou o número de pessoas envolvidas, mas a coordenação da Maria Inês acompanhou tudo. Daí em diante acho que você sabe. Foi feita a primeira versão para 2008, revista, e sei que foram revistas outras versões. Mas eu não estou acompanhando isso de perto. O que sei é que o documento inicial, no qual trabalhei junto com Luiza Carlos Menezes, Ruy Berger e Lino de Macedo continua praticamente o mesmo²⁴¹.

O mesmo pode ser dito em relação à estruturação do nível intermediário a fim de potencializar uma gestão pedagógica orientada para resultados. A consistência da modelagem dos agentes deste nível pelo alto escalão é importante na medida em que reduz as fricções durante o processo de implementação destes componentes – a mudança no papel e na forma de atuação da gerência escolar, a descentralização administrativa da gestão escolar e a montagem de um sistema de apoio à performance escolar. O grande desafio, no entanto, está na etapa seguinte, ou seja, na operacionalização destas políticas na medida em que há uma multiplicidade de agentes na cadeia de implementação que torna a concepção apenas a primeira das inúmeras dificuldades do processo. A superintendente de Superintendência de Desenvolvimento da Educação Infantil e Fundamental da SEE-MG comentou a este respeito:

O objetivo do PIP é ajudar a escola, o professor, o especialista (em educação básica), o diretor (da escola) na esfera pedagógica, não que as questões administrativas não são importantes, mas porque ela (a esfera pedagógica) que tem efeito sobre a aprendizagem, os resultados do Proalfa. Ela quem garante os direitos de aprendizagem (...) A equipe aqui tem esta finalidade, recrutar as pessoas certas, o perfil adequado para atuar lá nas escolas, prestando uma consultoria para o professor. Acho que consultoria é a melhor palavra (...), porque o agente educacional vai em sala de aula, durante a aula mesmo, vê como o professor alfabetiza. Depois senta com ele e opina sobre o método dele, ajuda o seu desenvolvimento

²⁴¹ Entrevista escrita respondida por Guiomar Namó de Melo em 27/06/2012.

profissional. Então a nossa preocupação não termina quando agente (a SEE-MG) recruta. Como eu já te falei, nós temos um banco de currículos, estamos sempre analisando. Mas é impossível só com análise de currículo e entrevista acertar sempre. Erramos muitas vezes, pessoas que acabam tendo um desempenho ruim, às vezes só mediano. Queremos mais do que um profissional mediano, porque a tarefa não é fácil, entrar em sala de aula, conseguir a confiança do professor. Aí sempre ficamos de olho no pessoal contratado (para o PIP), trocamos quando é preciso. (...) E quando sai alguém também, que passa num concurso que paga melhor. (...) Monitoramos os relatórios das duplas (pedagógicas do PIP), e também tem o retorno do diretor (da escola), do especialista (em educação básica). (...) O resultado do Proalfa também é um indicador importante para avaliar a dupla. O do Proeb também, quando expandimos o programa. (...) A coordenação central do PIP faz isto (acompanha o resultado das avaliações externas), faz visitas contínuas. (...) O maior desafio é esse mesmo, depois do recrutamento. Aí o que nós imaginamos primeiro é testado na realidade²⁴².

Ou seja, o maior desafio da implementação destas políticas não está no momento da definição do currículo, na elaboração dos materiais de apoio à sua implementação e na modelagem da estrutura de agentes intermediários que apóiam a gestão pedagógica nas escolas. O problema surge depois disto, ou seja, no momento em que a implementação depende da atuação consistente por parte da gerência intermediária e dos professores no nível da escola. É a partir deste momento que a implementação da política curricular e de uma gestão pedagógica orientada para resultados enfrenta dificuldades que podem resultar em fracasso da política.

O alto escalão, no entanto, tem o desafio de criar condições para que a gerência escolar e os professores atuem de forma consistente com a política formulada, viabilizando uma situação de implementação eficaz. Muito embora não disponha de ferramentas capazes de apoiar e monitorar *in loco* a atuação na escola, o alto escalão deve criar condições para que os meios concebidos – os instrumentos curriculares, os diagnósticos da avaliação e o apoio da gerência regional e escolar – sejam efetivamente utilizados pelos professores nas escolas. A ciência da alta gestão de que grandes mudanças na forma de atuar da gerência intermediária e, principalmente, dos professores são desafios complexos foi externado pela cúpula da SEE-MG:

A implantação de uma nova cultura institucional não é uma tarefa simples nem imediata. Ações precipitadas, não precedidas de devida preparação e cuidados, podem resultar, no limite, na rejeição imediata e acrítica das inovações pretendidas, ou numa acomodação apenas parcial da velha cultura (PINTO e SARAIVA, 2010, p. 115).

A ex-secretária adjunta e coordenadora do Programa Ler e Escrever da SEE-SP também chamou a atenção para a mesma questão:

²⁴² Entrevista com Maria das Graças Bittencourt realizada em 26/06/2012.

Você não chega lá na escola e força todo mundo a seguir o programa, usar o material e pronto. Não é assim, a escola não é uma mera copista. Ela tem uma realidade própria, está inserida numa comunidade que pode ter uma cultura de excelência ou ser um desastre (...). Para conquistar a escola cheia de problema – que deve ser a razão da ação da secretaria: recuperar quem realmente precisa e não quem já está lá na frente, que faz muito bem sua função –, (...) (que) não está andando com suas próprias pernas, você tem que conquistar. Envolve conversa, convencimento e principalmente apoio ao professor. Fazendo isto você vai encontrar as portas abertas, os professores receptivos e no diretor (de escola) um apoiador²⁴³.

A implementação de uma política curricular perfeitamente coerente em todo o sistema, que exige atenção aos pontos destacados acima, demanda que a ação didática de cada docente seja exercida conforme as expectativas de aprendizagem em cada um dos nove anos do ensino fundamental e três anos do ensino médio. Os professores, para atingir estas expectativas, demandam um apoio contínuo e consistente por parte da gerência escolar, e esta do suporte pedagógico constante da equipe regional. O nível intermediário, seja regional ou da unidade escolar, deve ser capaz de reorientar a ação docente em favor de uma prática pautada em resultados, fazendo com que os professores se apropriem dos diagnósticos das avaliações externas e dos instrumentos de avaliação interna. O apoio deste nível intermediário é ainda mais crítico tendo em vista a formação deficiente dos quadros docentes, conforme relatado por Gatti *et al* (2009),

O perfil socioeconômico de quem escolhe o Magistério mudou nos últimos anos, sendo a maioria pertencente a famílias das classes C e D. Além disso, pelos resultados consolidados nas análises do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM - INEP/MEC, 2008), são alunos que têm dificuldades com a língua, com a leitura, escrita e compreensão de texto, a maioria proveniente dos sistemas públicos de ensino, e têm apresentado nas diferentes avaliações um baixo desempenho. Em resumo, trata-se de alunos que tiveram dificuldades de diferentes ordens para chegar ao ensino superior. São estudantes que, principalmente pelas restrições financeiras, tiveram poucos recursos para investir em ações que lhes permitissem maior riqueza cultural e acesso a leitura, cinema, teatro, eventos, exposições e viagens. E essa mudança de perfil trouxe implicações para os cursos de licenciatura, que estão tendo de lidar com um novo *background* cultural dos estudantes (GATTI *et al*, 2009, p. 149).

Ambas as SEE, conhecendo esta necessidade, buscaram qualificar seus quadros intermediários com o objetivo de operacionalizar a nova política curricular e transformar a gestão pedagógica na ponta a fim de torná-la mais orientada pelos resultados da aprendizagem dos alunos. A montagem de uma gerência intermediária capaz de realizar as atividades de intermediação e gerenciamento *in loco* é a solução mais pragmática a fim de viabilizar a implementação da política curricular e de uma gestão orientada para resultados – componentes de cunho reforçador do modelo gerencial da educação. A opção de se melhorar

²⁴³ Entrevista realizada com Iara Prado em 5/07/2012.

a formação inicial e continuada dos professores a fim de que eles atuem de forma consistente com a alta gestão são estratégias cujos resultados positivos só surtirão efeito no longo prazo²⁴⁴.

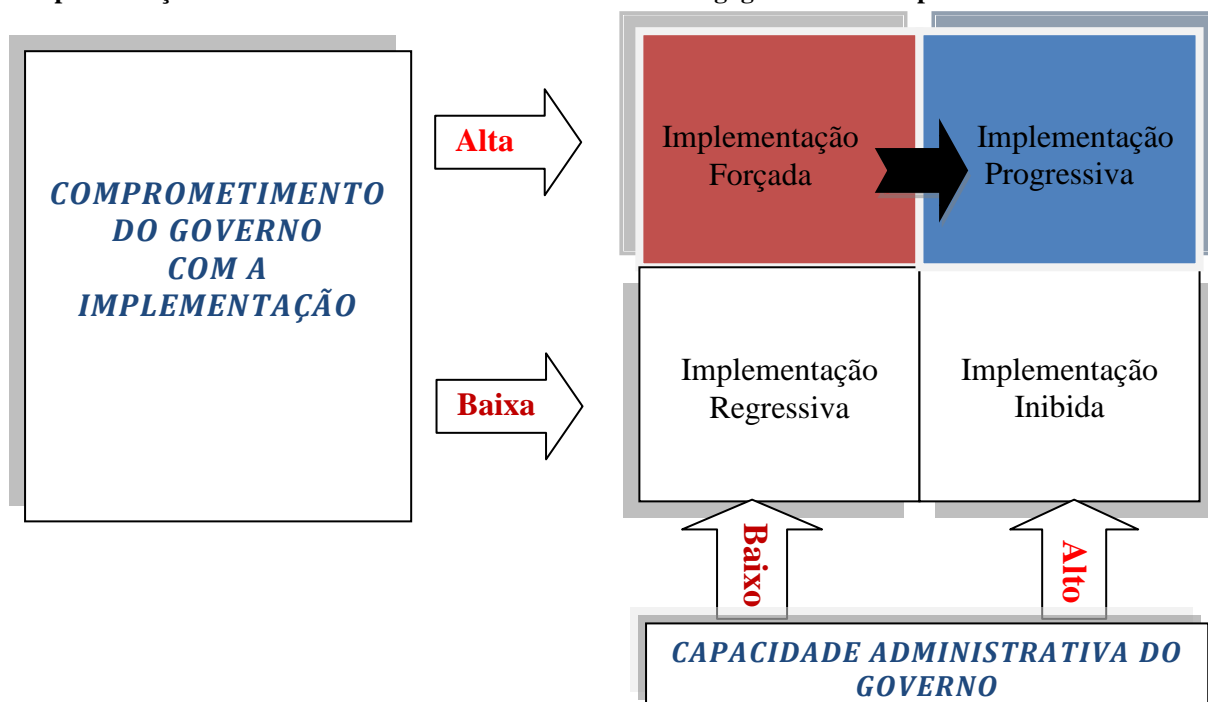
Estas opções não são excludentes entre si, tanto que a SEE-SP e a SEE-MG têm atuado na formação continuada de professores através de cursos próprios realizados em parceria com universidades estaduais, tanto na modalidade presencial quanto no formato a distância. A Efaf, desde a sua criação, tem atuado – em parceria com as universidades públicas estaduais – de forma bastante ativa na capacitação continuada dos professores da rede estadual. Inclusive na última seleção de professores da educação básica realizado pela SEE-SP foi incluído, como última etapa do concurso público, a aprovação em um curso de formação de cerca de três meses de duração.

Os esforços da SEE-SP e da SEE-MG para viabilizar a implementação destas políticas podem ser ilustradas a partir do modelo comprometimento governamental e capacidade administrativa elaborado por James Lester *apud* Lester e Goggin (1998). Este modelo, conforme descrito no capítulo três, proporciona um ferramental analítico para avaliar a capacidade de a administração pública implementar, de forma eficaz, um conjunto de mecanismos gerenciais cuja operacionalização depende da atuação por parte do nível intermediário e da burocracia de linha de frente.

A elevação da nova política curricular e de uma gestão pedagógica voltado para resultados pedagógico à posição de prioridade de governo fez com que ambas as SEE buscassem criar capacidade administrativa nas unidades escolares e nas regionais de educação para viabilizar o processo de implementação. Ou seja, ambas as SEE buscaram construir uma situação de **implementação progressiva** – alto comprometimento da alta gestão com a implementação e alta capacidade administrativa de executar – em substituição a uma condição de **implementação forçada** – alto comprometimento da alta gestão com a implementação e baixa capacidade administrativa de executar. A construção desta situação era essencial na medida em que a implementação por atuação é bastante distinta da implementação ao estilo decreto. A Figura 56 contempla a direção dos esforços empreendidos pela alta gestão de ambas as SEE:

²⁴⁴ As ações de formação continuada de professores são comuns tanto em relação ao modelo gerencial da educação quanto ao formato tradicional da política educacional. A maior parte das redes estaduais e dos grandes municípios, por exemplo, ou possuem um programa próprio de formação continuada ou têm parceria com organizações privadas especializadas – com ou sem fins lucrativos – ou com o governo federal.

Figura 56: O Esforço de Fortalecer a Capacidade do Nível Intermediário das SEE de modo a Viabilizar a Implementação da Política Curricular e de uma Gestão Pedagógica Orientada por Resultados



Fonte: James P. Lester e Malcolm L. Goggin (1998) modificado.

Analisando conjuntamente a decisão concreta do alto escalão e as informações obtidas através de reportagens e entrevistas com atores relevantes das SEE é possível concluir, a partir do modelo comprometimento governamental e capacidade administrativa, que ambos os governos elevaram a implementação da política curricular a uma posição de prioridade. A singularidade entre ambos os casos é que a política paulista, assim como no caso da implementação ao estilo decreto dos componentes gerenciais mencionados no subcapítulo anterior, acabou recebendo muito mais atenção da opinião pública em razão da grande repercussão na imprensa – em especial os jornais Folha de São Paulo e Estado de São Paulo.

A política curricular da SEE-MG ficou marcada pela utilização de um material próprio nos primeiros anos do ensino fundamental e dos CBCs no ciclo final do ensino fundamental e médio. O ex-secretário adjunto da SEE-MG afirmou que a adoção dos CBCs foi uma das prioridades do governo a fim de superar uma deficiência crônica no país além de trazer orientações claras para as escolas estaduais sobre a sequência didática entre os vários anos a que se referiam:

A ausência de um currículo orientador para a rede sempre foi uma das principais deficiências da educação brasileira. O Brasil inteiro sofre com a ausência de um currículo. Assim, uma das primeiras ações da secretaria foi trabalhar na elaboração de um guia de orientação docente para os três primeiros anos do ensino fundamental, que era a prioridade do governo. Já para os anos finais do ensino fundamental e médio optamos por definir os Conteúdos Básicos Comuns. Era um meio termo entre

adotar um material próprio ou deixar tudo como estava. Mas como o Proeb adota uma matriz referenciada no Conteúdo Básico Comum, havia uma indução para que as escolas adotassem o currículo. E também havia a meta e o prêmio que atuavam no mesmo sentido²⁴⁵.

A SEE-MG, através de sua assessoria, publicou diversas notícias no sentido de divulgar o seu novo currículo. Após a publicação da resolução que definiu os conteúdos básicos para as escolas do ensino médio e dos anos finais do ensino fundamental, a SEE-MG informou:

As escolas estaduais de Minas Gerais já têm um currículo com os conteúdos básicos comuns (CBC) que deverão ser ensinados para os alunos das séries finais (5ª a 8ª) do ensino fundamental e do ensino médio. A resolução nº 666 foi publicada no jornal Minas Gerais. Os CBC estabelecem parâmetros para orientar as escolas na definição, organização, abordagem metodológica e avaliação dos conteúdos, respeitando as especificidades e identidade de cada escola²⁴⁶.

Embora a implementação da política curricular mineira para todo ensino fundamental e médio fosse uma prioridade de governo, conforme a declaração de João Filocre, somente aquela observada nos dois últimos anos do ensino médio, que dava ao aluno a possibilidade de optar por uma determinada área do conhecimento – humanas, exatas ou biológicas –, ganhou destaque na imprensa. Mesmo assim, as reportagens sobre esta novidade curricular tiveram foco nos possíveis efeitos desta mudança para os alunos que iam prestar vestibular e não uma análise ou debate acerca da política, como pode ser observado na matéria do jornal o Estado de Minas:

Pela Resolução nº 1.255, de dezembro de 2008, da Secretaria de Estado de Educação (SEE), o aluno ou a escola podem escolher qual área do conhecimento o estudante vai seguir e, assim, excluem algumas matérias que não pertencem ao núcleo central do tema escolhido. A regra estabelece que todas as escolas são obrigadas a manter, durante os três anos do ensino médio, as disciplinas de matemática, português, educação física, filosofia e sociologia. Mas a física, biologia, química, língua estrangeira, história e geografia ficam a critério do aluno nos últimos dois anos. As escolas são obrigadas a oferecer todas as 11 matérias somente no 1º ano. A regra estabelece também que a unidade de ensino tem liberdade para, a partir do 2º ano, apresentar proposta curricular diferenciada, considerando as características, interesses e necessidades dos alunos. (...) O secretário-adjunto de Estado de Educação, João Filocre, garante que o conteúdo e qualidade do ensino não serão enfraquecidos com o novo modelo. Segundo ele, o objetivo da secretaria é não sobrecarregar o estudante, dando ênfase a matérias de interesse do aluno. “Havia escolas que ofereciam até 14 disciplinas em um ano. Não é possível estudar, com a profundidade adequada, tantas matérias ao mesmo tempo. A escola é mais útil para o aluno quando ele aprende com mais ênfase”, afirma. Ele explica que, para garantir a qualidade, a secretaria estabeleceu os conteúdos básicos comuns a disciplina e não se descuidou dos temas cobrados no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). “Todas as escolas têm obrigação de ensinar os fundamentos básicos das matérias do

²⁴⁵ Entrevista com João Filocre em 25/5/2012.

²⁴⁶ Matéria no sítio da SEE-MG: <https://www.educacao.mg.gov.br/component/content/article/108/1113-minas-atualiza-curriculo-das-escolas-da-rede-estadual>. Disponível em 20/04/2012.

primeiro ano. E, se o conteúdo não for oferecido nesse período, fica a critério das unidades de ensino aprofundar e consertar as distorções nos anos seguintes.” Filocre pondera que, antes de ser aplicado em todo o estado, o método foi testado há quatro anos em 440 escolas. “Reformulamos e analisamos as vantagens cuidadosamente. Estamos com o pé no futuro”, diz. Ele esclarece que, de acordo o novo método, a escola pode oferecer até 10 disciplinas no 2º ano e até nove no terceiro. Mas isso não é obrigatório²⁴⁷.

A alta gestão da SEE-SP, assim como em Minas Gerais, também elevou a proposta de elaboração de um currículo à posição de prioridade de governo. A ex-secretária da educação, Maria Lúcia Vasconcelos, deu início, entre meados de 2006 e 2007, ao processo que culminou na definição de uma política curricular na gestão de Maria Helena Guimarães de Castro. Em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, Maria Lúcia Vasconcelos afirmou que a prioridade seria a reestruturação do currículo que até então estaria é voltado para o nada²⁴⁸. Os esforços iniciais de elaboração do currículo e de um material estruturado na gestão de Maria Lúcia de Vasconcelos foram confirmados em entrevista com um técnico da SEE-SP:

A discussão em torno da publicação de uma proposta curricular veio com a gestão da Maria Lúcia (Vasconcelos), em 2006. A Cenp passou a trabalhar na formulação de um currículo e a discutir a adoção dos cadernos. Eram duas equipes da Cenp trabalhando em cima do tema. A proposta inicial era desenvolver cadernos específicos somente para o ensino fundamental. Tudo com base na proposta curricular que vinha sendo trabalhada. Quando a Maria Helena chegou, esta era a única política relevante que a secretaria vinha trabalhando (...). A Maria Helena, logo que chegou, se inteirou do que vinha sendo feito e deu continuidade ao projeto. Mas ela pediu para estender a produção do material também para o ensino médio, o que não estava no plano inicial da Maria Lúcia (Vasconcelos). Aí, quando a proposta amadureceu, precisamos de apoio técnico externo da Fundação Vanzolini para elaborar o material da rede²⁴⁹.

A ex-secretária Maria Helena Guimarães de Castro, em entrevista concedida à Folha de São Paulo em 2008, indicou com clareza que a reorganização curricular foi uma das prioridades em sua gestão:

Do ponto de vista pedagógico, identificamos que tínhamos uma grande fragmentação. Cada escola fazia uma coisa. Algumas muito boas, outras mais ou menos, e a maioria com desempenho muito insatisfatório, segundo os exames de avaliação. Ficou provado que essa plena autonomia didático-pedagógica não era boa, levou a uma queda na qualidade. (...) Estamos enfrentando a desorganização pedagógica com várias ações, que já estão em andamento, como criação de um currículo para todas as séries, de disciplinas e as expectativas de aprendizagem. Ou seja, as escolas agora sabem o que devem ensinar aos alunos. Não significa que a escola não tenha autonomia. Ela continua escolhendo seus livros e seu projeto pedagógico. Mas isso tem de seguir os conteúdos básicos²⁵⁰.

²⁴⁷ Reportagem “Currículo Enxuto” do jornal Estado de Minas de 7/04/2009.

²⁴⁸ Entrevista de Maria Lúcia Vasconcelos à Folha de São Paulo na edição do dia 23/11/2006.

²⁴⁹ Entrevista com um técnico da SEE-SP realizada em 30/05/2012.

²⁵⁰ Entrevista de Maria Helena Guimarães de Castro à Folha de São Paulo na edição do dia 25/02/2008.

Maria Helena Guimarães de Castro reforçou ainda mais a disposição da SEE-SP em adotar uma política curricular, em entrevista concedida à Revista Veja, na qual mostrou desconforto com a ausência de um currículo orientador para as escolas do ensino público:

Sem contar com um currículo, o professor de escola pública no Brasil, de modo geral, continua a encarar as classes sem uma referência mínima na qual se mirar. Poucos estados brasileiros (entre as exceções, São Paulo, Minas Gerais e o Tocantins) dispõem de um currículo para oferecer às escolas, no qual estejam incluídos os assuntos a ser abordados em cada matéria, no detalhe. É uma pena. A experiência mostra que professores com um apoio didático dessa natureza vão mais longe em sala de aula. Investir na construção de um currículo, como fizeram alguns dos países da Europa dois séculos atrás, é certamente um destino mais adequado para as verbas públicas do que esparramar canteiros de obras Brasil afora – um caminho tão comum para o orçamento da educação no país²⁵¹.

A ex-coordenadora da Cenp, Valéria de Souza, confirmou que o esforço de concretização do currículo ganhou força na gestão da Maria Helena (2007-2009) muito embora o embrião viesse da gestão da Maria Lúcia (2006-2007):

Isso com a Maria Lúcia foi o embrião. Nós fizemos um grupo de trabalho aqui, (...) chamávamos este processo de percurso e aprendizagem. Chamamos alguns professores das universidades para discutirmos qual seria o currículo da rede pública. Então o percurso da aprendizagem é um embrião do (Programa) São Paulo Faz Escola. Começou com Maria Lúcia, mas quando a Maria Helena veio estufou e virou uma política pública de fato (...). Eu me lembro no discurso da Maria Helena, ela disse que a meta é ter um currículo básico para todos. Então vamos lá que a gente já tem um pequeno trabalho desenvolvido. Tivemos a assessoria da Maria Inês Fini e conseguimos colocar um currículo básico para toda a rede do estado de São Paulo. Quando a Maria Helena assumiu eu passei a ser coordenadora da Coordenadoria de (Estudos e) Normas Pedagógicas e foi neste cenário que eu trabalhei na política educacional e implementação do currículo da educação básica.

A alta gestão paulista travou – e ainda trava – uma batalha a fim de consolidar sua atual política curricular no sistema estadual. A então coordenadora do Programa São Paulo Faz Escola, declarou:

Em geral, os discursos contrários à implantação de um currículo único versam sobre a questão da autonomia da escola. Entretanto, essa contradição entre currículo oficial e autonomia da escola é aparente. A autonomia não significa que a escola é uma “ilha no meio do oceano” e que o sistema não deva assumir suas responsabilidades. A indicação do currículo do Estado de São Paulo é uma ação ousada e necessária em busca de recuperar o status da escola pública. É uma resposta que os educadores, pais e alunos exigem do Estado, ou seja, que ele cumpra seu papel político, e a escola pública garanta o direito subjetivo do cidadão, previsto em lei, de acesso à educação, transformando se em espaço efetivo de aprendizagem. O projeto pedagógico representa a identidade da escola. Ele é o documento oficial em que estão regis-trados todos os procedimentos, recursos e metas da escola. Segundo o que está prescrito legalmente, esse documento orienta todas as ações da escola e é a base para a realização dos ajustes necessários. Assim, ele é um texto aberto, para atender à realidade da escola. Há sempre um movimento contínuo de planejamento – ação – avaliação – planejamento... (FINI, 2009, p.68).

²⁵¹ Entrevista de Maria Helena Guimarães de Castro à Revista Veja na edição do dia 13/02/2008.

A implementação das políticas curriculares em Minas Gerais e São Paulo guardam fortes regularidades nos anos iniciais do ensino fundamental e significativas singularidades nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. A regularidade nos anos iniciais do ensino fundamental pode ser tanto com relação à adoção do material estruturado quanto nas ações mais incrementalistas na implementação das ações voltadas para a alfabetização. Já a singularidade com relação aos primeiros anos do ensino fundamental é a ampliação do alcance da intervenção mineira na ação instrucional dos professores por meio das equipes do PIP – equipes pedagógicas que têm um poder de intervenção que suplementa a capacidade do material estruturado em obter conformidade na ação instrucional do professor em sala de aula.

A singularidade nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio é observada na opção paulista pela forte estruturação do fluxo de aulas que contrasta com a política mineira de apenas estabelecer um currículo oficial, mas, ao não adotar o material estruturado, deixar a cargo de cada escola/professor estruturarem seu plano de ensino/plano de aula. A arbitrariedade curricular dos professores só passou a ser atacado de forma mais consistente em Minas Gerais com a ampliação escalonada do PIP dos anos iniciais para os anos finais do ensino fundamental a partir de 2011²⁵². Esta é uma importante singularidade pós-período analisado entre a implementação da política curricular em Minas Gerais e São Paulo.

A ausência de material estruturado na maior parte do ensino fundamental e médio representa uma intervenção mais branda na mudança na forma de atuar do professor mineiro, muito embora os CBCs, a avaliação externa e o prêmio de produtividade também induzissem, de certa forma, a gerência escolar a organizar a aprendizagem de acordo com as expectativas do alto escalão. A falta de perspectiva do alto escalão mineiro quanto à adoção de materiais estruturados para além dos anos iniciais da alfabetização tornou o PIP a principal estratégia do alto escalão para atacar, de forma mais consistente, a fragmentação curricular na maior parte dos anos do ensino fundamental. O PIP, diferente do material estruturado, adota uma perspectiva de monitoramento durante a atuação docente, o que a torna uma estratégia mais refinada na avaliação da coerência entre o currículo e a aula ministrada.

Ambas as políticas curriculares, que pesem estas diferenças, não parecem ter sofrido maiores resistências por parte dos docentes. A política curricular, assim como no caso do

²⁵² Ressalta-se que Maria das Graças Pedrosa Bittencourt sinalizou, em entrevista, que a SEE-MG têm o desejo de expandir o uso do material estruturado para todo o ensino fundamental. Os maiores empecilhos para a concretização da política são os custos envolvidos em tal política e as dificuldades que envolvem a construção deste material.

bônus, encontrou uma ressonância muito mais forte fora do que dentro da rede de ensino. Este fato é resultado do debate entre várias designações pedagógicas que muitas vezes se encontram distantes da realidade do trabalho do professor no dia a dia²⁵³. Os professores, segundo relatos do alto escalão de ambas as secretarias, foram amplamente favoráveis a política curricular. Mesmo no caso paulista, a adoção do material estruturado, diferente do currículo oficial, não é compulsória pelo professor, conforme relato de Maria Inês Fini:

(As escolas) Não são obrigadas (a adotar o material estruturado), podem substituí-lo e completar como quiserem, mas com a responsabilidade de cumprir o currículo mínimo, pois é a partir dele que os alunos serão avaliados e os resultados da avaliação são usados nos programas de capacitação continuada de professores, além do bônus²⁵⁴.

A elevação das políticas de mudança no papel e na forma de atuação da gerência escolar – casos de São Paulo e Minas Gerais – de descentralização da gestão escolar e de estruturação de um sistema de apoio à performance escolar – somente no caso de Minas Gerais – à posição de prioridade pode ser aferida a partir de movimentos concretos, dos respectivos governos, em direção ao fortalecimento do nível intermediário. O alto escalão, após ter colocado ambas as políticas na agenda de governo, buscou, de forma concreta, complementar o seu comprometimento com a nova política curricular por meio de uma gestão pedagógica orientada por resultados que passava pela construção de capacidade de implementação *in loco*.

As ações de fortalecimento do nível intermediário em Minas Gerais foram o aperfeiçoamento da Secom, a introdução da ADI para professores, gerência escolar e a ampliação do contingente de agentes intermediários das SRE sem vínculo estatutário com o governo estadual. Já em São Paulo, a principal medida foi o fortalecimento do nível intermediário das DE e das unidades escolares através da criação das funções de PCOP e professor coordenador respectivamente. Segundo Sônia Jorge, diretora da Coordenação de Ensino Fundamental dos Anos Iniciais (CEFAI):

As funções de PC e PCOP surgiram de uma iniciativa da Iara (Iara Prado, então secretária adjunta da SEE-SP) para fortalecer o foco pedagógico das equipes das diretorias (DE) e das escolas. Não é que a secretaria desconsiderasse o papel dos supervisores (de ensino) e diretores (de escola), mas grande parte deles tinha um perfil de trabalho mais administrativo, burocrático (...). Claro que havia muitos supervisores (de ensino) e diretores (de escola) que trabalhavam a questão

²⁵³ As manifestações radicais que ocorreram contra a adoção da política curricular em São Paulo – Reportagem “Fogueira Ideológica” da revista *Veja* do dia 16/04/2008 –, que não encontraram paralelo com as reações em Minas Gerais, tinham um componente muito mais eleitoral do que representativo da categoria.

²⁵⁴ Entrevista escrita respondida por Maria Inês Fini em 24/06/2012.

pedagógica. Mas a maioria não era assim. Mudar a forma como eles sempre trabalharam não é uma tarefa rápida, leva tempo. Como várias mudanças curriculares e pedagógicas já vinham em curso na secretaria, era necessário criar rapidamente uma rede de colaboradores para atuar no eixo pedagógico. Mas nós não deixamos de lado os supervisores (de ensino) e os diretores (de escola). Em um segundo momento nós trouxemos eles para dentro da política com a ideia de Ação Supervisora. Trabalhamos na formação deles em 2009 e 2010 para fechar o elo²⁵⁵.

A tentativa de reorientar a gestão na ponta – nas escolas e nas regionais de educação – a fim de torná-la mais alinhada com uma pedagogia de resultados também desencadeou um conjunto de decisões da alta gestão. Estas decisões emergiram no sentido de promover a efetiva utilização do diagnóstico da escola – apontado pelas avaliações externas e avaliações internas – para ajustes da ação docente, identificando, deste modo, problemas comuns de aprendizagem observados nas turmas, lacunas de conteúdos, habilidades e competências que requeiram tanto ações corretivas – esforços de recuperação – quanto preventivas – mudanças na forma de atuar dos docentes. Assim como no caso da nova política curricular, a implementação de uma gestão pedagógica orientada para resultados também pode ser avaliada a partir do modelo comprometimento governamental e capacidade administrativa de James Lester.

A SEE-MG, por exemplo, buscou criar, nos três primeiros anos iniciais do ensino fundamental – ciclo de alfabetização –, um espaço de apropriação dos diagnósticos da avaliação externa pela escola. Este espaço, no âmbito do PIP, foi idealizado no sentido de permitir que a gerência da escola e seus professores, assessorados *in loco* pelos analistas educacionais distribuídos entre as SRE, identificassem os problemas de aprendizagem detectados no Proalfa e, a partir disto, promovessem um acordo coletivo, em termos de utilização dos materiais estruturados da rede – ou pelo menos alinhar a ação docente com as expectativas de aprendizagem enumeradas nos materiais da rede e na matriz de referência do Proalfa – e de metas de aprendizagem.

A montagem de equipes regionais do PIP se constituiu no esforço da SEE-MG em estruturar um sistema de apoio à performance escolar capaz de atuar *in loco* para aumentar as chances de atuação alinhada da gerência escolar e dos professores às expectativas da alta gestão. Estas equipes regionais atuavam na tradução dos diagnósticos da avaliação externa em ação pedagógica por parte da gerência escolar e dos professores. Segundo João Filocre,

O PIP dependia da montagem de uma equipe pedagógica qualificada em cada uma das regionais (SRE) para fazer o acompanhamento. A maioria das escolas, sozinha,

²⁵⁵ Entrevista com Sônia Jorge realizada no dia 31/5/2012.

não consegue utilizar os resultados das avaliações para fazer um planejamento de acordo com suas necessidades. Foi aí que nos deparamos com a ausência de uma equipe qualificada para atuar num programa que era uma das nossas prioridades. Agente (a SEE-MG) precisava formar equipes de profissionais que acompanhariam umas quatro ou cinco escolas cada. Muita gente pensa que abrir concurso resolve o problema. Mas não resolve nada, porque quem entra nos concursos teve uma formação muito ruim, não tem experiência. E se apertamos na prova, aí não passa quase ninguém. Aí optamos por contratar pessoas por um processo simplificado, com análise curricular e entrevista. Foram cerca de 1.500 profissionais contratados. A maioria ex-professores com muita experiência em alfabetização. (...) Esse pessoal ainda ajudou no desenvolvimento do pessoal de carreira mesmo²⁵⁶.

A atuação das equipes pedagógicas do PIP ia além da tradução dos diagnósticos da avaliação externa para construção do plano de intervenção pedagógica, mas também funcionava como uma assessoria individualizada aos docentes através de *feedbacks* com orientações didático pedagógicas para melhoria de sua performance em sala de aula e monitoramento da execução do plano de aula e das atividades desenvolvidas pelos estudantes.

Ou seja, a SEE-MG atuou ativamente, através do PIP, para reorientar a ação dos professores em benefício de uma atuação pedagógica pautada por resultados de ensino aprendizagem. A tradução do diagnóstico do Proalfa para os docentes do ciclo de alfabetização e os *feedbacks* com orientações didático pedagógicas buscavam superar a barreira que até então separava o caráter somativo da concepção formativa da avaliação externa. A superação desta barreira, no entanto, demandou uma alavancagem considerável dos recursos humanos das SRE, sem a qual não seria possível produzir *feedbacks* aos docentes alfabetizadores.

A entrada de cerca de 1.500 analistas educacionais em 2007, mediante processo simplificado de seleção ou contratos via Fundações de Apoio, permitiu um acompanhamento diferenciado da SEE-MG dos anos iniciais do ensino fundamental. A entrada de agentes de nível intermediário da regional por meio de concurso público teve uma participação apenas marginal na estruturação do sistema de apoio à performance escolar entre 2004 e 2010. Já o crescimento do número de especialistas em educação básica ocorreu em razão da incorporação de vários profissionais contratados antes da Constituição Federal de 1988 ao cargo recém organizado pela lei 15.294/2004.

O crescimento do número de agentes da gerência regional e escolar – conforme os dados observados na Tabela 19 – deixa claro a dimensão do esforço da SEE-MG em constituir

²⁵⁶ Entrevista com João Filocre realizada em 25/05/2012.

uma gestão orientada para resultados através do fortalecimento da capacidade administrativa da máquina pública:

Tabela 19: Quantitativo de Cargos do Nível Intermediário tendo como Referência o Mês de Maio (até 2010)

Cargo		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Analista Educacional (ANE)	ANE Efetivo	-	-	928	1.521	1.607	1.607	1.554
	ANE NÃO Efetivo	-	-	-	1.500*		1.500*	1.500*
	TOTAL	0	0	928			3.107	3.054
ANE Inspetor	Inspetor Efetivo	776	764	714	829	962	934	907
	Inspetor NÃO Efetivo	125	153	233	154	74	105	230
	TOTAL	901	917	947	983	1.036	1.039	1.137
Especialista em Educação Básica (EEB)	EEB Efetivo	3.540	4.413	3.959	3.765	8.949**	8.509	8.080
	EEB não Efetivo	3.452	4.280	4.575	5.685	1.158	1.891	2.543
	TOTAL	6.992	8.693	8.534	9.450	10.107	10.400	10.623

* Estimativa dada por João Filocre e confirmada por Maria das Graças Pedrosa Bittencourt.

** Crescimento deve-se à incorporação, ao quadro efetivo, de funcionários contratados mediante lei anterior à Constituição Federal por decisão judicial.

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

A ampliação da escala de atuação das equipes regionais do PIP para o ciclo complementar de alfabetização em 2009 ocorreu sem uma adição no número de técnicos nas SRE. Mas a definição de uma escala de prioridades para atuação das equipes pedagógicas das SRE, no entanto, permitiu um acompanhamento *in loco* mais intenso daquelas unidades escolares de desempenho mais baixo no Proalfa e no Proeb do 5º ano do ensino fundamental. A nova expansão do PIP, a partir de 2011, para os anos finais do ensino fundamental é um indicativo de que a estratégia de intervenção *in loco* a fim de apoiar a escola e o professor em sala de aula é bem avaliada pela alta gestão:

(O bom desempenho do PIP) com certeza influenciou na expansão do programa. E ainda influencia, pois tem continuidade de 2008 até agora. Aliás, se você pegar desde o início do programa, quando ainda era projeto, em 2007, quando só focamos o norte do estado, que é a região mais pobre com os piores indicadores (educacionais), os resultados já iam indicando que era uma abordagem positiva, com boa aceitação nas escolas, dos professores. Era um apoio que o professor que está na sala de aula não estava acostumado a receber, pois ele chega à sala (...), é muito diferente da capacitação que ocorre fora da sala de aula. (Em) 2008 introduzimos o programa para todo o estado. Foi aí que o PIP virou programa de fato, para todo o estado, com uma equipe mais estruturada. Pegava os anos de alfabetização, os três primeiros, incluindo as crianças de seis anos, pois o estado já havia adotado o ensino (fundamental) de nove anos bem antes da lei federal. (Em) 2009, como já tinha o Proeb para o 5º ano, ficou fácil incluir o 4º e o 5º ano no raio de ação do PIP. Se o Proalfa era a base de ação do PIP na alfabetização, o Proeb é para o restante. O diagnóstico já estava lá, era só usar o que tinha. (...) Não, não contratamos ninguém mais (neste momento). A equipe já estava montada, não precisou nem de muito esforço. (...) Mas agora como já temos o PIP nos 6º, 7º, 8º e 9º anos a secretaria

selecionou gente nova (processo seletivo simplificado). Abrimos concurso no ano passado (2011) também. Estamos caminhando para um programa do ensino fundamental, que é muita coisa. (...) Pode ser (adotar o PIP para o ensino médio), mas mais para frente, não agora. Olha, você tem a vantagem de muitos professores atendidos no final do (ensino) fundamental também trabalham no ensino médio. Tem então um efeito imediato para o ensino médio, se não de forma direta, pelo menos indireta, replicando mesmo sem uma equipe (pedagógica) regional, mas pelo boca a boca do professor. Essa, na verdade, seria a quarta expansão do PIP, pois em 2008 já havia ocorrido uma, (em) 2009 outra e agora essa que começamos em 2011²⁵⁷.

O mesmo fenômeno de fortalecimento da gerência intermediária e criação de um meio de apropriação dos diagnósticos das avaliações externas foi observado na implementação do Programa Ler e Escrever da SEE-SP. A SEE-SP precisou criar, além de capacidade administrativa – no caso, os professores coordenadores e os PCOP que tinham uma orientação mais pedagógica, além de reorientar o *modus operandis* dos supervisores de ensino e diretores –, um espaço para que a gerência da escola, amparado pela equipe pedagógica da DE, trabalhasse na tradução dos diagnósticos do Saresp e, principalmente, das avaliações internas bimestrais – os Mapas de Sondagens – para os docentes de cada unidade escolar. Ou seja, os mesmos profissionais encarregados de atuar ativamente na implementação da nova política curricular também eram responsáveis por traduzir o diagnóstico das avaliações, internas e externas, aos professores do ciclo inicial do ensino fundamental. Segundo Sônia Jorge:

A equipe do Ler e Escrever trabalhou desde o princípio de 2007 na criação de uma rede de formadores para atuar na implementação do programa. Inicialmente trabalhamos na perspectiva do trio gestor (supervisor, PCOP e diretor de escola) como uma rede de apoio e suporte aos professores da 1ª a 4ª série, hoje 2º ao 5º ano. Formamos uma equipe de vinte cinco formadores que se dividiam na formação dos PCOP e dos professores coordenadores. Eles se dividiam em grupo e realizavam a formação nos núcleos de formação. São 14 núcleos de formação dos PCOP mais 79 núcleos de professores coordenadores. Trabalhamos nesta ótica de 2007 a 2009. Aí, percebemos que era preciso ampliar nossa ação formadora também para os supervisores (de ensino). Trazer eles para dentro da política. Foi a ideia da Ação Supervisora. No final de 2009, início de 2010, formamos o Grupo de Referência. Era um grupo com supervisores que tinham uma atuação pedagógica de destaque, que não ficava restrito só na questão administrativa, burocrática. Eles ajudaram nos encontros de reflexão com supervisores das diretorias (DE). Foram vários encontros com 91 supervisores, cada um de uma diretoria (DE). Em um segundo momento eles voltavam para suas diretorias (DE) para fazer esta reflexão com os demais supervisores. Então o supervisor do grupo de escolas que ele acompanha chegava às diretorias (de escola). O elo então fechou. Como os professores coordenadores já estavam recebendo esta formação nos núcleos, trouxemos o supervisor (de ensino) e o diretor (de escola) para dentro do Ler e Escrever. O elo que faltava se fechou²⁵⁸.

Uma decisão prática do alto escalão, que veio da ideia de gestão pedagógica orientada para resultados, e contou com o gerenciamento *in loco* do professor coordenador responsável

²⁵⁷ Entrevista com Maria das Graças Bittencourt realizada em 26/06/2012.

²⁵⁸ Entrevista com Sônia Jorge realizada no dia 31/5/2012.

pela gestão do Programa Ler e Escrever em cada unidade escolar foi a estruturação de aulas para alunos com dificuldade de aprendizagem. O professor coordenador, municiado pelas avaliações internas do professor e pelos Mapas de Sondagens, preparava, junto com os professores de cada um dos anos do ciclo inicial do ensino fundamental, um relatório individualizado por aluno a fim de avaliar a necessidade de encaminhar os alunos para o PIC.

O PIC é uma estratégia pedagógica específica construída com o objetivo de alcançar aqueles alunos que, ao final do 3º e 5º anos, não apresentam as competências necessárias de leitura e escrita. O PIC foi criado como um complemento do Programa Ler e Escrever àqueles estudantes que requerem uma atenção especial do estado em sua ação educacional. Este projeto busca, através de turmas de menor tamanho e materiais didáticos específicos, recuperar a aprendizagem de estudantes que inicialmente seriam reprovados. Os alunos incluídos nas turmas do PIC, na medida em que recuperam a aprendizagem, são reincluídos posteriormente na sua antiga turma. A SEE-SP, em seu relatório de gestão, assim definiu a política:

Em complementação ao Programa Ler e Escrever, em 2008 surgiu o Projeto Intensivo de Ciclo, com diferentes estratégias para superar dificuldades de alunos que não desenvolveram suficientemente as competências de ler e escrever aos 8 anos de idade – final da 2ª série/3º ano. Estes alunos são atendidos de modo especial no ano seguinte, com a formação de uma turma de Projeto Intensivo de 3ª série (4º ano), com apoio de materiais e orientações didáticas e um acervo de 40 livros de literatura infantil para cada classe formada na escola. Também atende a alunos que não correspondem às expectativas ao final da 4ª série (5º ano), preparando-os para avançar nos estudos na medida em que se apropriam dos conteúdos básicos e ganham condições para acompanhar a aprendizagem do Ciclo II (RELATÓRIO DE GESTÃO 2007 – 2010, 2010).

Maria Helena Guimarães de Castro, em reportagem à Folha de São Paulo, explicou a estratégia do PIC em razão da polêmica pedagógica envolvida nesta política:

“O aluno com dificuldades é aquele que não conseguiu aprender nas salas regulares. Não adianta imaginar que ele conseguirá aprender com o mesmo material didático e o mesmo professor, na mesma sala”, afirmou à Folha a secretária de Educação, Maria Helena Guimarães de Castro. Maria Helena disse que as classes de reforço não deverão ter mais de 25 alunos (nas turmas regulares, a secretaria sugere um máximo de 35)²⁵⁹.

O Programa São Paulo Faz Escola também contou com o crescimento da gerência intermediária como estratégia de fortalecimento da capacidade administrativa. O principal foco de atuação do nível intermediário neste programa era a implementação da nova política

²⁵⁹ Reportagem “Estado irá criar classes apenas para alunos repetentes” do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, de 19/12/2012.

curricular e a tradução dos resultados do Saesp para os professores a fim de que estes se apropriassem do diagnóstico de aprendizagem. Maria Inês Fini, neste sentido, destacou que:

Em 2008, foram criadas 12.000 funções de coordenadores pedagógicos, sendo um para cada segmento da escolaridade. Veja que não são cargos oficiais na carreira do estado, mas queríamos com isto oferecer mais apoio aos diretores na condução do currículo no âmbito da escola e apoio aos professores na gestão da aprendizagem em sala de aula. (...) Há no calendário escolar, desde 2008, um dia denominado Dia do SAESP na Escola, onde todos comparecem, menos os alunos, e a equipe escolar se debruça sobre seus resultados (...) (A equipe é) bem orientada por documentos e (pela) capacitação dos professores coordenadores, (que) analisa e procura compreender a razão de seus resultados tornando-se possível um planejamento mais adequado. Neste dia a (o) secretaria(o) fala com todas as escolas por meio da Rede do Saber. Também é preparado um vídeo pela equipe de avaliação que é distribuído às escolas com antecedência²⁶⁰.

A ampliação do número de professores coordenadores e PCOP proporcionou um crescimento da capacidade da SEE-SP na implementação de uma gestão pedagógica orientada por resultados. Assim como em Minas Gerais, a entrada de agentes de nível intermediário por meio de concurso público teve uma participação apenas marginal na introdução de uma nova forma de atuar por parte da gerência escolar. O crescimento do número de professores coordenadores – Tabela 20 – deixa clara a dimensão do esforço da SEE-SP em constituir uma gestão orientada para resultados:

Tabela 20: Quantitativo de Postos de Nível Intermediário tendo como Referência o Mês de Abril (até 2010)

Cargo/Função		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Supervisor de Ensino	Supervisor de Ensino	1.625	1.546	1.531	1.553	1.566	1.575	1.598	1.589
	Supervisor Efetivo	1.412	1.344	1.331	1.350	1.362	1.369	1.389	1.381
	Supervisor NÃO Efetivo	213	202	200	203	205	206	209	208
Diretor de Escola	Diretor de Escola	5.394	5.134	5.084	5.158	5.201	5.230	5.306	5.275
	Diretor Efetivo	3.798	3.615	3.580	3.632	3.662	3.683	3.736	3.714
	Diretor NÃO Efetivo	1.596	1.519	1.504	1.526	1.539	1.547	1.570	1.561
ATP							-	-	-
PCOP		-	-	-	-	-	609*	1.529	1.604 *
PC		6.608	6.164	6.055	5.922	5.945	5.573	8.531	8.105
PC+PCOP		6.608	6.164	6.055	5.922	5.945	6.182	10.060	9.709

* Mês de referência: setembro do respectivo ano.

Fonte: Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (2012).

O número de funções de professor coordenador e PCOP preenchidas nunca alcançaram as mais de 12 mil funções gratificadas existentes. A SEE-SP, com o objetivo de

²⁶⁰ Entrevista escrita respondida por Maria Inês Fini em 24/06/2012.

atrair professores para o exercício destas funções, criou uma gratificação que, segundo Iara Prado, foi insuficiente para atrair e segurar funcionários na posição:

Para atrair professores para as funções de coordenador criamos uma gratificação. Mas era uma gratificação muito pequena, que não chegava nem a R\$ 300, era uns R\$ 290 e poucos. Por aí, talvez um pouco menos. Como você vai atrair gente para a função se só podemos pagar isso? A função tem uma série de responsabilidades, a questão curricular, tem que estar toda a semana na Diretoria (de Ensino). Muita gente assume num ano e no outro sai porque é mais trabalho e a gratificação não compensa. (...) Tem um monte de questão legal que não deixava agente pagar um valor maior. Tem a questão de que o maior salário tem que ser do diretor (escolar), então a gratificação não poderia chegar num ponto que superasse o salário do diretor. (...) Essa questão do valor da gratificação permanece até hoje. Já se passou muito tempo e o valor está mais defasado ainda²⁶¹.

A dificuldade da SEE-SP em preencher essas funções indica que a implementação de uma gestão pedagógica orientada para resultados e da política curricular encontrava dificuldades até mesmo no preenchimento das posições com as pessoas responsáveis pela intermediação e gerenciamento *in loco* destas políticas. A ausência de uma contrapartida mais atrativa foi um entrave que reduziu o nível de eficácia da implementação da nova política curricular e de uma gestão pedagógica orientada por resultados.

Outra dificuldade constatada pelo alto escalão está relacionada ao comportamento resistente de professores, e até mesmo da gerência intermediária, às novas políticas introduzidas recentemente pela SEE-SP. O boicote à aplicação das avaliações bimestrais do Mapa de Sondagens do Programa Ler e Escrever, por exemplo, é de cerca 30% segundo Sônia Jorge. Sônia Jorge também indicou que o índice de alinhamento dos professores coordenadores como o programa é superior ao dos supervisores, parte em razão da metodologia de seleção e parte devido à cultura ocupacional dos supervisores de ensino.

Iara Prado também trouxe indicativos no mesmo sentido. A adesão dos professores coordenadores ao treinamento do programa foi da ordem de 65%, enquanto o dos supervisores alcançou apenas 30% do público pretendido. Embora a presente tese não tenha caminhado no sentido de realizar uma pesquisa junto aos agentes do nível intermediário é importante frisar que as informações passadas por Iara Prado e Sônia Jorge, nomes fortes do Programa Ler e Escrever na SEE-SP, têm por base mais de quatro anos de experiência junto à implementação do programa.

²⁶¹ Entrevista realizada com Iara Prado em 5/07/2012.

Tanto a SEE de Minas Gerais e de São Paulo utilizaram-se de forma marginal e pouco eficaz a formação continuada de sua gerência intermediária. Os programas de formação continuada – Progestão em Minas Gerais e alguns cursos esporádicos em São Paulo²⁶² – não atingiam todos os agentes intermediários – das regionais e das escolas – e, por terem seu conteúdo elaborado por entes externos às secretarias, tinham um viés mais teórico do que prático, sendo de pouca utilidade para a criação de capacidade administrativa para a implementação das reformas gerenciais. A ausência de uma formação em gestão escolar para esta gerência intermediária é ainda mais crítica em São Paulo em razão da natureza do cargo que não permite nenhum espaço para avaliação da capacidade de liderança, gestão e comunicação do diretor de escola.

Já a utilização da ADI como instrumento de gestão de pessoas auxiliar à gestão pedagógica orientada para resultados foi uma política no âmbito da descentralização administrativa da gestão escolar da SEE-MG que se materializou com o apoio forte da Seplag. A sua aplicação pela gerência intermediária nas escolas, no entanto, não contava com maiores ações de controle por parte do alto escalão. A prática de realização de cruzamentos entre resultados do Proalfa e Proeb com os conceitos atribuídos na ADI era residual e ficava restrito à ação de poucos técnicos na secretaria ajunta da SEE-MG. Embora João Filocre tenha utilizado este cruzamento periodicamente em suas visitas as escolas de baixo desempenho, conforme seu relato em entrevista, esta prática não foi institucionalizada pela Diretoria de Avaliação de Desempenho da Superintendência de Recursos Humanos – órgão encarregado de monitorar a aplicação da ADI. A atuação da Diretoria de Avaliação de Desempenho ocorria apenas no sentido de prestar apoio para que a ADI fosse aplicada, que as comissões de avaliação fossem formadas e que os ritos legais fossem obedecidos.

A ausência de células nas SRE voltadas para analisar os resultados da ADI, ou até mesmo a não participação da equipe pedagógica do PIP na aplicação deste instrumento, pode ter levado ao seu uso distorcido por parte da rede, comprometendo a sua efetividade como instrumento de gestão orientado para resultados. Este fator, combinado com um processo de seleção de diretores escolares que conjuga certificação com eleição na escola, também pode contribuir para o descrédito da ferramenta. Já o uso dos resultados das avaliações externas pelas SRE para avaliar o diretor de escola, por sua vez, pode ser uma estratégia eficiente para assegurar maiores níveis de confiabilidade da ADI dos professores. A ausência de dados

²⁶² As parcerias da SEE-SP com a Fundação Lehman na oferta de formação continuada para a gerência intermediária em São Paulo só teve início no final de 2010.

empíricos para avaliar se o uso real da ADI tem sido feito de acordo com as expectativas do alto escalão, no entanto, só permite a conclusão de que a responsabilidade e seriedade do diretor de escola e da gerência regional é condição essencial para o uso efetivo da ferramenta. Ou seja, muito embora a implementação da ferramenta tenha sido eficaz, na medida em que desde meados de 2004 a ADI tem sido aplicado regularmente para todos os profissionais da rede de ensino estadual, não é possível concluir se ela foi efetiva.

Embora com estratégias diferentes, ambas as SEE atuaram no sentido de fortalecer a capacidade administrativa do nível intermediário. O Programa Ler e Escrever da SEE-SP, diferentemente do Programa Alfabetização no Tempo Certo da SEE-MG, não utilizou a estratégia de fortalecimento do nível intermediário a partir de agentes externos aos seus quadros. No caso paulista, apenas os formadores que atuavam nos 93 núcleos de formação dos PCOP e professores coordenadores – 25 formadores –, e a equipe do Eixo de Acompanhamento do Programa Ler e Escrever – 14 monitores –, eram agentes contratados mediante entidades externas. Os formadores e a equipe de acompanhamento, no entanto, eram agentes de *staff* do alto escalão que atuavam na capacitação dos agentes de nível intermediário. A opção paulista foi pela seleção de profissionais da própria rede estadual para ocupar funções de confiança a fim de promover uma atuação nas escolas pautada em resultados de ensino aprendizagem. Já a escolha por agentes de fora da rede estadual foi a estratégia da SEE-MG para fortalecer a orientação para resultados da gestão pedagógica no nível intermediário.

A atração de um conjunto de agentes de fora da estrutura tática da SEE-MG indicava que a alta gestão considerava a capacidade administrativa deste nível aquém das necessidades do PIP. A existência de uma legislação que permite a seleção, por contrato celetista, em Minas Gerais é uma facilidade que São Paulo não parece contar. A opção paulista foi atrair profissionais docentes da própria rede estadual para o nível intermediário, via as funções de professor coordenador e PCOP. Esta escolha, associado ao fato de o alto não ter mencionado qualquer tentativa de se buscar uma brecha na legislação para selecionar profissionais de fora do sistema estadual, passa a ideia de que a rede já contava com pessoas de dentro de sua burocracia de linha de frente que poderiam desempenhar efetivamente as atividades inerentes ao nível tático.

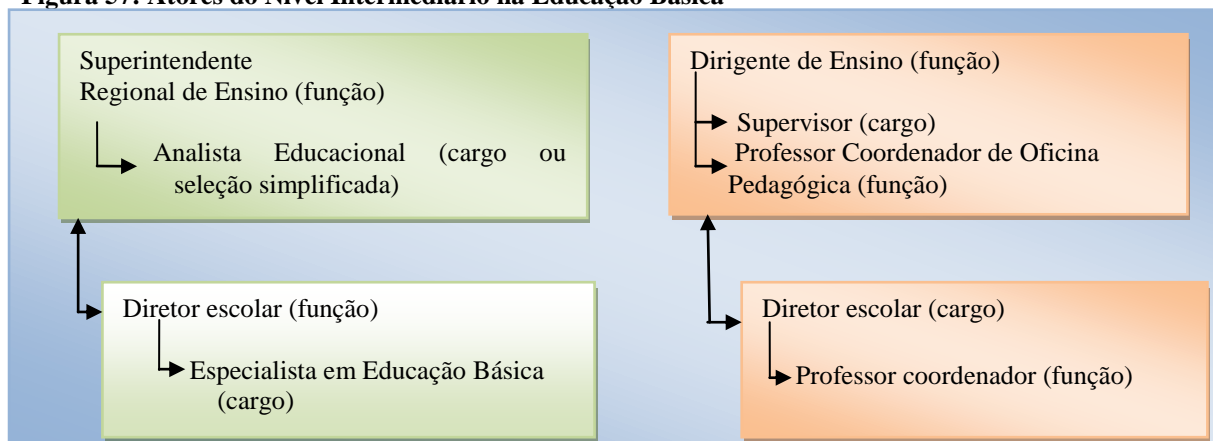
Esta escolha, no entanto, também pode ter sido influenciada pelos potenciais problemas jurídicos que a contratação de pessoas de fora de rede estadual – sem concurso

público – pode resultar. A atuação indiscriminada da Promotoria Pública e demais órgãos de controle – Poder Judiciário, Tribunal de Conta e Defensoria Pública – acaba não separando o joio do trigo, interpretando qualquer seleção que não seja por concurso público como uma artimanha para burlar regras legais e lotear a administração pública de apaniguados com baixa qualificação. O fato de o ativismo destes órgãos de controle e a publicidade dada pela imprensa às notícias de educação ser maior em São Paulo tornavam a estratégia de trazer pessoas de fora da administração pública mais arriscada.

A atuação bem mais contida da Secretaria de Gestão Pública em comparação à Seplag também teve um peso considerável no uso da estratégia da seleção simplificada pela SEE-MG. A Seplag vinha atuando junto a uma série de secretarias no sentido de desburocratizar os processos de seleção a fim de atrair competências de fora da máquina pública que não eram preenchidas por concurso público. A experiência dos empreendedores públicos – alguns inclusive atuando na SEE-MG – e o número de funções gratificadas – mais de 100 – remanejadas de outras secretarias para a gestão do PIP indicam que o apoio dado pela Seplag não encontrou paralelo em São Paulo. A SEE-SP, mesmo em questões que envolviam carreiras, concurso, remuneração, tinha um apoio pequeno por parte da Secretaria de Gestão Pública, ficando o tema sempre pautado em reflexos fiscais. Assim, a ausência de um apoio em questões que notadamente as secretarias fins – educação, saúde, assistência social etc – não têm maiores conhecimentos culminou na exclusão, talvez por simples desconhecimento, de uma possível alternativa para a estruturação do nível intermediário das DE.

A Figura 57 ilustra a composição do nível intermediário mineiro e paulista e a natureza da posição – se é cargo, função ou seleção simplificada. Estas duas últimas são naturezas marcadas pela flexibilidade enquanto o cargo pela rigidez do concurso público.

Figura 57: Atores do Nível Intermediário na Educação Básica



Fonte: própria.

Uma análise mais aprofundada destas escolhas nos remete ao dilema entre capacidade administrativa no momento inicial da implementação da política e possibilidade de institucionalização de uma nova prática profissional oriunda do redirecionamento da forma de atuar do nível intermediário no sentido de uma pedagogia focada em resultados de aprendizagem. Este dilema permite algumas deduções sobre as escolhas das SEE. A escolha mineira tem a vantagem de ampliar a capacidade administrativa do nível tático sem retirar quadros das salas de aula. Outra vantagem desta opção é que ela atrai um perfil de profissional para o nível tático que a rede estadual pode não contar a princípio e que o concurso público dificilmente é capaz de selecionar. Cabe lembrar que, nas palavras do ex-secretário adjunto João Filocre, o concurso está longe de ser um bom instrumento de seleção de profissionais para funções que envolvem liderança e capacidade de gestão. Esta opção, no entanto, torna mais difícil a institucionalização, de longo prazo, das novas práticas pelo nível intermediário na medida em que os contratos destes agentes com a SEE-MG são temporários, podendo ser interrompido com facilidade a qualquer momento, o que dificulta a manutenção da política no longo prazo.

Já a escolha paulista tem a vantagem de ampliar a capacidade administrativa do nível tático sem a ameaça futura de perda dos quadros do nível intermediário, facilitando a institucionalização, de longo prazo, das novas práticas propagadas no âmbito das políticas estaduais uma vez que eles são funcionários efetivos no desempenho de funções de confiança. O problema da opção paulista é que ela não consegue atrair profissionais capacitados de fora da rede estadual. Ou seja, a SEE-SP fica na dependência de que os cargos e funções do nível intermediário detenham as competências necessárias para o desempenho das atividades de intermediação e gerenciamento *in loco*. Caso estes cargos e funções não detenham as competências exigidas para o desdobramento da nova política curricular e de uma gestão pedagógica orientada para resultados no nível das escolas a eficácia da implementação fica seriamente comprometida. Ao ser questionado sobre a possibilidade de atrair pessoas de fora da secretaria para atuar nas regionais de ensino como apoio ao Programa Ler e Escrever, Iara Prado mostrou-se surpresa com a forma pela qual a SEE-MG atraiu pessoas para o PIP:

Minas (Gerais) conseguiu trazer tudo isto de gente assim? (...) Nós não temos como fazer o mesmo, porque aqui é tudo cargo preenchido por concurso. A lei aqui é bem restrita, tem o sindicato que atua politicamente; tudo isso dificulta tentar algo parecido. A secretaria até pode nomear alguém para exercer o cargo de supervisor (de ensino), mas como temporário. (...) e tem que ser da rede, um diretor (de escola).

Tudo muito restrito. (...) De fora da rede, temos alguns consultores que trabalham na formação. Uma coisinha ou outra, mas nada perto destas mais de mil pessoas (...) ²⁶³.

Os esforços de ambas as secretarias para incrementar sua capacidade de implementação contou com a criação ou reorganização de algumas funções e cargos no sentido de fortalecer o nível intermediário. A SEE-MG, atuando neste sentido, reorganizou os seus quadros efetivos através da promulgação da lei nº 15.293/2004. Esta lei que agrupou uma imensa lista de cargos isolados em algumas carreiras já identificadas. Entre os cargos redimensionados na forma de carreira, dois são tipicamente do nível intermediário. A organização dos cargos de analista educacional, em especial o analista designado para função de inspetor, e de especialista em educação básica poderiam ser consideradas medidas concretas da SEE-MG no sentido de fortalecer a gerência intermediária nas atividades de intermediação e gerenciamento *in loco* das políticas educacionais.

Mas ambas as carreiras foram formatadas no sentido de preenchimento por concurso público. Há, neste momento, uma contradição implícita entre a preferência pela modalidade de função pública para preenchimento do cargo de diretor de escola e estas novas carreiras cujos integrantes também compõem o nível intermediário. Esta contradição implícita fica clara na crítica que João Filocre fez da modalidade de preenchimento do cargo de diretor por concurso público adotado pelo governo do Estado de São Paulo em meados da década de 1980:

Quando São Paulo discutia a adoção da regra do concurso público para preenchimento da função de diretor (de escola) eu já dizia na universidade, para o pessoal da secretaria de Minas e de lá também (São Paulo) que era um grande erro. Eu falava: não vai dar certo. O cargo de diretor ocupado por concurso (público) engessa toda a escola. O que a secretaria faz quando o diretor (de escola) não dá conta do recado? Se ele é ruim? Ele vai ter que ficar lá, mesmo que o desempenho dele seja muito ruim. O diretor é uma posição importante demais para ficar engessada (...) ²⁶⁴.

Uma vez que os cargos de analista educacional inspetor e especialista em educação básica também desempenham atividades de intermediação e gerenciamento *in loco* no âmbito da regional e da unidade escolar, respectivamente, é possível deduzir que a modalidade de preenchimento mais adequado destes cargos também fosse por um método mais flexível, como o de diretor de escola – via um processo de certificação. Como ambas as carreiras são preenchidas diretamente por concurso público, o problema do enrijecimento permaneceu presente tanto no âmbito da gerência regional quanto da gerência da escola.

²⁶³ Entrevista realizada com Iara Prado em 5/07/2012.

²⁶⁴ Entrevista com João Filocre realizada em 25/02/2012.

O fato é que a alta gestão, no processo de formulação da lei que reorganizou os quadros da SEE-MG, em 2004, não pensou num horizonte mais amplo sobre o formato ideal da gerência intermediária. Ela apenas procurou, sob orientação da Seplag, racionalizar aquela imensidão de cargos espalhados em todos os níveis da SEE-MG em um conjunto menor de carreiras com atribuições mais amplas e introduzir uma lógica meritocrática de progressão na carreira. A estrutura da gerência regional e escolar ideal não entrou na pauta até mesmo porque estes já eram cargos preenchidos por concurso público desde a Constituição Federal de 1988.

Isto não significa afirmar que a lei nº 15.293/2004 tenha sido mal elaborada, pois a fusão de várias atividades em um conjunto menor de carreiras e a inclusão de ingredientes meritocráticos são evoluções bastante positivas e consistentes com a reforma gerencial²⁶⁵. Significa apenas constatar que a lei não teve como alvo dar flexibilidade à forma de acesso às posições do escalão intermediário – mudança esta necessária para se alcançar maiores níveis de eficácia na implementação da reforma gerencial que se seguiu de 2004 em diante. A primeira etapa do Choque de Gestão, em razão do imenso déficit fiscal, tenha um enfoque mais fiscalista do que gerencial, muito embora a introdução da ADI e a fusão de vários cargos em carreiras mais abrangentes sejam características da corrente gerencialista. Mas este enfoque fiscalista, que foi destacado pela Seplag quando o projeto de lei das carreiras da educação foi enviado à Almg, se sobressaiu num primeiro momento:

Renata Vilhena informou que a entrada em vigor dos novos planos não representará qualquer gasto adicional com pessoal. Os projetos de lei extinguem 80 mil cargos e criam 38 mil. O saldo de cargos extintos significará economia de 20,5 milhões para o Estado. Os 15 projetos, mais o da Educação, transformaram as atuais 893 classes de servidores em 130 carreiras²⁶⁶.

Já a SEE-SP atuou no sentido de desburocratizar as funções de nível intermediário, seja no âmbito da gerência escolar, seja no âmbito da gerência regional. A criação das funções de professor coordenador e de PCOP vieram no sentido de formar uma rede “paralela” de agentes cujo foco de atuação fosse a dimensão pedagógica e não a administrativa – como eram os casos dos cargos de diretor de escola e supervisor de ensino. Esta era a opção que impunha menos custos políticos – uma vez que uma mudança na natureza destes cargos importaria um desgaste a mais se considerado o número de inovações implementadas em apenas dois anos – e era mais viável no curto prazo, na medida em que uma mudança cultural em

²⁶⁵ O agrupamento de várias funções em cargos mais genéricos garante maior flexibilidade à administração pública e permite o remanejamento dos recursos humanos de acordo com as prioridades de governo.

²⁶⁶ Reportagem “Carreira Reestruturada” do jornal Estado de Minas de 30/12/2003.

cargos constituídos a longa data requerem um tempo maior de maturação para gerar resultados positivos – tempo que não estava disponível para a equipe da ex-secretária Maria Helena Guimarães de Castro e para o então presidenciável José Serra.

Ou seja, o nível intermediário de ambas as SEE permaneceu em parte flexível – posições preenchidas via função pública e via processo seletivo simplificado – e em parte rígida – posições preenchidas via concurso público com estabilidade. Esta inconsistência ocorre mesmo o alto escalão de cada uma das SEE tendo consciência de que atividades de nível intermediário deveriam ser preenchidas de forma mais flexível, permitindo mudanças em casos de baixo desempenho. A declaração de Iara Prado quanto ao caso do diretor de escola, cujo preenchimento ocorre por concurso público, é emblemático:

Para conhecer a boa escola, que é bem administrada, bem organizada, basta conversar com o diretor (da escola). É só conversar com ele que você já percebe se escola é boa. Se ele sabe o número exato de alunos, quem são os alunos que dão trabalho, o nome de cada professor, coisas simples assim, o diretor (escolar) é bom porque ele está acompanhando tudo que acontece. É um diretor presente, (que) faz a diferença (...) (conhecer) o Idesp também, até o Ideb ele (o bom diretor) sabe, pois um é muito colado no outro (...). É a posição chave da escola, mais do que supervisor (de ensino), porque ele fica o tempo todo na escola, acompanha tudo.

A existência de posições preenchidas por uma sistemática flexível e outras por uma forma rígida pode ser considerado uma regularidade em ambos os casos. A conclusão que pode ser extraída desta análise é que cargos constituídos há muito tempo representam obstáculos à reestruturação da gerência intermediária na medida em que as secretarias de educação estão pouco dispostas a enfrentar de forma definitiva a questão – mudando a natureza de cargo para a natureza de função. A saída na administração pública acaba sendo a criação de uma estrutura paralela de gestão flexível que passa a conviver com cargos constituídos à longa data e ancorados na rigidez do concurso público. Ou seja, tem-se um caso de *path dependence* no qual as escolhas passadas dos governantes – a natureza jurídica do preenchimento da posição – acabam restringindo as opções futuras e levando, neste caso, a estruturas de gerência intermediárias subótimas.

Uma importante singularidade observada entre os dois casos é o fato de que o diretor de escola, posição de liderança mais importante da escola, ter natureza distinta em Minas Gerais e em São Paulo. A análise dos efeitos das diferentes metodologias de designação do diretor escolar sobre a política de gestão por resultados traz importantes *insights* sobre o processo de implementação das reformas gerenciais na educação em Minas Gerais e São Paulo.

A análise das metodologias de preenchimento da posição de diretor de escola sugere que cada uma delas produz incentivos distintos ao estilo de gerenciamento do nível intermediário. Os defensores da metodologia mineira apontam que o processo de seleção competitiva garante um diretor escolar com maior capacidade de liderança e comunicação, além de induzir um estilo de gerenciamento mais voltado para resultados na medida em que um mau desempenho da escola nas avaliações externas pode provocar a troca nesta posição de gerente escolar. A manutenção do poder estatal para destituir diretores ineficazes reforça o compromisso deste ator de nível intermediário com a política de gestão por resultados. Já a metodologia tradicional do concurso público, por não aferir habilidades de liderança, gestão e comunicação, oferece menos garantias de que o selecionado adote um estilo de gerenciamento mais efetivo. Além disto, a estabilidade proporcionada pelo concurso público reduz a capacidade estatal de cobrar resultados do nível intermediário.

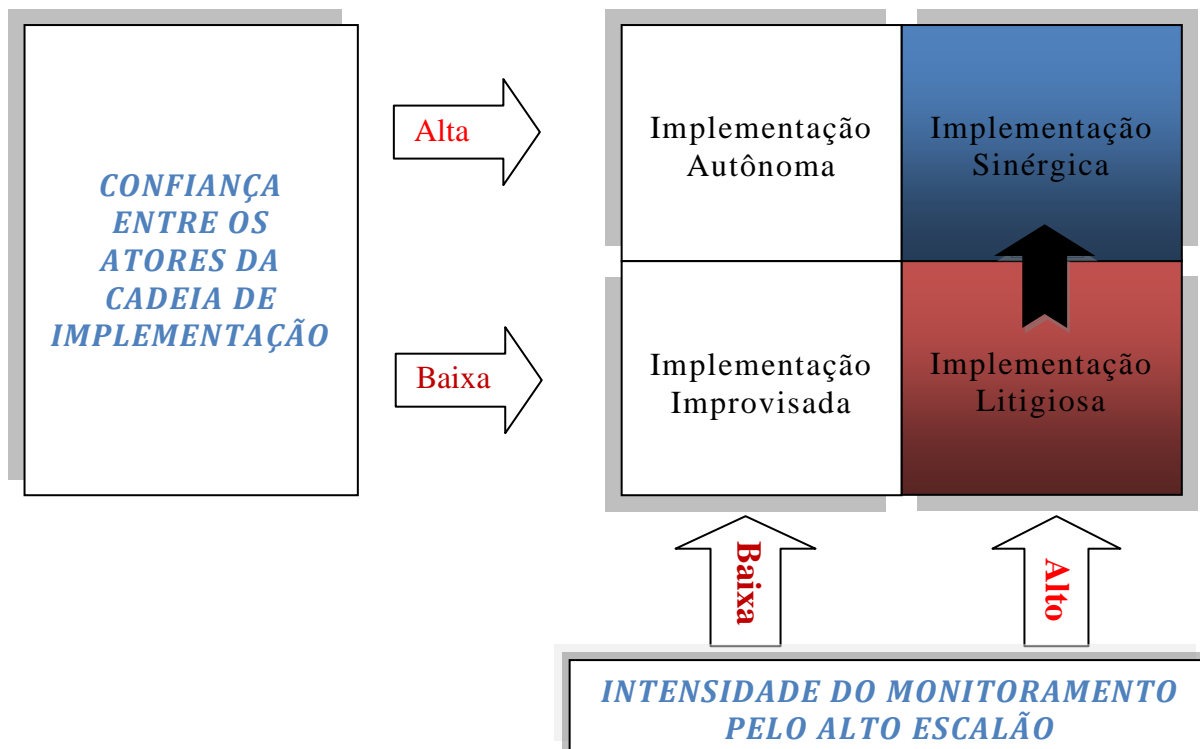
Na medida em que a posição de diretor de escola é preenchida no formato de função em Minas Gerai, há uma tendência de que o alinhamento da gerência escolar às políticas do modelo gerencial seja maior na rede estadual mineira do que aquele observado em São Paulo. Uma possível evidência de que os níveis de alinhamento entre gerência escolar e alto escalão tendem a ser menor em São Paulo do que em Minas Gerais deve-se ao fato de que o diretor de escola paulista – cargo – é quem avalia a designação e o desempenho do professor coordenador – função –, enquanto no caso mineiro o diretor de escola – função – é quem avalia, via ADI, o trabalho do especialista em educação básica – cargo. Como o diretor escolar é a posição hierárquica mais alta na escola, é ele quem tem maior poder de *enforcement* junto aos demais profissionais da escola. A SEE-MG pode, em razão do desempenho ruim do diretor de escola, exonerá-lo da função – o diretor escolar voltaria a exercer o cargo de professor de educação básica.

A análise da capacidade da administração pública executar políticas públicas complexas – políticas com longas cadeias de implementação – também deve levar em consideração outras dimensões imprescindíveis para a melhor compreensão do processo de implementação de reformas gerenciais na educação. Estas outras dimensões, advindas do Modelo Intensidade do Monitoramento/Confiança entre os Atores Implementadores – concebido por Denise Scherbele *apud* Lester e Goggin (1998) –, permitem uma análise mais completa da complexidade e das falhas potenciais e reais observadas no processo de implementação das novas políticas educacionais. O Modelo Intensidade do Monitoramento/Confiança entre os Atores Implementadores também permite visualizar os

efeitos esperados e inesperados da interação entre os componentes da reforma cuja forma de implementação ocorre, segundo a classificação de Paul Nutt (1986), por decreto e os componentes cuja forma de implementação se dá por atuação.

A alta gestão mineira e paulista, ao mesmo tempo em que implementava seus sistemas de metas educacionais e de monitoramento de resultados buscou criar um ambiente de confiança e cooperação junto ao nível intermediário e aos docentes a fim de viabilizar a implementação eficaz da nova política curricular e de uma gestão pedagógica orientada por resultados. Ou seja, tanto a SEE-SP quanto a SEE-MG buscaram construir uma situação de **implementação sinérgica** – monitoramento intenso pelo alto escalão e alta confiança entre os agentes da cadeia de implementação – em substituição a uma condição de **implementação litigiosa** – monitoramento intenso pelo alto escalão e baixa confiança entre os agentes da cadeia de implementação. A Figura 58 mostra a direção dos esforços do alto escalão no sentido de reverter a situação de conflito:

Figura 58: O Esforço do Alto Escalão para Criar Confiança e Comprometimento do Nível Intermediário e da Burocracia de Linha de Frente das SEE de Modo a Viabilizar a Implementação da Política Curricular e de uma Gestão Pedagógica Orientada por Resultados



Fonte: James P. Lester e Malcolm L. Goggin (1998)

A intensidade do monitoramento nos dois casos estudados pode ser considerada alta uma vez que ambas as SEE não só identificam as escolas com baixo desempenho através de

avaliações externas como também atuam de forma mais intensiva sobre elas. O mecanismo de monitoramento utilizado por elas também é o mesmo – as avaliações externas –, muito embora os anos iniciais do ensino fundamental também contem com as cinco avaliações anuais do Mapa de Sondagens em São Paulo e com as duas avaliações diagnósticas anuais em Minas Gerais, o que torna a intensidade do monitoramento nos cinco primeiros anos do ensino obrigatório ainda maior.

Uma vez montado um sistema de monitoramento intensivo do desempenho escolar, as SEE-SP e a SEE-MG buscaram, por meio de diversas ações, tornar a implementação das políticas curriculares e da gestão pedagógica orientada para resultados mais eficaz através de um esforço contínuo do alto escalão para angariar o comprometimento dos agentes de nível intermediário e da classe docente. Exemplos de ações conciliatórias observadas em um ou noutro governo foram congressos para apresentação das políticas, videoconferências, encontros periódicos com vários integrantes do nível intermediário, participação de vários agentes – do nível intermediário e dos docentes – no processo decisório, visitas de equipes da alta gestão às regionais de ensino e até mesmo às escolas, encontros de capacitação e reflexão entre outras medidas. Estas ações que podem ser classificadas dentro da função coordenação do alto escalão tinham por objetivo tornar a mudança na forma de atuação da gerência intermediária e dos professores mais natural e consistente com as políticas em processo de implementação.

Estas ações conciliatórias poderiam ser vistas pelos docentes e gerência intermediária com certa desconfiança na medida em que grande parte das mudanças na gestão da educação tinha um efeito publicidade negativo maior do que as mensagens positivas que o alto escalão enviava no sentido de esclarecer dúvidas, ampliar a coordenação e dar mais consistência à política. Várias das políticas que, oriundas ou não do modelo gerencial, foram implementadas em Minas Gerais e São Paulo são vistas pelos estudiosos em educação como uma pressão adicional sobre a gerência escolar e os professores.

As avaliações externas, com seus resultados por escola, o sistema de metas educacionais e a política de bonificação de resultados são usualmente citados como elementos causadores de *stress* entre os professores da rede pública (CUBAN, 2009). A pressão gerada por eles poderia, segundo esses pesquisadores, tornar a implementação da política curricular um processo ainda mais conflituoso, prejudicando sua eficácia na medida em que os conflitos geravam um desalinhamento entre as expectativas do alto escalão e as dos operadores da

implementação *in loco*. Ou seja, vários componentes gerenciais, incluindo aqueles que dão sustentação à política de gestão pedagógica orientada para resultados, poderiam ser contraproducentes entre si, inviabilizando a eficácia da implementação na medida em que criam fricções com o alto escalão.

As entrevistas realizadas com o alto escalão, no entanto, sugerem que a maior parte dos mecanismos gerenciais não produziu maiores resistências por parte dos escalões operadores da política *in loco*. Os mecanismos que despertaram maiores resistências, por sua vez, tendiam a gerar um efeito negativo apenas em um primeiro momento, até que caía na normalidade da rede e passava a ser incorporado pelos seus profissionais. O caso da reforma gerencial paulista é emblemático neste sentido.

A reforma gerencial da SEE-SP foi marcada pela intensidade frenética na implementação de inovações gerenciais – três anos –, pela ampla publicidade das mudanças promovidas – ampla divulgação das inovações na imprensa – e por reações sistemáticas de entidades corporativas ligadas a partidos de oposição – em especial a Apeoesp, cujos integrantes são filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT) – no sentido de impedir a aprovação legal das medidas ou boicotar a sua implementação. A política de bonificação por resultados, por exemplo, sofreu críticas sistemáticas por parte do então presidente da Apeoesp, Carlos Ramiro de Castro:

A proposta da nova secretária de Educação de atrelar o pagamento de bônus ao rendimento dos estudantes foi criticada pela Apeoesp (sindicato dos professores). "É dizer que toda a responsabilidade pela situação do ensino é dos professores, e não considera, por exemplo, que as salas estão superlotadas", afirmou o presidente da Apeoesp, Carlos Ramiro de Castro, que também é suplente do senador Eduardo Suplicy (PT-SP). "O professor precisa é de um salário digno", completou²⁶⁷.

Outras mudanças empreendidas pela SEE-SP, embora não fossem componentes do modelo gerencial, também acabaram por tencionar sua relação com os docentes da rede estadual. Uma delas foi a aprovação da lei que, ao limitar o número de faltas abonadas pelos docentes, provocou atritos com a alta gestão da SEE-SP e pode ter tido reflexos sobre a implementação da nova política curricular e da gestão pedagógica orientada para resultados. O projeto de lei, posteriormente aprovada na Assembléia Legislativa, limitou:

(...) o número de faltas dos servidores do Estado de São Paulo para realizar consultas ou exames médicos e sem prejuízo dos vencimentos por meio de atestado médico. Pela proposta enviada à Assembléia Legislativa na última sexta, os funcionários poderão faltar até seis vezes para a realização desses procedimentos. (...) Ao mesmo

²⁶⁷ Reportagem do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, do dia 25/07/2012.

tempo, o projeto prevê que os servidores poderão se ausentar do trabalho por até três horas para consultas médicas. Para isso, deverão avisar o seu superior com antecedência, para que haja cobertura da ausência. A medida vale para os funcionários que têm jornada de 40 horas semanais. Já os servidores com carga horária reduzida (20 horas semanais) não poderão se ausentar do trabalho para fazer consulta ou exame. (...) A Educação concentra mais da metade de todos os servidores do Estado. Especialistas afirmaram que uma das principais razões para isso era justamente a legislação, considerada permissiva. Já a Apeoesp (sindicato dos servidores da educação) afirma que as faltas são decorrentes de más condições de trabalho - classes superlotadas, baixos salários e violência nas escolas, o que acarreta em adoecimento dos profissionais²⁶⁸.

A exigência de uma prova de conhecimentos para renovação dos contratos com os professores temporários, e a mudança nos critérios de alocação com base nesta avaliação²⁶⁹, também provocavam reações de maior dimensão do que as frequentes manifestações corporativistas da Apeoesp. Isto porque esta decisão tinha impacto sobre profissionais que já se encontravam atuando regularmente na rede de ensino e que não necessariamente aderiam ao *modus operandis* da Apeoesp. Ao ser questionado sobre qual mudança introduzida, entre os anos de 2007 e 2010, teve uma repercussão mais negativa junto aos docentes, um técnico da SEE-SP respondeu:

Olha, foi tantas mudanças que não é tão fácil indicar uma só que não tenha gerado atrito. As metas e o bônus geraram algumas insatisfações, mas bem menos do que outras mudanças. A limitação das faltas foi uma delas. Mas aí todo mundo sabia que aquilo era certo e deveria ser feito. Havia um volume de faltas que ultrapassava todos os limites. Mas a medida que realmente balançou a rede foi a introdução da avaliação para os professores temporários. São quase cem mil temporários. Imagina só uma mudança com esta na rede. São milhares de professores que foram afetados por esta regra (...). Não só os militantes da Apeoesp²⁷⁰.

A introdução desta regra, conforme reportagem do jornal Folha de São Paulo, foi um motivo a mais para aumentar a tensão da rede com a alta gestão:

O governo José Serra (PSDB-SP) divulga hoje, no "Diário Oficial", a implantação de uma prova obrigatória para os professores que desejam ser temporários na rede estadual - atualmente, são 100 mil. O exame, um dos motivos da greve na rede em junho, valerá 44,4% da nota final do candidato para a escolha das vagas, isso é, 80 pontos. O critério terá o mesmo peso do tempo de serviço do docente. Até então, eram considerados só esse último quesito e os títulos, como mestrado (que agora representam os demais 11,1%, ou 20 pontos). O exame será obrigatório para os temporários que pretendem permanecer na rede em 2009 e para novos docentes²⁷¹.

A análise de Fernando Padula, chefe de gabinete da SEE-SP, quando questionados sobre quais mudanças geraram resistência contrária dos professores indicou que a prova de

²⁶⁸ Reportagem do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, do dia 18/12/2007.

²⁶⁹ Os candidatos mais bem colocados na avaliação de temporários teriam o direito de escolher os horários e locais das aulas que pretendem ministrar (horários, locais etc).

²⁷⁰ Entrevista com um técnico da SEE-SP realizada em 30/05/2012.

²⁷¹ Reportagem do jornal Folha de São Paulo, caderno Cotidiano, do dia 31/08/2008.

temporários – que não é um dos componentes gerenciais dos modelos reformistas – e o novo sistema de progressão por mérito foram aqueles que a SEE-SP mais teve resistências:

A progressão por mérito e a prova dos temporários foram as duas (mudanças) que geraram a maior resistência. (...) O bônus não (gerou resistência), até mesmo porque já tinha uma política anterior, mas com foco na redução de faltas. A crítica do bônus é algo mais externo, mais polêmica de debate acadêmico mesmo. Já a prova de progressão e dos temporários a coisa pegou mais forte. (...) Você tem, no final de 2008, a questão da prova por decreto, no primeiro momento, que limitava a possibilidade de se remover. (...) tinha um monte de subterfúgios na legislação, (e o decreto) dava uma organizada do ponto de vista de fixação (do professor temporário) ou diminuía as possibilidades de movimentação do professor. Ele era apelidado aqui de decretão. Nós tínhamos como secretária a Maria Helena e a (secretária) adjunta era a Iara Prado. Foi a Iara que capitaneou este decreto. Tinha até uma frase dizendo “agora agente cai” quando saiu o decreto. Esta medida possibilitou a Apeoesp se movimentar. Agente vinha com movimentações frágeis da Apeoesp. Todas as mudanças geram resistências. O currículo teve, a questão de faltas teve, mas eram residuais. Eles vinham aqui gritavam e tal. Esta teve (muita). O sindicato trabalha da seguinte maneira. Numa rede (grande) como esta a gente é muito falho na comunicação interna, esta é uma autocrítica que eu faço, eu acho que a gente tem que tentar corrigir isto. E aí a rede é muito grande e não tem informação. O sindicato trabalha com a desinformação, trabalha com a informação que ele quer, cria uma sensação de medo e mobiliza. Foi o que ele fez. Quer dizer, você tinha o governo fazendo a alguns anos concursos regulares pra professor (...). E um continente grande não passava, então ele era temporário há muitos anos, e aí o que se passou pra este pessoal. Olha agora você vai ter prova, nem temporário você vai conseguir ser (mais). Então (...) (o temporário pensa:) vou ficar desempregado, tenho filho, tenho família pra sustentar e é aí que eles começam a ter força de novo de mobilização de massa, onde eles conseguem fazer o trabalho de movimentação e mobilização com estes professores temporários. Foi (por) aí que eles trabalharam. (...) Só uma coisa mais para explicar aqui, (...) eles queriam que os professores que já tivessem como temporários passassem na frente do outro mesmo que tivesse nota menor (...).

Já o sistema de progressão por mérito, segundo Fernando Padula, encontrou maior resistência em razão da desinformação que inovação gerava entre os professores da rede e ao veto da Secretaria da Fazenda à proposta conjunta de aumento de 5% para toda a categoria. Segundo ele:

(...) quando o Paulo Renato propôs a avaliação por mérito, (...) que eram os pulos de 25%, (também estava previsto) (...) 5% de reajuste no salário base. Hoje eu digo o seguinte, esse foi o grande motivo da resistência: não ter conseguido o aumento salarial no salário base. Ele até tinha convencido o governador José Serra, mas o secretário da fazenda impôs sua posição dizendo que isso implicaria em todas as outras categorias e isso criaria um efeito cascata (...). Passou aquela sensação: a partir de agora só tem aumento quem fizer prova. Isso gerou uma enorme resistência a este processo. O Paulo falava depois de dois ou três processos isso entra na rotina. E é bem isso hoje, todo mundo prestando (a prova de progressão por mérito), indo atrás. Está se discutindo na comissão paritária, (mas) não se fala mais em acabar com a prova e sim agregar outros componentes e não acabar com a prova²⁷².

²⁷² Entrevista realizada com Fernando Padula em 6/07/2012.

A análise de Fernando Padula é coerente com aquela de Valéria de Souza, ex-coordenadora da Cenp, que destacou a resistência dos profissionais de educação, em especial dos professores, as iniciativas que envolviam, de alguma forma, uma avaliação por prova de conhecimentos. Segundo Valéria de Souza, a maior resistência:

(...) foi o sistema de avaliação de professores, sejam eles para promoção ou para ingresso. Ingresso já é, enfim, o concurso público. Já está consolidado. Ninguém mais questiona. A questão é a prova de promoção e a prova de temporários. Aí a questão não é só o mecanismo, é a prova. Para prova de mérito o professor diz: eu já sei, eu estou aqui, como alguém quer saber se eu sei a minha disciplina; e isso (ainda) vai balizar minha evolução na carreira. O temporário dizia: até aqui eu servi, agora não. Teve época que agente fazia prova no ano para quase metade da rede. Por que quase todos passavam por um processo de avaliação. O sujeito temporário, para continuar dando aula, ou o professor efetiva para promoção ou os concursos públicos que a gente fazia. Então isso movimentou muito a rede e como diz o (Fernando) Padula, é a questão da avaliação. Eu acho muito engraçado porque eu estou lendo sobre avaliação de professores e uma pesquisadora chilena diz que a avaliação é o instrumento do professor no dia a dia na escola, ele avalia sem nenhum problema. (Mas) quando a avaliação é dele para o aluno. Quando ele é objeto da avaliação, a avaliação passa a ter outra perspectiva. E é diferente.

Os componentes implementados ao estilo decreto, ao contrário do que a maior parte dos pesquisadores supõe, não parecem ter gerado efeitos negativos de médio e longo prazo na implementação daqueles componentes que dependem da atuação dos professores e da gerência intermediária. A resistência ocorria somente num primeiro momento, quando eram anunciadas as mudanças nas regras do jogo que impactavam em alteração do *status quo* dos agentes educacionais. O relato de Valéria de Souza sobre o sistema de progressão por mérito é esclarecedor neste sentido:

Hoje os sindicatos estão na mesa conosco, discutindo a carreira do professor. E a comissão paritária que discute a carreira em nenhum momento pede a exclusão da prova. O que agente está fazendo é qualificar a prova e algum outro mecanismo. Nós estamos procurando outros mecanismos que se somem a questão da prova. Nestes casos o professor Paulo (Renato) tinha toda a razão. Porque a rede já incorporou que a prova pode ser um dos elementos. Isso tá ok. Nós podemos até qualificar, colocar outros (mecanismos). Nós temos alguns estudos internacionais que mostram que você pode trazer outros elementos além da prova, só que ele tem que ser possível, exequível, porque estamos falando de 240 mil profissionais. (Mas) nas demais fases você pode ter outros elementos como o perfil e a atuação desse profissional, observação em aula, enfim, você tem outros um portfólio como o Chile faz, mas nós temos que pensar num instrumento que seja exequível e que não seja subjetivo. Porque isso é uma promoção e tem que ser extremamente objetivo, não pode ter nenhuma margem de subjetividade e este é o desafio de fazer uma promoção para todo este povo que temos na rede.

O possível impacto negativo que os componentes do sistema de *accountability* podem ter gerado na eficácia da implementação da nova política curricular paulista e de uma gestão orientada por resultados, se existiu ficou restrito ao curto prazo. Os casos de comportamento resistente dos escalões operadores de ambas as políticas com a política curricular e com o

principal instrumento de gestão pedagógica orientada para resultados – o Mapa de Sondagens – que foram citados por Sônia Jorge e Iara Prado não parecem ter sido derivados de uma possível insatisfação com os componentes cuja implementação se deu ao estilo decreto. Estas resistências são muito mais derivadas da formação fortemente ideológica que os profissionais da educação têm nos cursos de licenciatura do que uma reação contrária à avaliação externa, do sistema de metas, bônus por resultados e do novo sistema de progressão por mérito. Ou seja, o boicote observado em relação ao Mapa de Sondagens ocorreria mesmo na ausência dos demais componentes implementados na reforma gerencial da educação paulista.

A reforma de Minas Gerais, diferentemente da paulista, foi marcada pelo incrementalismo, na qual as mudanças foram sendo introduzidas aos poucos. A política curricular começou a ser implementada em 2004, e se completou em 2008 com a publicação dos atuais materiais estruturados dos anos iniciais de alfabetização. Os CBC, por sua vez, foram publicados em 2005. A criação do processo de certificação de diretores de escola, em 2006, e a aplicação da ADI, a partir de julho de 2004, não eram políticas estranhas aos professores e escolas mineiras visto que já havia um processo constituído de seleção competitiva de diretores de escola desde 1992 e uma política de avaliação de desempenho dos profissionais da escola que durou ao menos até 1998. A progressão por mérito nas carreiras dos profissionais elencados na lei nº 15.293 ocorreu em 2004. Já a política de metas e de premiação por resultados foram introduzidas em 2007, sendo desdobrada em metas por unidade escolar e SRE a partir de 2008.

Uma singularidade importante entre ambas as reformas é o período que a alta gestão levou para implementar as ações de reforma. A reforma mineira foi implementada ao longo de quase sete anos, enquanto a paulista se concretizou em três anos e meio. Este fator temporal mais alargado contribuiu para que os níveis de aceitação dos componentes da reforma educacional fossem maiores em Minas Gerais do que em São Paulo. Outra singularidade importante é que Minas Gerais já havia passado por uma reforma anterior que tornava uma série de mecanismos um simples resgate ao que já se havia feito anteriormente – a ADI, a certificação de diretores de escola, a avaliação externa. Os componentes reformistas no caso de São Paulo, excluindo o Saresp, eram novidades para toda a rede estadual.

O contexto mineiro também não contava com uma reação tão forte por parte das entidades sindicais e com uma imprensa que desse a mesma visibilidade observada no caso de

São Paulo. Ao ser questionado qual entre as diversas mudanças repercutiu negativamente sobre a rede estadual, o ex-secretário adjunto comentou:

Minas (Gerais) já havia enfrentado um período de mudanças na educação na década de 1990. Naquele período as reações foram muito mais fortes do que agora. O primeiro caso de avaliação externa foi o de Minas (Gerais). Nenhuma destas mudanças mais recentes gerou um clima ruim na rede. O que mais dava problema era a questão salarial, mas este é um problema em todo o país. Agente (SEE-MG) sabia que a remuneração estava longe do ideal. Aí até a escolha do método para pagar o prêmio (de produtividade) foi para ganhar a confiança da rede, dar uma ideia de que somos um sistema. Por isso nós não escolhemos o mesmo método de São Paulo. (...) A recepção do PIP, do CBC e dos programas foi bem tranquila. Fomos com calma para criar um clima positivo na rede. (...) A introdução da ADI também não gerou nenhum reflexo ruim sobre o clima da rede. Era algo que estava sendo adotada em todo o governo.

O fato da maior parte das políticas na educação ter sido implementada em sincronia com as mudanças observadas nas demais secretarias do governo estadual, a existência de uma experiência prévia de reforma em Minas Gerais na década de 1990, a opção por algumas políticas mais consociativas do que suas congêneres mineiras – em especial o prêmio por produtividade e a progressão por mérito – e o incrementalismo de sete anos de ação reformista ao invés de três tornaram o processo de implementação do modelo gerencial da educação mineiro mais suave e pacífico do que aquele presenciado em São Paulo. A relação menos conflituosa entre o PSDB e o PT mineiro também favoreceram algumas concessões por parte do alto escalão governamental como foi o caso da negociação em torno do sistema de progressão por mérito em 2004. Estes foram os principais fatores que culminaram em uma implementação mais sinérgica em Minas Gerais do que em São Paulo.

A principal fricção na implementação do modelo gerencial da educação em Minas Gerais foi a questão salarial dos profissionais da educação básica. Os salários dos professores em Minas Gerais, assim como na maior parte dos estados brasileiros, estão muito distantes dos salários dos demais profissionais com o mesmo grau de instrução no país. Esta é uma importante singularidade entre ambos os casos, visto que em São Paulo a questão salarial era uma das várias razões de mobilização da Apeoesp – os destaques adicionais, como destacado pela alta gestão paulista, ficaram por conta da prova para temporários e o sistema de progressão por mérito paulista.

Este maior sinergia observado no processo de implementação da reforma mineira, no entanto, poderá ser reduzida na medida em que as políticas mineiras evoluírem no sentido de aumentar o nível de responsabilização individual e por escola em relação aos resultados observados no Proalfa e Proeb. Esta tendência futura na política de premiação, que foi

destacada pelo ex-secretário adjunto João Filocre, e na aplicação da ADI poderão resultar em um aumento das fricções entre alto escalão, o nível intermediário e os professores. Um importante *insight* neste sentido foi dado por Gilda Portugal Gouveia quando questionada sobre a diferença entre os métodos de premiação em São Paulo e Minas Gerais:

Se eles criaram esta forma de cálculo (do prêmio por produtividade) duvido que consigam mudar. Quando eles pretendem mudar? (...) Eles não vão mudar nada. Vai ficar como está, porque eles vão ter problema quando mudar. (...) Se eles queriam ter mais aceitação, pouca resistência, apoio (...), criaram uma armadilha. Você acha mais fácil criar um benefício que todo mundo ganha e depois tirá-lo ou criar um que poucos ganham no começo e depois mais gente ganha? Eles não têm saída. Faz assim, quando eles mudarem, você me avisa.

A ADI, embora não tenha sido destacado em entrevista, tenderá a ter uma avaliação mais próxima do que foi inicialmente idealizado pela Seplag na medida em que os controles frouxos do alto escalão forem endurecidos para tornar o mecanismo efetivamente meritocrático. O desenvolvimento de ferramentas como o PAAE para todos os anos do ensino fundamental e o ensino médio, acompanhado pela expansão do PIP poderão ser mecanismos efetivos para que a ADI alcance a efetividade idealizada pela Seplag. Caso contrário, o mecanismo tenderá a se tornar meramente um sistema de avaliação formal na qual o professor, independente dos resultados alcançados pelos alunos, recebe sempre o mesmo conceito de desempenho. Ou seja, as bases do mérito, sem algo mais concreto para balizar o julgamento da ADI, cairão por terra sobre o duro lema: “ensinar é fácil, duro é fazer o aluno aprender”²⁷³.

²⁷³ Frase atribuída a Rose Neubauer, por Valéria Souza, em entrevista realizada em 6/07/2012.

6. CONCLUSÃO

As reformas gerenciais na educação comportam uma série de componentes cuja lógica é a melhoria da qualidade medida em termos de níveis de aprendizagem. Entre os componentes que podem ser classificados como centrais à reforma estão a padronização curricular, as avaliações externas e o sistema de metas de desempenho desdobrado até o nível das escolas. Os modelos gerenciais de São Paulo e de Minas Gerais, de forma complementar a esta tríade central, prevêem outros componentes que visam ampliar o poder da reforma no sentido de melhorar a qualidade da educação. Entre estes componentes complementares de cunho reforçador se destacam a bonificação por resultados, os sistemas de progressão por mérito nas carreiras docentes e a mudança no papel e na forma de atuar da gerência escolar. A descentralização administrativa da gestão escolar e a estruturação de um sistema de apoio à performance escolar também integraram o modelo gerencial da educação em Minas Gerais.

A implementação de reformas gerenciais da educação, em razão de sua própria natureza, ocorre ao estilo *top-down* na medida em que elas surgem da iniciativa do alto escalão governamental e enfrentam uma série de resistências dos demais escalões operadores dos componentes da política *in loco*. Esta resistência vinda do nível intermediário e dos professores está associada tanto à cultura ocupacional crítica quanto à falta de capacidade destes atores utilizarem efetivamente os meios providos pelo alto escalão para melhoria da qualidade da educação. Ou seja, este tipo de política pública, segundo o modelo conflito e ambiguidade proposto por Richard Matland, segue o estilo de implementação política na qual grande parte dos componentes da reforma gera conflitos dentro e fora da administração pública. O conflito inerente ao modelo gerencial da educação faz com que o alto escalão se utilize de uma série de *policy tools* do tipo incentivo a fim de alcançar maiores níveis de compromisso dos agentes que atuam *in loco* na implementação.

A presente tese se guiou pela Estrutura de Implementação Integrada elaborada por Soren Winter uma vez que ela permite uma análise mais sofisticada, indo além do binômio alto escalão e burocracia de linha de frente que é tão comum nos estudos sobre a implementação. O reconhecimento da gerência intermediária como um conjunto de agentes específicos que têm uma função diferente, mais complementar, em relação ao alto escalão e à burocracia de linha de frente – os professores, neste estudo – é um diferencial positivo da Estrutura de Implementação Integrada em relação aos modelos *top-down* e *bottom-up* tradicionais na literatura de políticas públicas. Este *framework* permite a identificação de um esforço comum nas duas reformas em análise: a montagem de um nível intermediário

concebido no sentido de intermediar, apoiar e monitorar a implementação daqueles componentes que dependem, em última instância, da operacionalização por parte dos professores em sala de aula.

Usualmente as reformas gerenciais da educação surgem da iniciativa do núcleo do governo frente a uma crise de qualidade aferida através de avaliações externas padronizadas. Este foi o caso da reforma na Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália e de vários estados americanos. A reforma da educação paulista, iniciada em meados de 2007, também pode ser incluída neste rol. Os indicadores nacionais da qualidade da educação traziam indicativos que a qualidade da educação paulista recuara entre 2001 e 2005. O fato de São Paulo ser tratado, de forma leviana, como o estado mais rico da federação tornou os resultados ainda mais decepcionantes, acendendo uma crítica generalizada entre a opinião pública de que era necessária uma grande reforma do sistema educacional.

Minas Gerais, diferentemente de São Paulo, construiu seu modelo de reforma exclusivamente a partir de uma iniciativa interna do próprio governo vinda da Seplag – a ADI, o sistema de progressão por mérito e o Acordo de Resultados – nos períodos conhecidos como Choque de Gestão e EpR e das prioridades identificadas pela alta gestão da SEE-MG – em especial da política curricular e o PIP. Os indicadores educacionais das avaliações externas federais de Minas Gerais, ao contrário de São Paulo, eram entendidos como positivo, o que fortalecia a noção de o estado tinha uma educação pública de maior qualidade.

A ausência de uma crise de qualidade perante à opinião pública – uma importante singularidade entre São Paulo e Minas Gerais –, no entanto, não impediu que o alto escalão mineiro promovesse uma reforma que se iniciou com a introdução, em 2004, da ADI, de um currículo oficial e da racionalização dos cargos na educação que também culminou com a adoção de um sistema de progressão por mérito na carreira docente.

A descrição e análise das reformas gerenciais da educação em São Paulo e Minas Gerais permitiu a identificação de uma série de regularidades e singularidades destacadas ao longo do capítulo cinco. Muitas destas regularidades e singularidades vieram do próprio contexto institucional de cada estado que influenciaram as diferentes escolhas de *policy design* de cada componente do modelo gerencial. A existência de uma experiência prévia de reforma em Minas Gerais, por exemplo, tornou a implementação de vários mecanismos menos conflituosos do que em São Paulo. A natureza consolidada de alguns cargos, como o de diretor de escola – a principal posição da gerência escolar –, também teve influência nas decisões que envolveram a modelagem dos demais agentes de nível intermediário.

A existência de uma estratégia ampla de reforma da administração pública em Minas Gerais também foi um diferencial que facilitou a implementação do modelo gerencial mineiro entre 2004 e 2010. Uma última característica contextual marcante que merece destaque é a grande publicidade que cada componente reformista ganhou na imprensa paulista em comparação ao grande vácuo de debate observado no caso de Minas Gerais. A publicidade que os grandes jornais deram a reforma paulista não encontrou um mesmo paralelo no caso mineiro, o que tornava os problemas no processo de formulação e implementação muito mais evidentes em um caso do que no outro.

A análise de ambas as reformas também permitiu a identificação dos limites e possibilidades da implementação *top-down* das reformas na educação – **problema geral de pesquisa**. A resposta a estas dúvidas foi possível na medida em que, utilizando-se a metodologia de Paul Nutt, se classificou o processo de implementação de cada componente do modelo gerencial em duas categorias distintas. A implementação ao estilo decreto é aquela que o alto escalão, através da qualidade de seus quadros e de sua força política, consegue implementar um determinado componente sem a necessidade de maiores colaborações dos demais níveis da cadeia de implementação – o nível intermediário e a burocracia de linha de frente. Já a implementação por atuação é aquela que o alto escalão depende, de forma inevitável, da ação dos demais níveis da cadeia de implementação.

A diferenciação entre implementação ao estilo decreto e por atuação é de suma importância na medida em que ela permite, de antemão, a identificação de quais componentes um determinado governo poderá implementar de forma eficaz a partir de sua capacidade administrativa atual. Ou seja, ela permite a identificação dos limites e possibilidades da implementação de cada um dos componentes reformistas.

A partir destas considerações é possível afirmar que a implementação da avaliação externa, de um sistema de metas por unidade escolar, da política de bonificação por resultados e de um sistema de progressão por mérito na carreira docente dependem exclusivamente do alto escalão. Ou seja, da força política do alto escalão para vencer as resistências e críticas contrárias – dos partidos políticos, da opinião pública e das manifestações promovidos pelos sindicatos das categorias – e da qualidade de seus quadros no exercício das atividades de *policy design* e monitoramento sistêmico. A simples presença destas duas condições é suficiente para que a implementação seja eficaz.

Já a eficácia da implementação daqueles componentes que dependem da atuação do nível intermediário e da burocracia de linha de frente depende da capacidade administrativa destes dois estratos que atuam *in loco*. A distância do alto escalão em relação à burocracia de

linha de frente impede que o primeiro assuma a responsabilidade pela intermediação e gerenciamento *in loco* de tais políticas. O nível intermediário, neste momento, é essencial na medida em que ele é quem deve intermediar as políticas vindas do alto escalão, além de apoiar e monitorar a atuação dos professores a fim de aumentar a eficácia da implementação.

A partir destas considerações é possível afirmar que a implementação da política curricular – desde o currículo oficial até o uso dos materiais estruturados distribuídos ou de planos de ensino e de aula alinhados às competências previstas para cada ano de ensino – e de uma gestão pedagógica orientada para resultados – a mudança no papel e na forma de atuar da gerência escolar, a descentralização administrativa e o sistema de apoio à performance escolar – dependem da estrutura e da qualidade dos quadros do nível intermediário e dos professores. Ou seja, o alto escalão, na medida em que idealiza a implementação destes componentes, deve estruturar o nível intermediário para que este atue de forma intensiva na intermediação e no gerenciamento *in loco*. A ausência de uma estrutura intermediária qualificada atuará como um limitador a qualquer um dos componentes cuja implementação ocorre ao estilo atuação.

O alto escalão governamental, conhecendo os limites e possibilidades para cada um dos componentes do modelo gerencial, deve atuar no sentido de garantir as condições necessárias para que a implementação alcance maiores níveis de eficácia sob o risco de fracasso da política. Uma reforma, por exemplo, que se utiliza da definição de uma política curricular estruturada acompanhada de uma gestão orientada para resultados de aprendizagem deve contar com a atuação do alto escalão no sentido de aumentar a capacidade administrativa do nível intermediário. A expansão e o *empowerment* das funções de professor coordenador e PCOP em São Paulo e a montagem das equipes do PIP em Minas Gerais foram os meios utilizados para a modelagem de um nível intermediário com maior capacidade para implementar a política curricular e os componentes ligados à gestão pedagógica orientada para resultados. Ambas as SEE esbarraram em dificuldade para montagem deste nível intermediário, seja em razão da dificuldade de atrair pessoas para tais funções – caso de São Paulo –, seja pela limitação dos quadros que envolveram um escopo pequeno de atuação das equipes do PIP – somente para o ciclo inicial do ensino fundamental – montadas, em sua maioria, por pessoas trazidas de fora da rede estadual por meio de processo seletivo simplificado. Tais dificuldades foram um obstáculo considerável para a eficácia da implementação daqueles componentes que dependem da atuação destes agentes.

A mesma categorização de Paul Nutt também permite responder que os componentes do modelo gerencial da educação cuja implementação tende a ser falha quando há um desalinhamento entre a atuação do alto escalão governamental e do nível intermediário são

justamente aqueles implementados por atuação – **a pergunta específica da tese**. A política de padronização curricular e os componentes ligados à gestão pedagógica orientada por resultados são justamente aqueles em que o alto escalão deve atuar de forma mais intensiva em sua atividade de coordenação. As ações de coordenação do alto escalão, que envolvem desde a comunicação clara da política até a capacitação da gerência intermediária são essenciais para que sejam criadas condições mínimas para que estes agentes atuem de forma alinhada e consistente com as políticas formuladas.

As ocorrências mais fortes de desalinhamento entre o alto escalão e o nível intermediário podem ser observadas nos boicotes em relação à aplicação da avaliação bimestral do Mapa de Sondagens em São Paulo e as resistências à utilização do PAAE em Minas Gerais que tem contribuído para que esta ferramenta permaneça limitada ao 1º ano do ensino médio mineiro. A insatisfação do alto escalão com o desempenho de inúmeros integrantes da gerência intermediária também é uma evidência de que o desalinhamento entre ambos os níveis vêm prejudicando a eficácia da implementação, principalmente em relação ao uso dos diagnósticos das avaliações externas e internas para orientação didático pedagógica dos professores.

A tentativa de aumentar os níveis de confiança entre o alto escalão e a gerência intermediária é essencial para que haja maior alinhamento na atuação *in loco*. A falta de reconhecimento salarial e de status dos integrantes deste nível, no entanto, é um obstáculo significativo que ambas as SEE vêm incorrendo. A natureza jurídica de cargo de muitas das posições da gerência intermediária também constituem uma barreira para aplicação de uma gestão por desempenho, prejudicando a eficácia da implementação da política curricular e da gestão orientada para resultados pedagógicos. Estes problemas ocorrem principalmente em razão de ausência de uma política por parte das SEE para identificar, reestruturar e fortalecer as posições do nível intermediário. A pouca presença de estudos em gestão da educação pública no Brasil e quase nulidade de autores que trabalham na perspectiva da gerência intermediária também se constituem em entraves para ideias ao mundo prático da administração pública.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 6, PERRI. Giving Consumers of British Public Services More Choice: What can be Learned from Recent History? **Journal of Social Policy**, UK, v. 32, n. 2. p. 239-270, 2003.
- ABERBACH, Joel D.; PUTNAM, Robert D.; ROCKMAN, Bert A. **Bureaucrats & Politicians in Western Democracies**. Harvard University Press: London, 1981.
- ADNETT, Nick. Reforming Teachers' Pay: Incentive Payments, Collegiate Ethos and UK Policy. **Cambridge Journal of Economics**, v. 27, p. 145-157, 2003.
- ANASTASIA, Antônio Augusto. **Antecedentes e Origem do Choque de Gestão**. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto F; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu B (Org). O Choque de Gestão em Minas Gerais. Editora UFMG, 2006.
- ATKINSON, Adele; BURGUESS, Simon; CROXSON, Bronwyn; GREGG, Paul; PROPPER, Carol; SLATER, Helen; WILSON, Deborah. Evaluating the Impact of Performance Related Pay for Teachers in England. **CMPO Working Paper**, n°04/113, December, 2003.
- BALOGUN, Julia; JOHNSON, Gerry. Organizational Restructuring and Middle Manager Sensemaking. **Academy of Management Journal**, v. 47, n. 4, p. 523-549, 2004.
- BARBER, Michael. **National Strategies for Educational Reform: Lessons from the British Experience since 1988**. In: FULLAN, Michael. Fundamental Change. Netherlands: Springer, 2005.
- BARDACH, Eugene. **The Implementation**. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. Public Policy: The Essential Readings. New York, 1994.
- BARNEY, Jay B; HESTERLY, William. **Economia das Organizações: Entendendo a Relação entre as Organizações e Análise Econômica**. In: CLEGG, Stewart. Handbook de Estudos Organizacionais: Ação e Análise Organizacional. São Paulo: v. 3. Ed. Atlas, 2004.
- BARRETT, Susan. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. **Public Administration**, vol.82, n°2, p.249 – 262, 2004.
- BARRETT, Susan; HILL, Michael. Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory: Towards an Integrated Perspective. **Policy and Politics**, vol.12, n°3, p. 219 – 240, 1984.
- BARTLETT, Will; ROBERTS, Jennifer A.; LE GRAND, Julian. **A Revolution in Social Policy: Quasi-Markets Reforms in the 1990s**. Bristol: The Policy Press, 1998.
- BERMAN, Paul. **The Study of Micro and Macro Implementation of Social Policy**. The Rand Paper Series, 1978.
- BERREY, Rita; ADAMSON, Bob. **Assessment Reform Past, Present and Future**. In: BERREY, Rita; ADAMSON, Bob. Assessment Reform in Education: Policy and Practice. London: Springer, 2010.
- BICHARD, Michael. Creativity, Leadership and Change. **Public Money and Management**, UK, v. 20, n. 2, p. 41-46. April, 2000.
- BIRKLAND, Thomas A. **An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making**. M.E. Sharpe. Amok, 2001.

- BOUCKAERT, Geert B; PETERS, Guy; VERHOEST, Koen. **The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management**. Palgrave Macmillan. London, 2010.
- BOWDITCH, James L; BUONO, Anthony F. **Fundamento de Comportamento Organizacional**. Editora LTC. Rio de Janeiro, 2006.
- BRADLEY, Steve; TAYLOR, Jim. The Effect of the quasi-market on the efficiency-equity trade-off in the Secondary School Sector. **Bulletin of Economic Research**, London, v. 54, n. 3, p. 295-314, 2002.
- BRESSER, Luiz Carlos Pereira. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.
- BROOKS, Richard; TOUGH, Sarah. Pupil Attainment: Time for a three Rs guarantee. **Institute for Public Policy Research**, December, 2006.
- BURGUESS, Simon; METCALFE, Paul. The Use of Incentives Schemes in the Public Sector and Private Sectors: Evidence of British Establishments. **CMPO Working Paper Series**, n. 00/15, October, 1999.
- BURGESS, Simon; WILSON, Deborah; WORTH, Jack. A natural experiment in school accountability: the impact of school performance information on pupil progress and sorting. **CMPO Working Paper Series**, n. 10/246. October, 2010.
- BURGUESS, Simon; MCCONNELL, Brendon e *PROPPER, Carol*. WILSON, Deborah. Sorting and Choice in English Secondary Schools. **CMPO Working Paper Series**, n. 04/111, October, 2004.
- BURGUESS, Simon; PROPPER, Carol. Performance Pay in the Public Sector: a Review of the Issues and Evidence. **CMPO Office of Manpower Economics**, November, 2007.
- CARNOY, Martin; LOEB, Susanna. Does External Accountability Affect Student Outcomes? A Cross-State Analysis. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 24, n. 4, p.305-331, Winter, 2002.
- CASTRO, Maria Helena G. Sistemas de Avaliação da Educação no Brasil. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.23, n.1, p.5-18, jan-jun, 2009.
- CHITTY, Clyde. **Education Policy in Britain**. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- CLINE, Kurt D. Defining the Implementation Problem: Organizational Management versus Cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol.10, n°3, p. 511 – 571, 2000.
- CUBAN, Larry. **Hugging the Middle: How Teachers Teach in an Era of Testing and Accountability**. Teachers College Press. New York, 2009.
- CURRIE, Graeme; PROCTER, Stephen J. The Antecedents of Middle Managers' Strategic Contribution: The Case of a Professional Bureaucracy. **Journal of Management Studies**, v. 42, n. 7, p.1325-1355, November, 2005.
- CUTLER, Tony; WAINE, Barbara. Not So Seamless? Performance Related Pay and Financial Control in English Schools. **Public Money & Management**, London, v.25, p. 67-71, January, 2005.
- CUTLER, Tony; WAINE, Barbara. Performance without Pay? School Budgets under Performance Related Pay: Evidence from the first year of PRP. **Financial Accountability & Management**, v. 20, n. 1, p. 57-75, February, 2004.

- CUTLER, Tony; WAINE, Barbara. Rewarding Better Teachers. *Educational Management & Administration*, London, v. 27, n. 1, p. 55-70, 1999.
- DATNOW, Amanda; PARK, Vicki. **Conceptualizing Policy Implementation: Large-Scale Reform in an Era of Complexity**. In: SYKES, Gary; SCHNEIDER, Barbara; PLANK, David N. Handbook of Education Policy Research. Routledge. New York, 2009.
- DELEON, Peter. The Missing Link Revisited: Contemporary Implementation Research. *Policy Studies Review*, vol. 16, n°3/4, p. 311 – 338, 1999.
- DELEON, Peter; DELEON, Linda. What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.12, n°4, p. 467 – 492, 2002.
- DfES; **Higher Standards, Better Schools for All: More choice for Parents and Pupils**. Department for Education *and Skills*. London: October, 2005.
- DOCKING, Jim. **New Labor's Policies for Schools: Raising the Standard?** London: David Fulton Publishers Ltd, 2000.
- DUARTE, Kênnya; LEMOS, Carolina; MARINI, Caio. **Acordo de Resultados**. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto F; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu B (Org). O Choque de Gestão em Minas Gerais. Editora UFMG, 2006.
- EDUCATION REFORM ACT. **Her Majesty's Stationery Office**. London, 1988.
- ELMORE, Richard. Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, vol.94, n°4, p.601 – 616, 1979-1980.
- ELMORE, Richard. **The Problem of Stakes in Performance-Based Accountability Systems**. In: FUHRMAN, Susan H; ELMORE, Richard F. Redesigning Accountability Systems for Education. New York: Teachers College Press, 2004.
- FARRELL, Catherine; MORRIS, Jonathan. Resigned Compliance: Teacher Attitudes Towards Performance Related Pay in Schools. *Educational Management Administration & Leadership*, London, v. 32, n. 1, p. 81-104, 2002.
- FERMAN, Barbara. **When Failure Is Success: Implementation and Madisonian Government**. In: PALUMBO, Dennis J; CALISTA, Donald J. Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box. Greenwood Press. New York, 1990.
- FINI, Maria Inês. Currículo e Avaliação. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v.23, n.1, p.57-72, jan-jun, 2009.
- FORMOSO, Aurélio. Burocratas de Linha de Frente e Pressão por Resultados na Educação. **Dissertação** – FGV. São Paulo, 2010.
- FUHRMAN, Susan H; ELMORE, Richard F. **Redesigning Accountability Systems for Education**. New York: Teachers College Press, 2004.
- GATTI, Bernardete A; TARTUCE, Gisela L; NUNES, Marina M; ALMEIDA, Patricia C. **A atratividade da carreira docente no Brasil**. In: Estudos & Pesquisas Educacionais. Fundação Victor Civita. São Paulo, 2010.
- GLENNERSTER, Howard. Quasi-markets for education? *The Economic Journal*, v. 101, n. 401, p. 1268-1276, September, 1991.
- GLENNERSTER, Howard. **Understanding the Finance of Welfare: What Welfare Costs and How to Pay for It**. Bristol: The Policy Press and Social Policy Association, 2007.

- GLENNERSTER, Howard. United Kingdom Education 1997-2001. **Oxford Review of Economic Policy**, London, v. 18, n.2, p. 120-136, 2002.
- GLOVER, Derek; LEVACIC, Rosalind. **Investigating effective resource management in secondary schools: the evidence of inspection reports**. In: WALLACE, Mike. POULSON, Louise. Learning to read critically in Educational Leadership & Management. Sage Publication. London, 2006.
- GOGGIN, Malcolm L. The “Too Few Cases/Too Many Variables” Problem in Implementation Research. **The Western Political Quarterly**, vol. 39, n°2, p. 328 – 347, 1986.1
- GORARD, Stephen; TAYLOR, Chris; FITZ, John. Markets in Public Policy: the case of the United Kingdom Education Reform Act 1988. **International Studies in Sociology of Education**, v. 12, n. 1, p. 23-41, December, 2002.
- GRACE, Gerald. **School Leadership**. London: Routledge, 1995.
- GUIMARÃES, Tadeu B; ALMEIDA, Bernardo. **O Planejamento Estratégico de Longo Prazo**. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto F; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu B (Org). O Choque de Gestão em Minas Gerais. Editora UFMG, 2006.
- GUTH, William D; MACMILLAN, Ian C. Strategy Implementation Versus Middle Management Self-Interest. **Strategic Management Journal**, v. 7, p. 313-327, 1986.
- HANUSHEK, Eric A. The failure of input-based schooling policies. **The Economic Journal**, v. 113, p. 64-98, February, 2003.
- HANUSHEK, Eric A; RAYMOND, Margaret E. School Accountability ad Student Performance. **Regional Economics Development**, v. 2, n. 1, p.51-61, 2006.
- HARRIS, Alma; DAY, Christopher; HOPKINS, David; HADFIELD, Mark; HARGREAVES, Andy; CHAPMAN, Christopher. **Effective Leadership for School Improvement**. London: RoutledgeFalmer, 2003.
- HARRIS, Douglas N. **Value-added measures in education: what every educator needs to know**. Harvard Education Press. Massachusetts, 2011.
- HILL, Michael. **The Public Policy Process** (5th edition). Pearson Education. London, 2010.
- HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy** (2nd edition). SAGE Publications. London, 2009.
- HONIG, Meredith I. **New Directions in Education Policy Implementation: Confronting Complexity**. State University of New York Press. Albany, 2006.
- HOPKINS, David. **Instructional Leadership and School Improvement**. In: HARRIS, Alma; DAY, Christopher; HOPKINS, David. Effective Leadership for School Improvement. London: RoutledgeFalmer, 2003.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems** (3rd edition). Oxford University Press. Ontario, 2009.
- HUPE, Peter; HILL, Michael. **Street-level Bureaucracy and Public Accountability**. In: Public Administration, vol.85, n°2, p.279–299, 2007.
- HUY, Quy. How Middle Managers’ Group-Focus Emotions and Organizational Social Identities Influence the Top-down Implementation of a New Strategy. **Strategic Management Journal**, in press, 2011.

- IMMERGUT, Ellen M. **O núcleo teórico do novo institucionalismo**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas: Coletânea – Volume 1*. Editora ENAP. Brasília, 2006.
- INGLATERRA. Department for Education and Skills. **School Teacher's Pay and Conditions Document**. London, 2001.
- INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne. **Improving Implementation through Framing Smarter Statutes**. In: *Journal of Public Policy*, vol.10, n°1, p. 67 – 88, 1990.
- INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne. **Policy Design for Democracy**. University of Kansas. Kansas, 2007.
- JAMES, Mary. **Assessment for Learning: Research and Policy in the (Dis)United Kingdom**. In: BERREY, Rita; ADAMSON, Bob. *Assessment Reform in Education: Policy and Practice*. London: Springer, 2010.
- JOHNSON, Paul. Education Policy in England. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 20, n. 2, p. 173-197, 2004.
- KANE, Thomas J; STAIGER, Douglas O. The Promise and Pitfalls of Using Imprecise School Accountability Measures. **Journal of Economic Perspective**, v. 16, n. 4, p. 91-114, 2002.
- KLEIN, Ruben; FONTANIVE, Nilma. Alguns Indicadores Educacionais de Qualidade no Brasil de Hoje. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.23, n.1, p.19-28, jan-jun, 2009.
- LACZYNSKI, Patrícia. A influência do FUNDEF no processo de municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, n° 38, 2004.
- LADD, Helen. Urban Seminar on Creating Change in Urban Public Education. **Market-Based Reforms in Urban Education**. London, 2000.
- LE GRAND, Julian. Quasi-markets and Social Policy. **The Economic Journal**, London, v. 101, n. 401, p. 1256-1267, September, 1991.
- LE GRAND, Julian. **Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights & Knaves, Pawns & Queens**. Oxford University Press. New York, 2003.
- LESTER, James P; GOGGIN, Malcolm L. Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies. **Policy Currents**, vol.8, n°3, p.1–9, 1999.
- LEVACIC, Rosalind. Competition and the Performance of English Secondary Schools: Further Evidence. **Education Economics Journal**, London, v. 12, n. 2, p. 177-193, 2004.
- LEVACIC, Rosalind. **Local Management of Schools**. Bristol: Open University Press, 1995.
- LEVIN, Ben. **Curriculum Policy and the Politics of What Should Be Learned in Schools**. In: CONNELLY, Michael F. *The Sage Handbook of Curriculum and Instruction*, California: Sage Publications, 2008.
- LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **The American Political Science Review**, vol. 65, n°3, p. 682 – 693, 1971.
- LIJPHART, Arend. The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research. **Comparative Political Studies**, vol. 8, n°2, p. 158 – 177, 1975.
- LIPSKY, Michael. **Street-level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services**. Russell Sage Foundation. New York, 1980.

- LOEB, Hilary; KNAPP, Michael S; ELFERS, Ana M. **Teacher's Response to Standards-Based Reform: Probing Reform Assumptions in Washington State.** *Education Policy Analysis Archives*, vol. 16, n°8, p. 1 – 27, 2008.
- LOEB, Susanna; MCEWAN, Patrick J. **An Economic Approach to Education Policy Implementation.** *In: HONIG, Meredith I. New Directions in Education Policy Implementation: Confronting Complexity.* State University of New York Press. Albany, 2006.
- LYNN, Laurence E. The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For? **Public Administration Review**, v. 61, n. 2, p. 215-234, March/April, 2001.
- MAROY, Christian. **The New Regulation Forms of Educational Systems in Europe: Towards a Post-bureaucratic Regime.** *In: SOGUEL Nils C; JACCARD, Pierre. Governance and Performance of Education Systems.* Springer. Dordrecht, 2008.
- MARSDEN, David; BELFIELD, Richard. Pay for Performance where Output is Hard to Measure: the Case of Performance Pay for School Teachers. **LSE Research**, August, 2006.
- MARTON, Susan. **Education Policy.** *In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Handbook of Public Policy.* SAGE Publications. New York, 2006.
- MATLAND, Richard. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 5, n° 2, p. 145 – 174, 1995.
- MATTOS, Maria José M. V. A reforma educacional de Minas Gerais: a implementação da autonomia escolar. **Dissertação de mestrado.** Unicamp. Campinas, 1999.
- MATTOS, Maria José M. V. A reforma educacional de Minas Gerais: uma experiência de desconcentração. **Revista on-line Biblioteca Professor Joel Martins.** Campinas, v. 2, n. 1, 2000.
- MAY, Peter J. **Policy Design and Implementation.** PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Handbook of Public Administration. SAGE Publications. New York, 2003.
- MAY, Peter; WINTER, Søren. Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 19, n°4, p.453–476, 2007.
- MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. **Cops, Teachers and Counselors: Stories from the front Lines of Public Services.** The University of Michigan Press. Michigan, 2003.
- MAZMANIAN, Daniel; SABATIER, Paul. **Implementation and Public Policy.** University Press of America. Maryland, 1989.
- MCCOOL, Daniel C. **Public Policy Theories, Models, and Concepts.** New York, 1994.
- MCDONNELL, Lorraine; ELMORE, Richard. Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, vol. 9, n°2, p. 133 – 152, 1987.
- MEIER, Kenneth J; O'TOOLE, Laurence J. **Bureaucracy in a Democratic State: Governance Perspective.** The Johns Hopkins University Press. Baltimore, 2006.
- MEIER, Kenneth J; O'TOOLE, Laurence J. Public Management and Organizational Performance: The Effect of Managerial Quality. **Journal of Policy Analysis and Management**, vol.21, n°4, p.629–643, 2002.

MELLO, Guiomar N. **Estado de Minas Gerais: em busca de um novo padrão de gestão educacional**. São Paulo, 1992.

MENDES, Marcos. Descentralização do Ensino Fundamental: Avaliação de Resultados do FUNDEF. **IPEA**. São Paulo: p. 27-51, 2001.

MEYERS, Marcia K.; VORSANGER, Susan. **Street- Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy**. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Handbook of Public Administration. SAGE Publications. New York, 2003.

MEYERS, Marcia K; GLASER, Bonnie, MACDONALD, Karin. On the Front Line of Welfare Delivery: Are Workers Implementing Policy Reforms? **Journal of Policy Analysis and Management**, vol.17, n°1, p.1–22, 1998.

MEYERS, Marcia K; VORSANGER, Susan. **Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy**. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Handbook of Public Administration. SAGE Publications. New York, 2003.

MEYERS, Marcia K; VORSANGER, Susan. **Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy**. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Handbook of Public Administration. SAGE Publications. New York, 2003.

Minas Gerais. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 14 ed. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2011.

Minas Gerais. **Decreto nº 43.506, de 06 de outubro de 2003**. Institui o Ensino Fundamental de nove anos de duração nas escolas da rede estadual de Minas Gerais. Diário Oficial do Estado. Minas Gerias, Belo Horizonte, 2003.

Minas Gerais. **Decreto nº 43.576, de 09 de setembro de 2003**. Estabelece as diretrizes para a elaboração dos anteprojetos de lei dos planos de carreiras na administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Diário Oficial do Estado. Minas Gerias, Belo Horizonte, 2003.

Minas Gerais. **Decreto nº 44.559, de 29 de junho de 2007**. Regulamenta a Avaliação de Desempenho Individual do servidor estável ocupante de cargo efetivo do detentor de função pública da Administração Pública Direta, Autarquia e Fundacional do Poder Executivo Estadual. Diário Oficial do Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, Junho de 2007.

Minas Gerais. **Decreto nº 44.871, de 07 de agosto de 2008**. Regulamenta a certificação ocupacional no âmbito do Poder Executivo. Diário Oficial do Estado. Minas Gerias, Belo Horizonte, 2008.

Minas Gerais. **Decreto nº 44.873, de 14 de agosto de 2008**. Regulamenta a Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Minas Gerias, Belo Horizonte, 2008.

Minas Gerais. **Emenda Constitucional n. 57, de 15 de julho de 2003**. Altera os arts. 14, 25, 31, 39, 125 e 290 e revoga os §§ 1º e 2º do art.. 32 da Constituição do Estado e acrescenta os arts.. 112 a 121 ao ato das disposições constitucionais transitórias. Minas Gerais Diário do Legislativo. Minas Gerais, Belo Horizonte, julho de 2003.

Minas Gerais. **Lei Delegada n. 17.600, de 01 de julho de 2008**. Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

Minas Gerais. **Lei Delegada n. 174, de 26 de janeiro de 2007.** Dispõe sobre o grupo de direção e assessoramento do quadro geral de cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas da administração direta do poder executivo, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

Minas Gerais. **Lei Delegada n. 182, de 21 de janeiro de 2011.** Dispõe sobre os Grupos de Direção e Assessoramento do Quadro Geral de cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas da Administração direta e da Administração autárquica e fundacional do Poder Executivo, altera as Leis Delegadas nºs 174 e 175, de 26 de janeiro de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

Minas Gerais. **Lei n.º 18.975, de 29 de junho de 2010.** Fixa o subsídio das carreiras do Grupo de Atividades de Educação Básica do Poder Executivo Estadual e do pessoal civil da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

Minas Gerais. **Lei n. 14.693, de 30 de julho de 2003.** Institui o Adicional de Desempenho – ADE -, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

Minas Gerais. **Lei n. 15.293, de 05 de agosto de 2004.** Institui as carreiras dos Profissionais de Educação Básica do Estado. Diário Oficial do Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

Minas Gerais. **Lei n. 16.676, de 10 de janeiro de 2007.** Altera a Lei n. 14.693, de 30 de julho de 2003, que institui o Adicional de Desempenho – ADE – no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Diário Oficial do Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

Minas Gerais. **Lei n. 71/2003, de 30 de julho de 2003.** Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho servidor público estável e do detentor de função pública na Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

Minas Gerais. Secretaria de Estado de Educação. **Novo Plano Curricular do Ensino Médio.** Belo Horizonte, Minas Gerais, 2006.

Minas Gerais. Secretaria de Estado de Educação. **Guia do Especialista em Educação Básica.** Belo Horizonte, Minas Gerais, 2011.

Minas Gerais. Secretaria de Estado de Educação. **Guia do Diretor Escolar.** Belo Horizonte, Minas Gerais, 2011.

Minas Gerais. Secretaria de Estado de Educação. **Resolução n. 1025, de 26 de dezembro de 2007.** Institui e regulamenta a organização curricular a ser implementada nos cursos de ensino médio das unidades de ensino da rede estadual de Educação. Minas Gerais, Belo Horizonte, dezembro de 2007.

Minas Gerais. Secretaria de Estado de Educação. **Resolução n. 666, de 07 de abril de 2005.** Estabelece os Conteúdos Básicos Comuns - CBCs a serem obrigatoriamente ensinados pelas unidades de ensino estaduais que oferecem as séries finais do ensino fundamental e o ensino médio. Minas Gerais, Belo Horizonte, abril de 2005.

Minas Gerais. Secretaria de Estado de Educação. **Resolução n. 852, de 22 de dezembro de 2006.** Estabelece critérios e condições para a indicação de candidatos ao cargo de Diretor e à

função de Vice-diretor de Escola Estadual de Minas Gerais. Minas Gerais, Belo Horizonte, dezembro de 2006.

Minas Gerais. Secretaria de Estado de Educação. **SIMAVE/ PROEB – 2010**. Minas Gerais: Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, CAEd, 2010.

Minas Gerais. Secretaria de Planejamento e Gestão e a Secretaria de Estado de Educação. **Resolução Conjunta n. 5645, de 13 de agosto de 2004**. Dispõe sobre a metodologia e os procedimentos da Avaliação de Desempenho Individual dos servidores públicos em exercício na Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, agosto de 2004.

Minas Gerais. Secretaria de Planejamento e Gestão e a Secretaria de Estado de Educação. **Resolução Conjunta n. 7.110, de 06 de julho de 2009**. Define metodologia de Avaliação de Desempenho Individual – ADI – e Avaliação Especial de Desempenho – AED – dos servidores em exercício da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Minas Gerais, Belo Horizonte, julho de 2009.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de Estratégia**. Editora Bookman. São Paulo, 2010.

MOREIRA, Wellington. **O Gerente Intermediário: Manual de Sobrevivência dos Gerentes, Supervisores, Coordenadores e Encarregados que atuam nas Organizações Brasileiras**. Editora Qualitymark. Rio de Janeiro, 2010.

MORGAN, Douglas; BACON, Kelly; CAMERON, Charles D; DEIS, Robert. What Middle Managers Do In Local Government: Stewardship of the Public Trust and the Limits of Reinventing Government. **Public Administration Review**, vol. 56, n°4, p. 359 – 366, 1996.

MORTON, Susan. **Education Policy**. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Handbook of Public Policy, London, Sage Publications, 2006.

NEWTON, Paul E. The Reliability of Results from National Curriculum Testing in England. **Educational Research**, v. 51, n.2, p. 161-179, June, 2009.

NUTT, Paul C. Contingency Approaches to the Implementation of Strategic Decisions. **International Journal of Business**, v. 6, n. 1, p. 53-84, 2001.

NUTT, Paul C. Prompting the Transformation of Public Organizations. **Public Performance & Management Review**, v. 27, n. 4, p. 9-33. June, 2004.

NUTT, Paul C. Tactics of Implementation. **The Academy of Management Journal**, vol.29, n° 2, p. 230 – 261, 1986.

O'TOOLE, Laurence J. Research on Policy Implementation Assessment and Prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol.10, n°2, p. 263 – 288, 2000.

O'TOOLE, Laurence J. The Theory-Practice Issue in Policy Implementation Research. **Public Administration**, vol.84, n°2, p. 309 – 329, 2000.

O'TOOLE, Laurence J. The Theory-Practive Issue in Policy Implementation Research. **Journal of Public Administration**, v.82, n.2, p.309-329, 2004.

OATES, Tim. **Could do better: using international comparisons to refine the National Curriculum in England**. Cambridge Assessment. University of Cambridge: November, 2010.

OLIVEIRA, Ana Clara; ALMEIDA, Bernardo; GUIMARÃES, Tadeu B. **A Integração Planejamento-Orçamento**. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto F; MARINI,

Caio; GUIMARÃES, Tadeu B (Org). O Choque de Gestão em Minas Gerais. Editora UFMG, 2006.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o Setor Público**. Editora Mh. Comunicação, 1994.

PALUMBO, Dennis J; CALISTA, Donald J. **Opening up the Black Box: Implementation and the Policy Process**. *In: Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. Greenwood Press. New York, 1990.

PETERS, Guy; PIERRE, Jon. **Handbook of Public Administration**. SAGE Publications. New York, 2003.

PETERS, Guy; PIERRE, Jon. **Handbook of Public Policy**. SAGE Publications. New York, 2006.

PINTO, Vanessa G; SARAIVA, João Antonio F. **Gestão por Resultados na Educação: Monitoramento e Avaliação de Projetos Educacionais**. *In: GUIMARÃES, Tadeu B; PORDEUS, Iran A; CAMPOS, Eder S.A (Org). Estado para Resultados*. Editora UFMG. Minas Gerais, 2010.

PINTO, Vanessa G; SARAIVA, João Antônio F. **Gestão por Resultados na Educação: Monitoramento e Avaliação de projetos educacionais**. *In: GUIMARÃES, Tadeu B; PORDEUS, Iran A; CAMPOS, Eder Sá A. Estado para Resultados: Avanços no Monitoramento e Avaliação da Gestão Pública em Minas Gerais*. Editora UFMG. Belo Horizonte, 2010.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: A Comparative Perspective** (2nd edition). Oxford. London, 2004.

POPHAM, James W. Standards-Based Education: **Two Wrongs Don't Make a Right**. *In: MATHISON, Sandra; ROSS, Wayne E. The Nature and Limits of Standard-Based Reform and Assessment*. New York: Teachers College Press, 2008.

PORTO, Claudio Américo de F; SILVEIRA, José P. **O Planejamento e a Gestão Estratégica e sua Função em Minas Gerais**. *In: GUIMARÃES, Tadeu B; PORDEUS, Iran A; CAMPOS, Eder S.A (Org). Estado para Resultados*. Editora UFMG. Minas Gerais, 2010.

PRADO, Mauricio A. O Modelo Gerencial da Educação: A Reforma de Minas Gerais (1991 – 1998) e Inglaterra (1988–2005) em Perspectiva Comparada. **Dissertação**, 2007.

PRESSMAN, Jeffrey L; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation** (3rd edition). University of California Press. London, 1984.

PROPPER, Carol; WILSON, Deborah. The Use and Usefulness of Performance Measure in the Public Sector. **Oxford Review of Economic Policy**. London, v. 19, n. 2, p. 250-267, 2003.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**. *In: BRESSER-PEREIRA, SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

REFFEL, Jeffrey. Why Has Public Administration Ignored Public Education, and Does It Matter? **Public Administration Review**, vol.67, n°1, p.135–151, 2007.

RIBBINS, Peter; SHERRATT, Brian. The Role of the Chancellor of the Exchequer in the making of educational policy: Kenneth Baker and the Lawson factor? **Journal of Educational Policy**, v.19, n.6, p.715-732, Nov, 2004.

RICCUCCI, Norma. **How Management Matters: Street-level Bureaucrats and Welfare Reform**. Georgetown University Press. Washington, 2005.

RICCUCCI, Norma; MEYERS, Marcia K; LURIE, Irene; HAN, Jun S. The Implementation of Welfare Reform Policy: The Role of Public Managers in Front-Line Practices. **Public Administration Review**, vol. 64, n°4, p.438–448, 2004.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Anatomia de uma Reforma: Descentralização da Educação Pública de Minas Gerais e Mudança Institucional. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 557 – 592, 2003.

ROULEAU, Linda. Micro-Practices of Strategic Sensemaking and Sensegiving: How Middle Managers Interpret and Sell Change Every Day. **Journal of Management Studies**, v. 42, n. 7, p.1413-1441, November, 2005.

SABATIER, Paul. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. **Journal of Public Policy**, vol. 6, n°1, p. 21 – 48, 1986.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel A. **A Conceptual Framework of the Implementation Process**. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. **Public Policy: The Essential Readings**. New York, 1994.

SAETREN, Harald. Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant. **The Policy Studies Journal**, vol.33, n°4, p.559–570, 2005.

SAINT-MARTIN, Denis. The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical-Institucionalist Analisis of Britain, Canada and France. **International Journal of Policy and Administration**, v. 11, n. 3, p. 319-356, July, 1998.

SANDFORD, Jodi. Moving Beyond Discretion and Outcome: Examining Public Management from the front Lines of the Welfare State. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol.10, n°4, p. 729 – 756, 2000.

São Paulo. **Decreto nº 53.254, de 21 de julho de 2008**. Institui, no âmbito da Administração direta e autárquica do Estado de São Paulo, o processo de certificação ocupacional e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado. São Paulo, Julho de 2008.

São Paulo. **Lei Complementar n. 1.078, de 17 de dezembro de 2008**. Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado. São Paulo, 2008.

São Paulo. **Lei Complementar n. 1.097, de 27 de outubro de 2009**. Institui o sistema de promoção para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. São Paulo, 2009.

São Paulo. **Lei Complementar n. 1.143, de 11 de julho de 2011**. Dispõe sobre a reclassificação de vencimentos e salários dos integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado. São Paulo, 2011.

São Paulo. **Lei Complementar n. 836, de 30 de dezembro de 1997**. Institui Plano de Carreira; Vencimentos e Salários para os integrantes do quadro do Magistério da Secretaria de Educação e dá outras providências correlatas. Diário Oficial do Estado. São Paulo, 1997.

São Paulo. **Projeto de Lei Complementar n. 29/2009, de 6 de agosto de 2009.** Institui sistema de promoção para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências. São Paulo, 2009.

São Paulo. **Projeto de Lei Complementar n. 41/2008, de 15 de agosto de 2008.** Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da Secretaria da Educação. São Paulo, 2008.

São Paulo. Secretaria da Educação. **Programa de Qualidade da Escola.** São Paulo, 2009.

São Paulo. Secretaria da Educação. **Programa de Qualidade da Escola. Nota Técnica.** São Paulo, 2011.

São Paulo. Secretaria da Educação. **Caderno do Gestor: Gestão do Currículo na Escola/ Volume 1.** São Paulo, 2009.

São Paulo. Secretaria da Educação. **Caderno do Gestor: Gestão do Currículo na Escola/ Volume 1.** São Paulo, 2010.

São Paulo. Secretaria da Educação. **Caderno do Professor: Gestão do Currículo na Escola.** São Paulo, 2008.

Minas Gerais. Secretaria de Estado da Educação. **O Programa de Intervenção Pedagógica. Alfabetização no Tempo Certo.** Belo Horizonte, Minas Gerais, 2011.

São Paulo. Secretaria da Educação. **Programa Ler e Escrever.** São Paulo, 2007. Disponível em: <http://lereescrever.fde.sp.gov.br/SysPublic/Home.aspx>

São Paulo. Secretaria da Educação. **Programa São Paulo faz Escola.** São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.rededosaber.sp.gov.br/portais/Default.aspx?alias=www.rededosaber.sp.gov.br/portais/spfe2009>

São Paulo. Secretaria da Educação. **Resolução n. 35, de 07 de abril de 2000.** Dispõe sobre o processo de seleção, escolha e designação de docente para exercer as funções de Professor Coordenador, em escolas da rede estadual de ensino e dá providências correlatas. São Paulo, abril de 2000.

São Paulo. Secretaria da Educação. **Resolução n. 42, de 14 de julho de 2009.** Cria o Comitê Central de Informação, Monitoramento e Avaliação Educacional. São Paulo, Julho de 2009.

São Paulo. Secretaria da Educação. **Resolução n. 61, de 24 de setembro de 2007.** Dispõe sobre o registro do rendimento escolar dos alunos das escolas da Rede Estadual. São Paulo, Setembro de 2007.

São Paulo. Secretaria da Educação. **Resolução n. 66, de 03 de outubro de 2006.** Dispõe sobre o processo de credenciamento, seleção e indicação de docentes para o posto de trabalho de Professor Coordenador, em escolas da rede estadual de ensino e dá providências correlatas. São Paulo, outubro de 2006.

São Paulo. Secretaria da Educação. **Resolução n. 70, de 27 de outubro de 2010.** Dispõe sobre os perfis profissionais, competências e habilidades requeridos dos educadores da rede pública estadual e os referenciais bibliográficos que fundamentam os exames, concursos e processos seletivos, e dá providências correlatas São Paulo, Julho de 2010.

São Paulo. Secretaria da Educação. **Resolução n. 76, de 13 de junho de 1997.** Dispõe sobre a continuidade do processo de escolha para designação de professor para o exercício da função de Coordenação Pedagógica, nas escolas da rede estadual de ensino, e dá providências correlatas. São Paulo, junho de 1997.

- São Paulo. Secretaria da Educação. **Resolução n. 88, de 19 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a função gratificada de Professor Coordenador. São Paulo, dezembro de 2007.
- São Paulo. Secretaria da Educação. **Resolução n. 89, de 19 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre função gratificada de Professor Coordenador das quatro séries iniciais do ensino fundamental, em escolas da rede estadual de ensino. São Paulo, Dezembro de 2007.
- São Paulo. Secretaria da Educação. **Resolução n. 90, de 21 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre função gratificada de Professor Coordenador nas Quatro Séries Finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, em escolas da rede estadual de ensino. São Paulo, Dezembro de 2007.
- São Paulo. Secretaria da Educação. **Resolução n. 91, de 21 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre as Oficinas Pedagógicas no âmbito da Secretaria da Educação. São Paulo, Dezembro de 2007.
- SARAVIA, Enrique; FERRAREZI. **Políticas Públicas**. Volume 1. Editora ENAP. Brasília, 2006.
- SCHMIDT, William; PRAWAT, Richard S. Curriculum coherence and national control of education: issue or non-issue. **Curriculum Studies**, vol. 38, n. 6, p. 641-658, 2006.
- SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Behavioral Assumptions of Policy Tools. **Journal of Politics**, vol. 52, n°2, p. 510 – 529, 1990.
- SCOTT, Richard W. **Institutions and Organizations**. Second Edition. Sage Publications. London, 2001.
- SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. Options Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. **Political Research Quarterly**, vol. 61, n°2, p. 294 – 308, 2008.
- SILVA, Jomara; BERNARDI, Mônica; JORGE, Maria Aparecida. **Avaliação de Desempenho Individual**. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto F; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu B (Org). O Choque de Gestão em Minas Gerais. Editora UFMG, 2006.
- SMITH, Peter C. Formula Funding of Public Services: an Economic Analysis. **Oxford Review of Economic Policy**, London, v. 19, n. 2, p. 215-234, 2003.
- SOARES, José Francisco. Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo – Idesp: Bases Metodológicas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.23, n.1, p.29-41, jan-jun, 2009.
- SOGUEL Nils C; JACCARD, Pierre. **Governance and Performance of Education Systems**. Springer. Dordrecht, 2008.
- SOUZA, Paulo Renato. **A Revolução Gerenciada: Educação no Brasil: 1995-2002**. Editora Prentice Hall. São Paulo, 2005.
- STOBART, Gordon. Determining Validity in National Curriculum Assessments. **Educational Research**, v. 51, n.2, p. 161-179, June, 2009.
- STOKER, Robert P. A Regime Framework for Implementation Analysis: Cooperation and Reconciliation of Federalist Imperatives. **Policy Studies Review**, vol.9, n°1, p.29-49, 1989.
- SVARA, James H. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. **Public Administration Review**, v. 61, n. 2, p. 215-234, March/April, 2001.
- SYKES, Gary; SCHNEIDER, Barbara; PLANK, David N. **Handbook of Education Policy Research**. Routledge. New York, 2009.

THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. **Public Policy: The Essential Readings**. New York, 1994.

VAN METER, Donald S; VAN HORN, Carl E. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. **Administration & Society**, vol.6, n°4, p.445–488, 1975.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto F; MARINI, Caio. **Introdução**. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto F; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu B (Org). *O Choque de Gestão em Minas Gerais*. Editora UFMG, 2006.

WALLACE, Mike; POULSON, Louise. **Learning to read critically in Educational Leadership & Management**. London: Sage Publication, 2006.

WEST, Anne. School choice, equity and social justice: the Case for more control. *British Journal of Educational Studies*, v. 54, n. 1, p. 15-33, March, 2006.

WEST, Anne; INGRAM, Dabney. Making School Admissions Fairer? Quasi-Regulation under New Labor. **Education Management & Administration**, London, v. 29, n. 4, p. 459-473, 2001.

WESTBURY, Ian. **Making Curricula: Why Do States Make Curricula, and How?** In: CONNELLY, Michael F. *The Sage Handbook of Curriculum and Instruction*. California: Sage Publications, 2008.

WHETTON, Chris. A brief history of a testing time: national curriculum assessment in England 1989 – 2008. **Educational Research**, London, v. 51, n. 2, p. 137-159, June, 2009.

WHITTY, Geoff. Twenty Years of Progress? English Education policy 1988 to the Present. **Educational Management Administration & Leadership**, v. 36, n. 2, p. 165-184. January, 2008.

WILSON, Deborah; CROXSON, Bronwyn; ATKINSON, Adele. What Gets Measured Gets Done: Headteachers' Response to the English Secondary School Performance Management System. **CMPO Working Paper**, n°04/107, August, 2004.

WILSON, Deborah; PIEBALGA, Anete. Accurate Performance Measure but Meaningless Ranking Exercise? An Analysis of the English School League Tables. **CMPO Working Paper**, n°07/176, January, 2008.

WILSON, Woodrow. *The Science of Public Administration*. **Political Science Quarterly**, 1887.

WINTER, Søren. **Implementation Perspectives: Status and Reconsideration**. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. *Handbook of Public Administration*. SAGE Publications. New York, 2003b.

WINTER, Søren. **Implementation**. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. *Handbook of Public Administration*. SAGE Publications. New York, 2003a.

WINTER, Søren. **Integrating Implementation Research**. In: PALUMBO, Dennis J; CALISTA, Donald J. *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. Greenwood Press. New York, 1990.

WOOD, Dan; WATERMAN, Richard W. **Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy**. Westview Press. Oxford, 1994.

WOOLDRIDGE, William; SCHIMIDT, Torsten; FLOYD, Steven W. The Middle Management Perspective on Strategy Process: Contributions, Synthesis, and Future Research. **Journal of Management**, v. 34, n. 6, p. 1190-1221, December, 2008.

YANG, Jixia; ZHANG, Zhi-Xue; TSUI, Anne S. Middle Manager Leadership and Frontline Employee Performance: Bypass, Cascading, and Moderating Effects. **Journal of Management Studies**, v. 47, n. 4, p. 654-678, June, 2010.

YIN, Robert Y. **Case Study Research: Design and Methods**. Fourth Edition. Sage Publications. California, 2009.

8. ANEXOS

Lista de Entrevistados:

- Fernand Padula
- Gilda Portugal Gouveia
- Iara Prado
- Maria Inês Fini
- Maria Lúcia de Vasconcelos
- Sônia Jorge
- Valéria de Souza
- William Massei
- João Filocre
- Maria das Graças Pedrosa Bittencourt