

2

Federalismo, Colaboração e Responsabilização: Novos Modos de Regulação na Política Educacional

O presente estudo investiga a política educacional desenvolvida pelo estado do Ceará. Contudo, para compreendermos suas características, não podemos analisá-la de forma isolada, é necessário compreendê-la num contexto maior. Visto que sua estrutura está relacionada com o federalismo e a colaboração, princípios que regem as leis da educação brasileira. Acreditamos que este pode ser um caminho promissor para essa análise.

No Ceará, as políticas inseridas em regimes de federalismo e colaboração são desenvolvidas desde os anos de 1970. Para compreendermos o nível de colaboração e municipalização do ensino fundamental no estado, basta olhar para os dados do censo escolar de 2001. Nesse ano, segundo Napolini (2001, p.172), a municipalização era de 82,9 % no ensino fundamental I (1º ao 5º ano) e de 53,5% no ensino fundamental II (5º ao 9º ano)².

O estado também foi um dos pioneiros na implantação de avaliações externas desde 1992. Além disso, o Ceará se antecipou ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Em 1997, criou o Fundefinho. Trata-se de um convênio firmado com 124 municípios, “estabelecendo um custo/aluno mínimo de R\$180, valor repassado àqueles municípios para que assumissem a oferta das séries iniciais” (VIEIRA, 2010, p. 277).

Constituidores dos novos modos de regulação nas políticas educacionais, os conceitos de federalismo, colaboração e responsabilização, formaram as colunas mestras sobre as quais as políticas educacionais cearenses se consolidaram e se transformaram em exemplo seguido no país. Por isso, torna-se necessário que tais conceitos sejam explorados, para que possamos conhecer a sua operacionalização e influências no Paic e no PENDez, no âmbito do estado e dos municípios.

O regime de colaboração foi uma prerrogativa da Constituição Federal de 1988. A carta magna determinou que estado e municípios têm competências comuns na oferta do ensino fundamental e que eles devem cooperar para que isso aconteça. No entanto, não existe regulamentação sobre a cooperação entre esses

² 1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª série em 2001.

entes federados, o que resulta em diferentes modelos de relacionamento intergovernamental, tornando importante a caracterização do modelo cearense de colaboração.

Os sistemas de ensino do estado e dos municípios do Ceará assumiram atribuições, estabeleceram procedimentos, construíram formas de articulação e desenvolveram modos de trabalhar em conjunto (GUSMÃO E RIBEIRO, 2011, p. 10). Nesse contexto, o desenho do PENDez tem, na colaboração entre o estado e seus municípios, e também entre as escolas, uma de suas características centrais da política.

Esse capítulo busca discutir os conceitos de federalismo, colaboração e responsabilização. Esses fundamentos transformaram os modos de regulação das políticas educacionais nacionais, estaduais e municipais. Dessa forma nos tópicos 2.2 e 2.2.1 abordamos a ação reguladora do Estado por meio de reformas políticas e suas repercussões nas políticas públicas educacionais.

A revisão da literatura sobre *accountability*, trazida no tópico 2.3 e seus itens, nos ajuda a compreender melhor a face do PENDez. Este traz no seu bojo as características desse tipo de política, como: responsabilização, avaliação e cobrança de resultados. Dessa forma, buscamos conhecer os estudos realizados no Brasil sobre as políticas de *accountability*, assim como os debates ressaltando os prós e contras da política no Brasil, seu contexto nacional e a expansão das políticas de responsabilização no país. Encerrando o capítulo, no tópico 2.4, abordamos a regulação na educação por meio da instrumentação da ação pública. Acreditamos que essa literatura nos dará condições de olhar para o PENDez com perspectivas mais amplas.

2.1

Federalismo, descentralização e colaboração na educação brasileira

Com fundamentos em Riker (1975), Segatto (2015) caracteriza o federalismo como “um sistema no qual diferentes governos regulam um mesmo território e uma mesma população. E cada um desses governos toma a decisão final em determinadas atividades” (SEGATTO, 2015, p. 35).

Indo além, a autora define o federalismo como um sistema político que combina diversidade, autonomia, unidade e interdependência. Uma estrutura que

compatibiliza as diversidades sociais, políticas, econômicas, linguísticas, étnicas e religiosas, e a unidade nacional. Contudo, também preserva a autonomia e a interdependência (SEGATTO, 2015).

As diversidades étnicas, linguísticas, religiosas, culturais, socioeconômicas, demográficas, geográficas e institucionais entre regiões são comuns em países federativos. Porém, o sistema federativo brasileiro é marcado notadamente pelas assimetrias socioeconômicas e institucionais. Por outro lado, para Segatto

diferentemente da maior parte das Federações, no Brasil, os governos locais possuem autonomia na implementação e, em menor medida, na formulação das políticas públicas, mormente no campo social. A Constituição Federal de 1988 reconheceu os municípios como entes federados, o que é incomum no restante das Federações, e, dessa forma, eles não estão subordinados aos estados ou províncias, o que também não ocorre na maioria delas. Isso constitui um quadro em que os municípios têm algum grau de autonomia na provisão das políticas sociais, mas, dada a grande diversidade entre eles, os resultados das políticas são distintos (SEGATTO, 2015, p. 59).

No Brasil é profunda a assimetria existente entre os estados, em função dos regionalismos e da grande desigualdade socioeconômicas. Nesse contexto, as Regiões e seus municípios conflitam com os arranjos constitucionais simétricos. Isto pode ser ilustrado na educação, que tem de um lado os estados e, de outro os municípios. Dessa forma, os estados são responsáveis pela oferta do ensino fundamental e médio e os municípios pela educação infantil e o ensino fundamental (SEGATTO, 2015).

Citando Watts (2008), Segatto (2015, p. 43-44) afirma que os mecanismos de coordenação federativa envolvem relações intergovernamentais entre os seus federados. São interações que apresentam graus variáveis de cooperação e de competição. Essas relações caracterizam-se, simultaneamente, por elementos de cooperação, colaboração, coordenação, competição e conflitos. Nelas, variam os elementos e o grau de cooperação ou competição entre governos.

Segatto também alerta que federalismo e descentralização não podem ser considerados sinônimos, já que pode haver descentralização em sistemas unitários. O federalismo envolve a distribuição territorial de poder entre os entes federados. Dessa forma, suas unidades têm poderes exclusivos e compartilhados

em um mesmo território. De outro modo, a descentralização envolve um lugar onde a decisão é tomada, limites políticos territoriais e algum grau de hierarquia resultante da relação entre os poderes (SEGATTO, 2015).

No caso brasileiro, a CF/88 promoveu a descentralização e a universalização das políticas sociais e um federalismo do tipo cooperativo com muitas competências comuns entre os entes federados.

No contexto da década de 1980, entendia-se que “formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia” (ARRETCHE, 1996, p.1). Acreditava-se, também, que esses serviços, uma vez descentralizados, se mostrariam mais eficientes, tornando-se capazes de reduzir o clientelismo, de aumentar o controle social sobre o Estado. Conseqüentemente, poderiam elevar os níveis reais de bem-estar social, tornando viável a concretização de ideais progressistas (ARRETCHE, 1996).

E, ainda, que “o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção” (ALMEIDA, 2005, p.29). Essa concepção fazia parte do movimento de redemocratização do país na década de 1980, sustentada em princípios da participação popular e de desburocratização dos serviços públicos.

Uma das principais inovações trazidas pela CF/88 foi o reconhecimento dos municípios como unidades federativas autônomas, nas quais o prefeito é considerado uma autoridade soberana e independente das demais.

No Brasil, a descentralização tomou a forma de municipalização e foi uma das principais inovações do novo federalismo introduzido pela CF/88. Como resultado, mais recursos passaram a ser distribuídos aos governos subnacionais (ABRUCIO, 2010).

Parte importante das expectativas postas na descentralização está associada, segundo Arretche (1996, p.10), à “noção de que uma proximidade maior entre prestadores de serviços e usuários viabilizaria maior *accountability* dos governos em relação aos cidadãos e, por esta razão, maior *responsiveness* daqueles em relação às necessidades destes”.

Nessa perspectiva, a autora ressalta que “a descentralização passaria a ser um dos elementos da reforma do Estado pelo qual seriam combatidos os

problemas de ineficiência alocativa postos pelo clientelismo”(ARRETCHE, 1996, p. 10).

A rigor, o federalismo envolve, simultaneamente, graus diferenciados de descentralização e de centralização. No Brasil, a partir de 1995, por exemplo, a autonomia municipal em algumas políticas esteve combinada com o fortalecimento da coordenação federal. Tudo isso se traduziu em mecanismos como a redistribuição de recursos, o estabelecimento de padrões mínimos nacionais e de regulamentação.

Arretche (2012) chama a atenção para a existência, no Brasil, de um padrão mais verticalizado de cooperação entre os entes federados. O Governo Federal tem um papel de regulamentador e uniformizador das políticas públicas. Esse padrão já estava presente na CF/88, que previu competências privativas da União em termos de políticas a serem executadas por estados e municípios. A autora destaca o alcance do papel regulatório do Governo Federal, que exerce influência sobre a agenda e as políticas dos governos subnacionais e atua como coordenador federativo de políticas públicas.

Isto pode ser ilustrado, de forma pontual, pelo incremento da coordenação do Governo Federal e observado a partir da segunda metade da década de 1990, nas seguintes iniciativas dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Lula e Dilma: 1) aprovação da LDB; 2) aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE); 3) implementação do Fundef³; 4) fortalecimento do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)⁴; 5) realização sistemática do Censo Escolar; 6) descentralização dos recursos dos programas federais da merenda escolar e do livro didático; 7) criação de programas que descentralizavam recursos, Programa

³ O Fundef foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. Foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. A maior inovação consiste na mudança da estrutura de financiamento do **Ensino Fundamental** ao subcircular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à educação. (<http://portal.mec.gov.br>)

⁴ O Saeb é composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala. Seu objetivo é realizar um diagnóstico do sistema educacional brasileiro e de alguns fatores que possam interferir no desempenho dos estudantes, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado. A primeira aplicação do Saeb aconteceu em 1990. Em 2005 o Saeb foi reestruturado pela Portaria Ministerial n.º 931, de 21 de março de 2005. O sistema passou a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil. (<http://portal.inep.gov.br>)

Dinheiro Direto na Escola⁵ (PDDE) e Bolsa Escola Federal; 8) abertura de editais para as transferências voluntárias federais a estados e municípios; 9) criação de políticas de Educação Profissional e Científica e Educação Profissionalizante de Jovens e Adultos; 10) lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)⁶; 11) lançamento do Plano de Ação Articuladas (PAR)⁷; 12) elaboração do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação⁸; 13) ampliação e fortalecimento do planejamento da política e dos sistemas de informação e de avaliação, com a criação da Provinha Brasil, Prova Brasil, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e da Avaliação Nacional da Avaliação (ANA); 14) criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)⁹ além de outras iniciativas mais recentes do Ministério da Educação e Cultura (MEC), como o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), Mais Educação, Ensino Médio Inovador, Parlamento Juvenil do Mercosul, ProInfância, Saúde na Escola, Atleta

⁵ O PDDE foi criado, em 1995, com a denominação de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). Tem como objetivo prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica. (<http://portal.inep.gov.br>)

⁶ PDE Escola foi concebido no âmbito do Fundescola, objeto do acordo de empréstimo firmado em 1998 entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, cujo objetivo era melhorar a gestão escolar, a qualidade do ensino e a permanência das crianças na escola. Naquele momento, o Plano de Desenvolvimento da Escola (então chamado apenas PDE) constituía a ação principal do programa, pois previa que as unidades escolares realizassem um planejamento estratégico que subsidiaria outras ações. (<http://portal.mec.gov.br>)

⁷ A partir da adesão ao Plano de Metas, os estados, os municípios e o Distrito Federal passaram à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR). (<http://portal.mec.gov.br>)

⁸ O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, um programa estratégico do PDE, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, inaugurou um novo regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Sendo um compromisso fundado em 28 diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas e efetivas, compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. (<http://portal.mec.gov.br>)

⁹ O Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006. Com vigência estabelecida para o período 2007-2020, sua implantação começou em 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios para a formação do fundo atingiu o patamar de 20%. (<http://portal.mec.gov.br>)

na Escola, Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), TV Escola, Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais e Programa Gestão de Aprendizagem Escolar, entre outras.

Para Segatto, no entanto, embora a atuação federal seja importante para a redução das desigualdades,

a coordenação do Governo Federal é enfraquecida na medida em que há uma quantidade muito grande de programas passíveis de financiamento pelo MEC. Essa grande quantidade diminui o estabelecimento de padrões mínimos, a capacidade de redução das diversidades entre estados e municípios e, em alguns casos, as políticas estadual ou municipal se transformam em uma junção de programas federais sem coordenação e implementados de maneira fragmentada e desigual (SEGATTO, 2015, p. 83).

A autora mostra que os governos estaduais são os que têm capacidade de fazer o papel de coordenadores de políticas em seus estados. São atores decisivos para a implementação de políticas, como evidenciaria, por exemplo, a sua participação no caso da municipalização do ensino fundamental.

Nesse caso específico, Segatto (2015) argumenta que o aumento da municipalização foi causado por dois movimentos. O primeiro refere-se ao crescimento das matrículas das redes municipais de ensino, conseqüente da distribuição de recursos por matrícula promovida pelo Fundef. O segundo, à transferência de matrículas da rede estadual para as redes municipais. Tudo isso, segundo Gomes (2009), dependeu de programas estaduais que incentivassem esse movimento.

A pesquisa de Segatto se soma a outros estudos sobre o papel dos estados nas políticas públicas brasileiras, e mostra que os estados brasileiros podem desempenhar um papel de coordenação em relação aos municípios com a finalidade de reduzir heterogeneidades socioeconômicas e institucionais. Para tanto, analisa esse papel em relação à educação, área escolhida pelo fato de a CF/88 ter determinado que estados e municípios compartilhem competências e colaborem na oferta do ensino fundamental. A pesquisa envolveu o estudo das relações entre estados e municípios na educação e dos resultados da cooperação nas políticas municipais educacionais de quatro estados, a saber: Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará e São Paulo.

Como resultado, a pesquisa conclui que há diferentes modelos de cooperação entre os governos subnacionais na educação, sendo que somente o caso cearense se caracteriza como de coordenação estadual.

Há, nesse caso, assessoria técnica e pedagógica aos municípios, formação, distribuição de material didático e indução financeira para a adesão dos municípios. Nesse estado, já havia uma trajetória histórica e longa de colaboração entre o Estado e os municípios. Na década de 1970, o governo estadual incentivou a municipalização do ensino fundamental a partir de programas de assistência técnica e financeira com a ajuda do Governo Federal. E outros programas de municipalização foram implementados no governo de Tasso Jereissati (1995 a 2002) e no governo de Lúcio Alcântara (2003 a 2005) (SEGATTO, 2015, p. 93).

De acordo com Segatto, nos outros três casos analisados, Mato Grosso do Sul, Pará e São Paulo, “a atuação governos estaduais não é de coordenação similar ao caso cearense, ainda que haja programas e ações em cooperação com os municípios” (SEGATTO, 2015, 117).

Dentre as ações de colaboração do estado com os municípios destaca-se o Paic, criado em 2007. Esta iniciativa aparece, nas entrevistas realizadas por Segatto com representantes das secretarias de educação, como a expressão do regime de colaboração no estado do Ceará. A maioria deles atribui a melhoria do desempenho, especialmente das séries iniciais do ensino fundamental no Ceará, à implementação do Paic. O programa teria levado as escolas a cumprir “o horário das aulas, o currículo e o calendário escolar”. Com isso, assegurando um padrão básico em todos os municípios e, em parte, suprimindo a falta de recursos que caracteriza a situação da maioria das Secretarias Municipais de Educação (SME) cearenses (SEGATTO, 2015, p. 153).

O Paic foi criado a partir da articulação de vários órgãos governamentais, civis e universidade, preocupados com a grave situação na educação revelada pelos resultados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee) e Ideb. Os resultados do 5º ano, em Língua Portuguesa, na Prova Brasil de 2001, mostravam que mais de 50% dos alunos não apresentavam as mínimas competências de alfabetização.

Inicialmente, O Paic foi formulado com base em cinco eixos principais: Alfabetização, Avaliação Externa, Gestão municipal, Educação Infantil e

Literatura e Formação do Leitor. Porém, em 2011, o programa foi ampliado até o 5º ano. Em 2015 foi estendido até o 9º ano, passando a cobrir da educação infantil ao ensino fundamental II. Nesse movimento, o eixo de Alfabetização se transformou em dois eixos: Ensino Fundamental I e Ensino Fundamental II e Educação Integral. Com tudo isso, seis eixos se consolidaram.

Para implementar o programa, a Secretaria da Educação do Ceará (Seduc) criou uma Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (Copem). Esse órgão é específico para facilitar a comunicação entre a Seduc e os municípios. Para a ampliação regional da Copem foram implantadas, nas 20 Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Crede), as Células de Cooperação com os Municípios (Cecom)¹⁰ Cada Cecom é dirigida por uma gerente regional, um coordenador e sua equipe. Essas células são responsáveis por capacitar os formadores da equipe do Paic nos municípios, pela gerência do transporte escolar e pela aplicação das avaliações externas nacionais e estaduais (Prova Brasil, ANA, Spaeece, Spaeece-Alfa). A equipe da Cecom é responsável por um conjunto de ações nos municípios que compõem cada Crede. Dessa forma a Seduc arranhou formas de cooperar com os municípios sem sobrecarregar as equipes da Copem na capital.

Em 2007, dois incentivos financeiros passaram a fazer parte do Paic: o Prêmio Escola Dez (PENDez) e a criação da cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), estes serão detalhados posteriormente. O PENDez traz no seu bojo a meritocracia e a equidade, pois ao mesmo tempo em que premia os melhores, também auxilia financeiramente as escolas com menores resultados. Tudo isso com o objetivo de estabelecer uma equidade entre elas.

A mudança na distribuição da cota-parte beneficiou a maioria dos municípios. Anteriormente, a distribuição era feita segundo o número de matrículas, o que beneficiava somente a capital. O PENDez, apesar de envolver um montante menor de recursos do que a cota-parte do ICMS, é muito mais relevante para as gestões municipais.

As características do PENDez e do Paic mostram o quanto as políticas são atravessadas pelos conceitos de colaboração e federalismo apresentados. Elas

¹⁰ Criadas inicialmente com o nome de os Núcleos Regionais de Cooperação com os Municípios (NRCOM).

serão trazidas de forma mais detalhada em outros momentos da tese. Na seguinte subseção abordaremos a ação reguladora do estado por meio das reformas políticas.

2.2

A ação reguladora do Estado por meio das reformas políticas

No governo de FHC (1995-2002) ocorreu, ao mesmo tempo, o lançamento simultâneo de dois tipos reformas, de primeira e de segunda geração. As reformas de primeira geração (1980-1990) tinham como objetivo a privatização, estabilização monetária e liberalização do mercado dos setores sociais. Em outros aspectos, as de segunda geração, concentraram-se na eficiência e qualidade. Tudo isso leva a uma política de eficiência (MELO, 2005). Essas reformas foram resultado de uma grande mudança no padrão de política social.

Para Rocha (1998, p.57) “reformular as estruturas organizacionais do Estado, no sentido de modernizá-lo, de torná-lo mais dinâmico e mais eficiente (...), significa também reformar as estruturas de todo o sistema educacional brasileiro”. Por isso, para ela, as reformas educacionais, como parte integrante das reformas do Estado, “compreendem parte de um esforço que objetiva, ao mesmo tempo, ajustar-nos aos novos tempos globais; tornar o Estado mais funcional; abrir novos espaços de efetiva participação da sociedade na máquina estatal” (ROCHA, 1998, p.57). Iniciava-se uma nova era de regulação do Estado no papel da administração pública brasileira. Para Rocha, essa nova proposta inseria-se

no projeto nacional de publicização do estado, de modo a especializar o estado, conferindo-lhe maior dinamicidade, ao restringi-lo às funções que lhes são próprias, segundo o paradigma liberal de Estado: fiscalização e controle das atividades e a assessoria técnica e financeira quando necessário. Se isso sempre foi princípio nas constituições, nas leis e nas políticas de Estado, trata-se agora de dar-lhe operacionalidade concreta, através da implantação de um novo modelo organizacional e gerencial. (ROCHA, 1998, p.17)

Porém, é na dimensão da gestão que acontece a grande mudança na administração pública, por uma nova cultura gerencial e suas respectivas práticas. Nesse sentido, o contrato de gestão passa a ser o grande curinga dessa política. A implantação de uma nova cultura gerencial, centrada em resultados, na

competição administrada e baseada na avaliação de desempenho, busca garantir o controle posteriori dos resultados.

Melo (2005, p.872) reconhece o Fundef como um exemplo paradigmático e bem-sucedido das reformas de segunda geração com foco na descentralização. O autor considera o fundo como um mecanismo engenhoso para redefinir a estrutura de incentivos vigentes. A centralidade da educação para o desenvolvimento do país apresentava-se como uma das prioridades na agenda pública. Emergia um consenso em torno da elevação da qualidade da educação, tanto no meio empresarial quanto nos movimentos sociais.

O Fundef é considerado um dos responsáveis pelo crescimento da descentralização da educação no país. Tudo isso contribuiu também para a melhoria das condições de trabalho e do salário dos professores, particularmente no Nordeste. Foi responsável, ainda, pelo crescimento do processo de municipalização do ensino fundamental em todos os estados do país. Todavia, enfrentou graves problemas, como as desigualdades regionais e a diferenciação do atendimento dessa demanda educacional.

Os efeitos provocados pela nova concepção de administração gerencial das reformas implementadas no governo de FHC foram transformando e direcionando o foco das políticas públicas para a educação. Conceitos que eram restritos ao campo econômico, como gerencialismo, meritocracia, eficiência, qualidade, controle de resultados, *accountability* e responsabilização, passaram a ser de uso recorrente nesse setor, dominando a agenda nacional das políticas educacionais.

As reformas educacionais, que fazem parte da Reforma do Estado, compreendem parte de um esforço que objetiva, ao mesmo tempo, ajustar-nos aos novos tempos globais, tornar o Estado mais funcional e abrir novos espaços para a participação da sociedade na máquina estatal (ROCHA, 1998). Elas foram responsáveis por promover mudanças significativas nas funções que os municípios deveriam cumprir em relação à efetivação das suas políticas públicas, com destaque para a área educacional.

Juntamente com a municipalização, o Fundef, através do auxílio financeiro, foi responsável pelo aumento da oferta do ensino básico nos municípios. Isso permitiu a quase universalização do ensino fundamental. No entanto, devido às múltiplas realidades sociais configuradas em estados e municípios, apresentou impacto diferenciado nas inúmeras unidades da federação.

Nesse contexto, até meados da década de 1990, a política no cenário nacional se caracterizava, segundo Segatto

pela busca da universalização e da descentralização, falta de coordenação federal, duplicidade de redes de ensino, não redistribuição e/ou aumento dos recursos a estados e municípios e distribuição clientelista das transferências voluntárias dos recursos federais. Os resultados desse quadro foram o aumento da desigualdade de acesso e de qualidade entre as regiões brasileiras. (SEGATTO, 2015, p. 63)

A nova regulação estabelecia diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Houve fortes repercussões em todos os campos de atuação do poder estatal, especificamente nas novas formas de gestão educacional. E ainda apresentaram desdobramentos no campo das políticas públicas voltadas para a educação.

Assim, o Estado modificava gradualmente seu papel centralizador. Inseria, aos poucos, a participação da sociedade. Também apostava numa modernização que buscava a maior eficácia da atuação e democratização do Estado, que deve ser baseada na “ampliação da participação da sociedade nas decisões do estado” (ROCHA, 1998, p.57).

Com esses aspectos, as políticas educacionais estavam atreladas aos processos de reforma do Estado, centrados na gestão, descentralização, qualidade, autonomia, parceria público/privado, eficácia e avaliação dos resultados. Por tudo isso, também passaram a exprimir a mesma lógica utilizada pelos princípios da reforma. Prevalencia, portanto, a lógica do mercado sobre a lógica social.

A agenda política implementada no governo de FHC, na gestão do Ministro Bresser Pereira, fundou um momento histórico na educação brasileira. Esta agenda instituiu uma regulação normativa baseada em novos princípios de gestão educacional. Em relação ao sucesso da reforma do Estado com foco na descentralização, Arretche (1996) supõe que houve

uma expansão seletiva das funções do governo central, mais especificamente o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais e do próprio processo de descentralização. Essa função se torna ainda mais relevante em países caracterizados por disparidades intra-regionais muito significativas, como é o caso do Brasil. (ARRETCHÉ, 1996, p. 12)

Para Oliveira (2009, p.201), o principal marco das reformas para o campo da educação foi a descentralização administrativa, financeira e pedagógica “resultando em significativo repasse de responsabilidades para o nível local, por meio da transferência de ações e processos de implementação, atribuindo grande relevância à gestão escolar”. Nesse sentido, o diretor, na figura de seu principal representante, passou a incorporar esse novo modelo de gestão, provocando mudanças na forma de gerência das escolas, que passa a ter um caráter de empresa, com metas a atingir.

Essas reformas determinaram, segundo Oliveira (2009, p.201), “novas formas de financiamento, gestão e avaliação da educação básica, conformando uma nova regulação assentada na descentralização e maior flexibilidade e autonomia local, acompanhando tendência verificada em âmbito internacional”. Estabelecia-se, dessa forma, uma nova regulação que

ao mesmo tempo em que descentraliza as ações de implementação (e com elas recursos financeiros, autonomia orçamentária, contratos por meio de metas e compromissos a serem atingidos), põe em prática novas formas de controle e vigilância, de auto verificação, muitas vezes com base na cobrança dos resultados que foram prometidos por meio da fixação de objetivos e metas pelos próprios envolvidos. (OLIVEIRA, 2009, p.202)

Surgiram novas formas de relações entre União, estados e municípios. Essa forma de descentralização dava mais poder e autonomia aos municípios e escolas. Entretanto, também exigia dos mesmos um retorno em forma de prestação de contas pelos serviços prestados à sociedade.

Entra em cena o ‘novo’ papel Regulador do Estado, o qual Barroso (2005, p.727) associa ao ato “de consagrar, simbolicamente, outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas” e também de “demarcar as propostas de ‘modernização’ da administração pública em relação às práticas tradicionais de controle burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal”. Neste sentido, o autor entende a ‘regulação’ como “mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados” (BARROSO, 2005, p.727).

Por todos esses aspectos, emergem, no Brasil, as primeiras experiências com as avaliações em larga escala. Esse momento é considerado por Oliveira e

Sousa (2010, p. 19) “como o aspecto mais centralizador das iniciativas de política educacional dos últimos tempos”. Um marco que se manifesta com a criação de exames ou avaliações para todos os níveis do sistema educacional, da educação básica à universidade. Como exemplo, em âmbito federal os autores destacam: o Saeb (ampliado com a Prova Brasil e a ANA), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e no ensino superior, o Exame Nacional de Cursos (ENC), substituído pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

A implementação da LDB, em 1996, veio consolidar as políticas educacionais voltadas para as novas formas de regulação estatal. Nelas se destacam temas como avaliação, gestão democrática e participação da comunidade nos conselhos escolares. Era a primeira vez que uma legislação brasileira educacional fazia referência ao tema da avaliação. A avaliação atrelada à qualidade, ou seja, como o objetivo de atuar sobre a qualidade do ensino. Além da avaliação, trazia também outros elementos da política de *accountability*: a cobrança por resultados e a responsabilização, como veremos no tópico a seguir.

2.2.1

O debate no Brasil – Prós e contra as políticas de responsabilização

Há alguns anos que, a partir de posições teóricas diversas, pesquisadores têm se interessado, no Brasil, por discutir e por investigar a influência da avaliação e das políticas meritocráticas e de responsabilização nas escolas e no aprendizado dos alunos, chegando muitas vezes a conclusões controversas (BROOKE, 2013, FREITAS, 2013, VELOSO *et al.*, 2009). Um exemplo claro dessa discussão encontra-se em um debate travado, em 2013, pelos pesquisadores Nigel Brooke e Luiz Carlos Freitas em um ciclo de debates promovido pela Fundação Carlos Chagas e posteriormente publicado nos periódicos *Cadernos de Pesquisa* desta mesma Fundação. O tema do central do debate envolveu os impactos atuais e/ou potenciais das políticas de *accountability* sobre a educação no Brasil.

No caso do Brasil, segundo Brooke,

as políticas de *accountability* são de diferentes tipos, aplicadas com metodologias e periodicidades distintas e com níveis variados de abrangência e premiação, mas todas coincidem em propor uma remuneração variável adicional para os professores

que, no seu cálculo, leva em consideração o nível de desempenho alcançado pelos alunos da escola em uma ou mais avaliações externas. (BROOKE, 2013, p.37)

A palavra *accountability*, em inglês, expressa dois conceitos: um relacionado com a prestação de contas e o outro com a ideia da responsabilização, sendo que o último significado é o que mais exprime a ideia de que a escola precisa ser lembrada de suas responsabilidades, ou seja, o conceito de responsabilidade é inseparável do conceito de prestação de contas, ao mesmo tempo em que é consequência direta deste. O público tem o direito de exigir que a escola assuma a responsabilidade direta pelo resultado de seus alunos, visto que esta é mantida com recursos oriundos dos impostos pagos pela população (BROOKE E CUNHA, 2011, p.50).

Freitas (2013) toma como exemplo países que acumulam experiências com políticas de *accountability* desde a década de 1980, como é o caso do Chile e dos Estados Unidos. O autor aponta várias consequências negativas das políticas de *accountability* nesses países e registra seu temor de que o Brasil também acabe sendo afetado de forma negativa. Já Brooke (2013) refuta alguns dos argumentos sustentados por Freitas e defende a implementação de políticas de *accountability* com o argumento de que, em contexto diferente, a política pode se comportar de outra forma. Para o autor, a comparação de escolas, um dos efeitos das políticas de *accountability*, é um procedimento legítimo, pois serve para identificar tanto instituições com dificuldades de desempenhar seu trabalho como aquelas que podem servir de aprendizagem para outras.

Freitas (2013) ressalta que suas críticas são voltadas contra as políticas de *accountability* e a cultura de auditoria que elas promovem sobre as escolas, os profissionais e as redes de ensino. A política educacional da última década, baseada em elementos gerencialistas, na visão de Freitas (2007, p.214), pôs ênfase na prática das avaliações estandardizadas, de maneira a consolidá-la como importante estratégia da administração central e indutora das avaliações subnacionais. Nesse contexto, avaliação, gestão e responsabilização passaram a formar um tripé em que se apoiam as políticas de indução da melhoria da qualidade da educação nacional e subnacional.

Em pesquisa realizada no Brasil a respeito dos usos dos resultados das avaliações externas nos estados, Brooke e Cunha (2011, p.56) constataram que, de

forma isolada ou em conjunto com outras informações, os resultados “estão sendo usados para finalidades que variam entre a criação de indicadores estaduais de desenvolvimento educacional até a avaliação de desempenho de diretores escolares”. As Secretarias estão aproveitando de diversas formas as informações geradas pelos instrumentos e análises, cada vez mais sofisticadas, de uma nova geração de políticas de avaliação. Com isso, estão se libertando dos constrangimentos que sofriam no passado. Em consequência, se inicia uma nova cultura de usos dos resultados das avaliações externas, as quais já completaram mais de duas décadas em nosso país. Contudo, alguns estados utilizam a justificativa de que as avaliações externas são necessárias para o diagnóstico da aprendizagem dos alunos e para o direcionamento de novas políticas educacionais. Entretanto, autores como Afonso (2012), Freitas (2013), Casassus (2009), Ravitch (2011) e Arroyo (2010) vêm apontando que elas podem provocar reações e efeitos perversos no campo educacional.

A política de responsabilização pode levar ao discurso da excelência. Este, segundo Afonso (2009, p. 87), “é também um discurso moral que culpabiliza os indivíduos pela crise e pelo fracasso das instituições, ao mesmo tempo em que apela a que esses mesmos indivíduos sejam mais produtivos e mais responsáveis”. Nesse cenário, as avaliações externas se mostram úteis e necessárias para que os governos formulem políticas públicas com base no diagnóstico de seus resultados. Todavia, elas também apresentam efeitos colaterais, visto que, ao chegar ao chão da escola, as políticas sofrem inúmeros desdobramentos e usos pelos atores escolares.

Machado e Miranda (2012, p.14) defendem que as políticas de avaliação e de responsabilização, com vistas à melhoria da qualidade nas redes de ensino, se apresentam como importantes aparatos da gestão educacional. Contudo, reconhecem que essas políticas podem aumentar ainda mais as pressões e as exigências por resultados sobre a gestão da escola (nível micro), por parte do nível macro do sistema. As autoras entendem a responsabilização como consequência do processo da autonomia escolar. Ressaltam, ainda, que “não há autonomia sem a capacidade de assumir responsabilidades, ou seja, a escola deve responder por suas ações, prestar contas dos seus atos e realizar os seus compromissos, de modo a enfrentar reveses e dificuldades” (LUCK, 2000, *apud* MACHADO E MIRANDA, 2012, p.12).

Segundo Krawczyk (2009), a tendência atual das reformas educativas está mudando a natureza da escola como organização. Especialmente por ter a gestão como um de seus fundamentos. Nesse contexto, o imperativo da eficácia passa a substituir a preocupação com outros valores, como a identidade cultural e moral. Trata-se de uma mudança radical no pensar e implementar a gestão dos sistemas educativos. Tudo isso, imposto, em parte, pela posição hegemônica das reformas políticas que aconteceram no Brasil e no mundo nas últimas décadas. A lógica, os princípios e os valores que subjazem às novas propostas de gestão escolar, “devem ser entendidos no cenário de um novo desenho do papel do Estado, suas novas funções e responsabilidades” (KRAWCZYK, 2009, p. 122).

Shiroma e Evangelista (2011, p.127), ao discutirem questões relativas à avaliação e à responsabilização pelos resultados educacionais nas políticas para professores, compreendem-nas como novos modos de governar a educação. Para essas conclusões, as autoras baseiam-se na literatura e em consultas a documentos nacionais e internacionais. Consideram que “publicar resultados de avaliações sem considerar as condições em que foram produzidos conduz a análises equivocadas sobre os fatores que interferem na relação ensino-aprendizagem”. Análises que, muitas vezes, ao focar em fatores extraescolares, responsabilizam os docentes pelos resultados insatisfatórios dos alunos. No entanto, no entendimento delas esses resultados não são apenas escolares, mas também sociais.

Ao investigar como diretores escolares usam os resultados de testes do Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica em Minas Gerais (PROEB), a partir do ano 2000, Silva (2010, p.197) concluiu que “os ‘resultados’ das avaliações geram transtornos, pressões e constrangimentos visíveis nos diretores e causam interferências no aspecto administrativo, pedagógico, político e financeiro da escola”.

Além disso, a autora constatou que os resultados dos testes também exercem influencia “nas decisões administrativas, tanto no seio da escola quanto nos órgãos centrais”. Mesmo em meio a situações complexas e pressões por resultados, Silva observou que a escola e seus atores encontram brechas nas cobranças de instâncias superiores. Conseguem driblar as regras impostas e constituir novas estratégias, articulações e adesões consentidas. Tudo isso se traduz em novos modos de regulação da educação por meio da avaliação (SILVA, 2010, p. 199).

Passone (2014) realizou uma revisão crítica de literatura produzida entre 2004 e 2014, a fim de situar a utilização dos resultados de testes padronizados como instrumentos de gestão educacional e regulação do trabalho escolar. Também relacionou a pesquisa aos incentivos monetários por desempenho nesses testes. Segundo constatações do autor, temos um cenário no país “em que a questão da eficiência e eficácia das políticas de responsabilização e utilização de incentivos monetários parece se inscrever no âmbito da lógica do indecível, isto é, daquilo que é impossível de ser classificado como verdadeiro ou falso”.

O autor chega a essa conclusão ao levar em consideração que a responsabilização da educação realizada via monitoramento, controle e avaliação “vem ocorrendo em detrimento da melhoria de elementos estruturais relacionados ao processo educacional, tornando-se apenas um procedimento de racionalização dos recursos existentes, sem aportar investimentos substanciais às escolas” (PASSONE, 2014, p. 443). As análises de Passone apontam que os discursos dos estudiosos a esse respeito oscilam entre dois extremos:

de um lado, estão os críticos que buscam investigar os reflexos da reforma política na organização da educação e do ensino; de outro, os que defendem sua implementação e aprimoramento, como meio de responsabilização dos profissionais e suposta melhoria da qualidade educacional. Entre essas duas posições, há aqueles que demandam mais evidências científicas sobre a efetividade de tais propostas sobre o aprendizado dos alunos. (PASSONE, 2014, p.445)

Por todos esses aspectos, este trabalho pretende fugir das polarizações e situar-se entre aqueles que buscam mais evidências sobre os efeitos do PENDez, na gestão escolar, no trabalho pedagógico do professor e no desempenho dos alunos, por meio da percepção dos próprios agentes escolares e do Paic. No próximo tópico, veremos como ocorreu a expansão das políticas de responsabilização subnacionais no Brasil.

2.2.2

A expansão das políticas de responsabilização nos estados brasileiros

No início da década de 1990, desde a criação do Saeb, muitos estados tiveram a iniciativa de construir seus próprios sistemas de avaliação. Essa

dinâmica é vista por Brooke e Cunha (2011, p.7) “ora como uma expressão compreensível da sua autonomia administrativa constitucional, ora como um desperdício de recursos”. São políticas que ignoram a existência de avaliações externas nacionais, que são capazes de fornecer as informações das quais os gestores estaduais, municipais escolares precisam. Os autores consideram que o Saeb está na raiz dos sistemas nacionais de avaliação, exercendo uma forte influência na criação destes.

De fato, inspirados nas iniciativas do governo federal, 18 dos 27 estados do Brasil, já desenvolveram seus próprios sistemas de avaliação. Além de tudo, alguns municípios também tomaram essa iniciativa. Segundo a pesquisa de Araújo (2014), até 2012, onze secretarias estaduais desenvolviam políticas de responsabilização educacional com bonificação para escolas, alunos e professores, gestores e técnicos das secretarias de educação. O quadro 1 apresenta os estados que implementaram políticas de responsabilização.

Segundo os dados da pesquisa de Araújo (2014), as secretarias de educação desenvolvem desenhos diversificados de políticas de responsabilização, com base no desempenho de diferentes variáveis e regras de implementação.

Quadro 1 - Estados com políticas de responsabilização - 2012

Região	Estado	Política de responsabilização
Norte	Acre	Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional (2010)
	Tocantins	Prêmio de Valorização da Educação Pública do Tocantins (2011)
Nordeste	Ceará	Premiação para alunos do Ensino Médio (2009)
		Prêmio Aprender para Valer (2009)
		Prêmio Escola Nota Dez (2011)
	Paraíba	Prêmio Escola de Valor (2012)
		Mestres da Educação (2012)
Pernambuco	Bônus de Desempenho Educacional (2008)	
Centro-Oeste	Goiás	Prêmio Poupança Aluno Bônus de Incentivo Educacional (2012)
	Mato Grosso do Sul	Programa Escola para o Sucesso (2011)
Sudeste	Espírito Santo	Bônus desempenho (2009)
	Minas Gerais	Prêmio por Produtividade (2008)
	São Paulo	Bonificação por Resultados (2008)
	Rio de Janeiro	Bonificação por Resultados (2011)

Elaboração própria. Fonte: (ARAÚJO, 2014, p. 51-52)

Estes desenhos variam em relação à distribuição da bonificação, à forma de pagamento e ao estabelecimento do valor pago. A autora também aponta algumas unanimidades entre as políticas das secretarias, tais como a mensuração do trabalho realizado pelos professores e pelas escolas, por meio do desempenho dos estudantes em avaliações de larga escala (ARAÚJO, 2014). Outro resultado interessante encontrado na pesquisa foi a ausência de punições.

O Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) apresenta a mais antiga iniciativa de avaliação da alfabetização no Brasil. A experiência teve início em 1996, enquanto a maioria dos sistemas estaduais só passou a avaliar esta fase a partir de 2000. Atualmente, são 11 os estados que possuem avaliação em larga escala na alfabetização. Em particular, os estados do Ceará e de Minas Gerais têm desenvolvido políticas de responsabilização com bonificação para escolas e professores com base nos resultados da alfabetização, como o PENDez no Ceará, objeto dessa pesquisa, e o Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), em Minas Gerais. O quadro 2, a seguir, mostra os estados que apresentam sistemas de avaliação próprios nos três primeiros anos do ensino fundamental:

Quadro 2 - Avaliação Educacionais Estaduais no Ciclo de Alfabetização

Região	Estado	Nome e data da criação	Série/ano	Dep. Administrativa	Componente Curricular
Norte	Amazonas	Sistema de Avaliação do Desempenho Educacional do Amazonas (Sadeam) (2008)	3º ano do EF (2011)	Escolas estaduais	Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática
	Rondônia	Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia (Saero) 2012	2º do EF	Escolas estaduais	Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática
Nordeste	Ceará	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (1992) Spaece- Alfa 2007/2011	3º ano do EF 1º e 2º ano do EF (até o 5º ano)	Escolas estaduais e municipais	Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática
	Bahia	Sistema de Avaliação Baiano da Educação - Avaliação Externa da Alfabetização (Avalie-Alfa) 2011	2º ano do EF		

¹¹ Escolas estaduais que ainda oferecem a etapa e escolas municipais que aderiram ao Pacto com municípios, ação do Programa Todos pela Escola.

	Pernambuco	Sistema de Avaliação Educacional do Pernambuco 2000	3º ano	Escolas estaduais	Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática
Sudeste	Espírito Santo (Paebes-Alfa)	Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (Paebes) 2000 Paebes Alfa -2008	1º ano do EF (1ª onda) 3º ano EF (3ª onda)	Escolas estaduais, municipais e particulares participantes	Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática
	Minas Gerais	Programa de Avaliação da Alfabetização - Proalfa – 2005	2º, 3º e 4º ano do EF	Escolas estaduais e municipais	Língua Portuguesa (leitura e escrita)
	São Paulo	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) 1996	2º e 3º ano do EF	Escolas estaduais	Língua Portuguesa (leitura e escrita) Matemática. Ciências da Natureza e Ciências Humanas
		Avaliação da Aprendizagem em Processo -2011	1º, 2º e 3º ano do EF	Escolas estaduais	Língua Portuguesa (leitura e escrita) Matemática.
Centro-oeste	Goiás	Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás (Saego) 2011	2º ano de EF	Estaduais e conveniadas participantes	Língua Portuguesa (Leitura)
	Mato Grosso do Sul	Sistema de Avaliação da Educação da rede Pública de Mato Grosso do Sul (Saems) 2003	2º, 3º e 4º ano do EF	Escolas estaduais	Língua Portuguesa (Leitura e escrita) e Matemática
Sul	Rio Grande do Sul	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (Saers) 2007	2º e 3º ano do EF	Escolas estaduais (censitário) e municipais e privadas	Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática

Elaboração própria. Fonte: Inep/Brasil (2015, p.3)

Uma das características presentes nos sistemas estaduais de avaliação é o foco nas disciplinas de matemática e língua portuguesa. O sistema da Bahia, por exemplo, aplica testes de desempenho no 2º ano do ensino fundamental, duas vezes por ano. Isso é feito no início e no final do ano letivo e inclui questionários contextuais respondidos por professores e gestores escolares (BRASIL, 2015).

O Paebes-Alfa, do Espírito Santo é o único que adota um desenho longitudinal. Nele os estudantes fazem uma avaliação de entrada e saída. Ocorre apenas nas turmas de 1º, 2º e 3º ano do ensino fundamental. O teste é aplicado apenas no final do ano.

Essas informações nos permitem considerar que os gestores estaduais têm interesse em coletar informações e em acompanhar o desempenho de suas redes de ensino.

No próximo tópico, sob as perspectivas de Barroso (2011) e Lascoumés e Le Galés (2012), abordaremos as novas formas de regulação na educação por meio da instrumentação da ação pública. Este conceito foi desenvolvido pelos

pesquisadores franceses para compreender a diversidade de atores que atuam nas diferentes instâncias das políticas públicas, além do modo como interpretam e transformam-nas.

2.3

A regulação na educação por meio da instrumentação da ação pública

Barroso (2005, p. 12) usa o conceito de regulação para apresentar “dois tipos de fenômenos diferenciados, mas interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores; os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam”. No primeiro caso, trata-se de uma regulação institucional, normativa e de controle. O autor, usando as palavras de Maroy e Dupriez (2000), define essa regulação como “o conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores, sobre os quais detém certa autoridade” (BARROSO, 2005, p. 13). No segundo caso, que se refere aos modos como os atores se apropriam das políticas e as transformam, Barroso define como uma regulação situacional, ativa e autônoma que é vista como

um processo ativo de produção de “regras do jogo” (Reynaud, 1997 e 2003) que compreende, não só a definição de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também, o seu (re) ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e ações dos vários atores, em função dessas mesmas regras. (BARROSO, 2005, p.13)

Os modos de regulação institucionais de um sistema educativo são considerados por Maroy (2011, p. 19) “como o conjunto dos mecanismos de orientação, de coordenação, de controle das ações dos estabelecimentos, dos profissionais ou das famílias no seio do sistema educativo, como modos de regulação implantados pelas autoridades educativas”. A regulação no sistema educativo, como em outros campos sociais, surge dos vários cruzamentos de ideias e conceitos. Fazem parte também da regulação os

diversos arranjos institucionais definidos, promovidos ou autorizados pelo Estado (as regras e leis proclamadas por diferentes níveis de autoridade pública, o poder discricionário entregue às autoridades locais, os dispositivos de concertamento, de coordenação ou de controle, como o quase-mercado, a avaliação, etc.) são alguns modos de regulação que contribuem para coordenar e orientar a ação dos estabelecimentos, dos profissionais, das famílias no sistema educativo pela distribuição dos recursos e limitações (MAROY, 2011, p.22).

Por todos esses aspectos, a regulação institucional remete “aos modos de orientação, coordenação e controle dos atores, que são objetivados e institucionalizados em dispositivos materiais, legais, técnicos, que derivam de uma ação pública e de Estado”, compreendidos como dispositivos de mercado. (MAROY, 2011, p.22). A regulação, nesse sentido, “é constituída por um processo múltiplo por suas fontes, seus mecanismos, seus objetos, mas também pela pluralidade de atores que a constroem (no nível transnacional, nacional, local)”.

Para Barroso (2005, p.50), o conceito de ‘regulação nacional’ se identifica com o de regulação institucional. É o “modo como as autoridades públicas exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, imposições e constrangimentos no contexto da ação dos diferentes atores sociais e seus resultados”.

As novas abordagens de gestão pública não melhoram apenas o contrato social. Para Oliveira (2011, p. 83), “elas encarnam também um conjunto de relações que investe o indivíduo de capacidades e habilidades particulares”. Trata-se da criação de uma nova forma de relação do “Estado com a sociedade civil, nomeada de parceria, em que o envolvimento e engajamento dos atores sociais, no nível individual e coletivo, são buscados, tendo por objetivos encontrar soluções locais para problemas que são muitas vezes de ordem geral”.

Nesse contexto, o conceito de ação pública, segundo Delvaux (2007, *apud* OLIVEIRA, 2011, p.84), pode indicar a multiplicidade e a diversidade de atores que participam do processo. A ação pública

explora o caráter compósito do ator público envolvido na implementação das políticas públicas que, por meio dos processos de descentralização, têm atenuado as relações de hierarquia entre esses atores, além de destacar a relativização do impacto do momento da tomada de decisão política, a não

linearidade dos processos de execução; o caráter fragmentado e flexível da ação pública. (OLIVEIRA, 2011, p. 84)

A ação pública, nesse caso, não é domínio apenas do Estado. Participam dessa ação uma grande diversidade de atores que atuam nas diferentes instâncias públicas em diferentes níveis de poder. Dessa forma, “a ação pública pressupõe a descentralização e a integração no nível da implementação das políticas públicas sociais” (OLIVEIRA, 2011, p.84), integrando uma multiplicidade de atores, e o Estado passa a ser mais um parceiro nessa relação.

O conceito de ação pública foi justamente desenvolvido para esclarecer a complexidade das relações no âmbito da gestão das políticas públicas. Tais relações foram se formando e se transformando a partir das mudanças culturais, sociais e políticas que foram acontecendo no mundo. A complexidade da interdependência das relações também acontece entre os atores envolvidos. Nesse caso, a ação pública não se restringe à execução das regras da política. Contudo, acontece a partir de negociações e discussões entre atores das diferentes instâncias (OLIVEIRA, 2011). “A ação pública se caracteriza por reacomodação, um intrincado aleatório de redes, uma multiplicação de atores, de finalidades múltiplas, de heterogeneidade, de transversalidade de problemas, de mudanças de escalas dos territórios de referência” (LASCOUMÈS E LE GALES, 2012 a, p.28).

Nesse contexto, Barroso (2011, p.104) considera que os ‘instrumentos de ação pública’ (IAP) são essenciais para entendermos “como se operam as mudanças nas políticas públicas e os papéis que os novos modos de regulação desempenham na reorganização do Estado e em suas formas de governo”. Entre os diferentes tipos de instrumentos da ação pública, Barroso (2011) destaca as ‘boas práticas’ como uma das mais fortes expressões da política baseada na evidência. “Trata-se de selecionar (segundo critérios de evidência cientificamente comprovados) processos, técnicas, métodos que permitam resolver um determinado problema considerado politicamente relevante” (BARROSO, 2011, p. 106).

O Paic e o PENDez do Ceará nasceram como políticas baseadas nas ‘boas práticas’. O Paic veio de experiência exitosa de Sobral. O PENDez, nascido no âmbito do Paic, tem como um de seus objetivos, a troca das ‘boas práticas’ entre as escolas parceiras. Por esses motivos, ambos se utilizam dos instrumentos da ação pública, visto que são políticas baseadas em evidências. Para Barroso

o recurso às práticas baseadas na evidência como instrumentos de regulação (seja nas *best practices* ou *what works*) procura introduzir um novo tipo de conhecimento na política e no trabalho docente que é considerado pelos seus promotores como: mais científico que estatal; mais pragmático que ideológico; mais técnico que político; mais prático que teórico; mais próximo dos professores e das escolas que dos burocratas e da administração. (BARROSO, 2011, p.108)

Segundo Lascoumès e Le Galès (2012, p.82), a ação pública “não é nem um conjunto de ordens nem um caos local em que todos os atores só agem de acordo com seus interesses e particularismos”. Sua análise descreve a informação que se traduz por meio da descoberta dos impactos nas ordens locais. Portanto, não é fácil entender as práticas dos atores locais. Muito menos é simples compreender “como dão significado e se apropriam desta ou daquela parte do programa público, sem conhecer a história de suas interações, os compromissos dos trabalhos em execução, bem como as novas alianças seladas” (LASCOUMÈS E LE GALES, 2012, p.86). Os autores defendem que

a mobilização dos atores sociais só pode ser compreendida mediante uma contextualização precisa e uma análise dos múltiplos desafios locais (de uma organização, de um território, das redes). A história das identidades e dos quadros administrativos e das identidades de ação apreendidos em nível territorial são indispensáveis para não tornar abstrata a execução do programa X na cidade Y (LASCOUMÈS E LE GALES, 2012, p.86).

A ação pública se estabelece em sistemas complexos de relações, por isso “é uma prática de poder, indissociável das questões de dominação e de resistência, bem como dos desafios de legitimidade dos gestores públicos” (LASCOUMÈS E LE GALES, 2012, p.94). Analisar a execução de suas práticas, portanto, é tentar explicar de forma clara e compreensiva as lógicas de uma dinâmica quase sempre imprevisível em suas formas, seus atores e seus efeitos.

Dessa forma, “um instrumento da ação pública constitui um dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função de representações e de significações de que ele é portador” (LASCOUMÈS E LE GALES, 2012, p.200). A instrumentação da ação pública é, então,

um meio de orientar as relações entre a sociedade política (via executivo-administrativo) e a sociedade civil (via seus sujeitos administrados), por intermediários, dispositivos que misturam dispositivos técnicos (medidas, cálculos, regras jurídicas, procedimentos) e sociais (representações, símbolos). Essa instrumentação se exprime através de uma forma, mais ou menos estandardizada, que constitui uma passagem obrigatória para a ação pública e mistura obrigações, relatórios financeiros (ajudas econômicas) e meio de conhecimentos das populações (observações e estatísticas) (LASCOUMÈS E LE GALES, 2012, p.201).

Portanto, dependendo dos instrumentos escolhidos, os atores sociais e políticos vão desenvolver capacidades e atuações de maneiras diferenciadas. Quando colocados em ação, esses instrumentos abrem aos agentes políticos novas possibilidades de utilização ou de interpretação. Como consequência, se tornam imprevisíveis e de difícil controle, promovendo uma dinâmica de institucionalização. “Como toda instituição, os instrumentos permitem estabilizar as formas de ação coletiva, de tornar mais previsível e, sem dúvida, mais visível o comportamento dos atores” (LASCOUMÈS E LE GALES, 2012, p. 202).

O conceito de IAP, defendido por Lascoumès e Le Galès (2012, p. 21), “permite ultrapassar as abordagens funcionalistas que se interessam antes de tudo pelos objetivos das políticas públicas, por considerar a ação pública sob o ângulo dos instrumentos que estruturam seus programas”. A abordagem por meio dos IAP leva em consideração as múltiplas dimensões que de outra maneira seriam poucos visíveis.

Através de determinados instrumentos da ação pública, reconhecidos como ‘boas práticas’, Barroso (2011, p. 109) afirma que “se pode introduzir simultaneamente: um modo de governo; um padrão para investigação; um referencial para o trabalho docente; um programa de melhoria; um dispositivo de avaliação, um sistema de prestação de contas”. Por todos esses aspectos,

- a) Permite governar de modo mais ‘persuasivo’ reconhecendo a autonomia dos atores para selecionarem “as melhores práticas” que são disponibilizadas pelos organismos oficiais, de acordo com os critérios ditos de ‘racionalidade científica’.
- b) Dá uma indicação clara à academia e aos investigadores, no domínio da educação, sobre a investigação que será financiada oficialmente e que tipos de estudos devem fazer para apoiarem as políticas públicas, isto é, a investigação experimental, avaliativa e predominantemente quantitativa.

- c) Reforça a dimensão técnica do trabalho docente, relativizando a dimensão ética e reflexiva, de acordo com um processo de desinstitucionalização da identidade desses profissionais.
- d) Define as metas para o programa de melhoria das escolas e para formação de professores cuja prioridade passa a ser conhecer aquilo que funciona e aprender a por isso em prática.
- e) Centra a avaliação do desempenho docente nas suas competências para utilizar ‘boas práticas’ e julga os seus resultados em função dos que são conseguidos por essas mesmas práticas.
- f) Dá visibilidade ao trabalho do professor e da escola e permite utilizar a ‘evidência’ do sucesso ou insucesso dos seus resultados (medida por ‘processos científicos’) para prestar conta aos diferentes *stakeholders*. (BARROSO, 2011, p.109)

O Paic e o PENDez são políticas cujos princípios buscam introduzir uma concepção de conhecimento pedagógico na formação de professores e gestores, por meio da formação continuada destes. Os programas apostam na formação, como uma das práticas que podem transformar a aprendizagem dos alunos e a forma de trabalhar dos professores. Nestas formações, o grande destaque é a troca de experiências exitosas desenvolvidas pelos professores. Dessa forma, a equipe do Paic consegue ficar bem próxima dos professores e pode acompanhar suas ações na sala de aula. Isto também se dá por meio da participação dos docentes nas formações, momento em que eles compartilham suas dificuldades e seus sucessos.

No próximo capítulo abordaremos as trajetórias das políticas educacionais cearenses desde a reforma da educação no estado até o Paic e o PENDez.