

A Disseminação das Mudanças Educacionais nos Estados Brasileiros: principais fatores explicativos

Autoria: Catarina Ianni Segatto, Fernando Luiz Abrucio

Na década de 1990, foi iniciado no Brasil um processo reformista no plano federal. A reforma tinha como principais objetivos o ajuste fiscal e o aumento do desempenho governamental, sendo que o primeiro prevaleceu nas ações. Em seguida, as reformas são disseminadas para o plano subnacional em função de diversos fatores, tais como: o Plano Real, a atuação do Governo Federal e de empreendedores políticos que participaram da reforma do Governo Federal e a existência de um espaço de disseminação das informações como o Conselho de Secretários Estaduais de Administração (CONSAD). As reformas nos estados brasileiros tiveram dois momentos. Esse primeiro momento esteve mais ligado ao ajuste fiscal. Num segundo momento, as reformas estão sendo implementadas com a finalidade de melhorar o desempenho e a efetividade das políticas públicas. O objetivo do artigo é, portanto, analisar o processo de disseminação desse segundo momento, no qual as reformas foram disseminadas nas políticas públicas, especialmente, na Educação. Na literatura sobre políticas públicas, as variáveis que influenciam sua disseminação são diversas, como: redes, prêmios, banco de dados, empreendedores políticos e ideologia. A partir disso, busca-se verificar quais fatores influenciaram o processo de disseminação das reformas educacionais recentes e a importância desses fatores em cada caso. Os casos foram escolhidos com base na realização da reforma, mas diferem na sua caracterização e histórico institucional, na forma como implementaram as reformas e em seus contextos econômicos, políticos e sociais. Os estados são: Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo. A metodologia, portanto, inclui a sistematização da bibliografia sobre disseminação de políticas públicas e sobre as reformas educacionais, coleta de dados em questionário aplicado nessas Secretarias, em entrevistas semi-estruturadas realizadas com as Secretarias e com especialistas da política educacional e na IV Reunião Ordinária do Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) de 2010. Por fim, foi realizada a análise qualitativa dos dados. Com a pesquisa, foi possível verificar que algumas variáveis são mais relevantes do que outras. Nos casos, os organismos multilaterais e as organizações nacionais e internacionais ligadas à área influenciaram esse processo, mas, principalmente, o Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) por meio de mecanismos de indução. O CONSED desempenhou um importante papel de disseminador de informações nas experiências mais recentes – Espírito Santo e Minas Gerais. E os empreendedores são citados pelos entrevistados como os principais responsáveis pela adoção das reformas, podendo explicar juntamente com o contexto institucional a diferença entre as reformas adotadas.

1. Introdução

A partir de 1980, mudanças na burocracia têm sido operadas em função de fatores, tais como: a globalização, as inovações tecnológicas e as crises fiscais dos Estados de Bem-Estar Social (ABRUCIO, 2006). No Brasil, a reforma do Estado foi implementada com a criação do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) em 1995 tendo como funções principais o ajuste fiscal e a melhoria do desempenho governamental. No entanto, o ajuste fiscal sobrepujou o gerencial (REZENDE, 2002). Essas ideias reformistas foram disseminadas principalmente aos governos estaduais, após a grande crise financeira por que passaram em 1995 (ABRUCIO & GAETANI, 2006).

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

Para o autor, as reformas ocorridas nos estados tiveram duas fases, a primeira mais ligada ao ajuste fiscal e a segunda, à melhoria da qualidade e da efetividade das políticas públicas. Segundo Abrucio & Gaetani (2006), a disseminação da primeira fase de reformas foi influenciado por diversos fatores. A partir do Plano Real, os estados entravam numa crise econômica, isso aliado a problemas de gestão levaram os estados a reformarem suas administrações. Mudando a dinâmica das relações intergovernamentais no Brasil e enfraquecendo o modelo estadualista predatório. Além disso, o Plano Real possibilitou a formação de uma coalizão em torno da questão do ajuste fiscal.

Para eles, os empreendedores políticos também influenciaram esse processo. Influenciados pelas ideias de Bresser, migraram do Governo Federal para os governos estaduais ou se tornaram consultores para esses governos, principalmente, a partir de 2003, sendo assim importantes atores que impulsionaram as reformas. Uma das primeiras experiências de reformas estaduais, o Choque de Gestão realizado em Minas Gerais, deu visibilidade às ações reformistas.

Os autores citam que a *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD) e os bancos de experiências foram espaços e meios de disseminação das informações sobre as reformas. Assim como o CONSAD que teve uma atuação mais destacada durante todo o processo de reforma (ABRUCIO, 2010a; ABRUCIO & GAETANI, 2006; GAETANI, 2010).

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

O presente artigo busca explicar o segundo processo de disseminação das reformas, no qual as reformas foram implementadas nas políticas sociais, especificamente na Educação. Utilizando o arcabouço teórico de disseminação de políticas públicas, o objetivo do trabalho é entender o motivo que levou os estados a adotarem as reformas e as instituições e atores que influenciaram esse processo. Isso é fundamental para compreensão das mudanças recentes na política educacional no Brasil.

Para o alcance desse objetivo, foi sistematizada a literatura sobre disseminação de políticas públicas, a partir do entendimento de que as reformas podem ser analisadas como estas. Foi realizada a análise qualitativa de pesquisas sobre o tema, de questionário aplicado nas Secretarias Estaduais de Educação e de entrevistas semi-estruturadas a partir de uma análise comparada entre quatro estados que realizaram as reformas.

2. O que influencia a disseminação de políticas? O ponto de partida conceitual

Segundo Farah (2008), a disseminação de políticas públicas compreende um processo de “repetição” em diversos locais de uma política inovadora¹. A autora destaca que, na disseminação, o processo tem sujeito e intencionalidade e é resultado da produção local, diferenciando-o dos conceitos de transferência e de difusão. A disseminação também difere de melhores práticas e de replicação por dar papel ativo à localidade, ou seja, no processo de “repetição” de uma política, há sua “recriação”.

A inovação e a disseminação aumentaram no Brasil a partir da década de 1990, principalmente, devido a quatro fatores: econômicos, agências multilaterais, redemocratização/descentralização e prêmios/bancos de dados. Os fatores econômicos, como a abertura econômica, o ajuste fiscal e as privatizações, intensificaram a disseminação, pois transcendem as barreiras nacionais. Assim como, a influência dos organismos internacionais por meio da atuação das agências multilaterais e transacionais hegemônicas.

Apesar de não integrar a análise da autora, a redemocratização permitiu a disseminação de políticas a partir da entrada de novas forças políticas não tradicionais no jogo político, trazendo outras ideias, representando outros estratos sociais e aumentando a competição política nos governos subnacionais. A descentralização impactou o processo de disseminação pela transferência de atribuições e responsabilidades para outras esferas de governo. E, por fim, a existência dos prêmios e banco de dados permite a disseminação das informações.

Sugiyama (2004) mostra que na literatura sobre o tema há três correntes principais para explicar a difusão. A primeira é a dos incentivos políticos, ou seja, com o aumento da competição política e dos incentivos do Governo Federal, há o aumento da inovação e da difusão. A segunda explica esse processo pela ideologia, ou seja, os valores e crenças orientariam a difusão. E a terceira é a abordagem sociológica, na qual a mudança ocorre em função do contexto social, que inclui relações organizacionais e informais, ou seja, é esta corrente que explica a difusão por meio das redes e do efeito vizinhança. Segundo seu estudo sobre a difusão do Programa Bolsa-Família, as duas últimas correntes parecem explicar melhor o fenômeno.

Farah (2008) mostra que outros fatores são importantes nesse processo. A política pública precisa dar respostas a problemas e estes devem ser comuns e similares em mais de uma localidade. Isso torna a política um potencial para a disseminação. Mas os atores das diferentes localidades devem compreender o problema da mesma forma e deve haver a convergência entre o problema tratado pela política e a agenda da própria política nessas localidades.

Além disso, as informações devem ser disseminadas para que outras localidades tomem conhecimento da política. Assim como Sugiyama (2004), Farah (2008) aponta que muitas das inovações são disseminadas por meio do efeito vizinhança, ou seja, localidades vizinhas disseminam suas políticas entre elas. A disseminação também resulta da troca de informações em redes e em premiações e a publicização ocorre através de boletins e banco de dados.

No local, os atores sociais e políticos precisam incorporar a decisão de implementar a inovação. Essa atuação ativa dos atores está condicionada, segundo Farah (2008), ao contexto a constrangimentos institucionais e estruturais. Ao contrário de Sugiyama (2004), devem existir incentivos políticos, ou seja, benefícios políticos que a inovação trará, e financeiros vindos do Governo Federal, de agências multilaterais e de organizações do terceiro setor. E a disseminação é facilitada ou não pelo quadro institucional da localidade, depende da existência de características estruturais da localidade receptora, ou seja, deve haver um quadro administrativo e recursos suficientes para a implementação da política e a sua adaptação, e do legado de políticas prévias e é afetada pela seleção ideológica de alternativas favoráveis à política.

Dolowitz & Marsh (1996), apontam que os empreendedores da política e especialistas são importantes para espalhar as ideias e as organizações supra-nacionais desempenham um papel importante em sua troca, eventualmente, podem ter papel coercitivo. Segundo eles, esse processo é afetado pela complexidade dos problemas, pela multiplicidade dos objetivos, pela pouca informação e pela não previsibilidade dos resultados e efeitos. E ressaltam a importância da trajetória, do contexto e dos constrangimentos institucionais nesse processo.

A multiplicidade dos fatores que afetam a disseminação das políticas, como pode-se observar, é elevada. O artigo, portanto, busca verificar quais desses fatores são relevantes no caso analisado e o grau de importância deles. O próprio conceito de disseminação somente é utilizado por Farah (2008); os outros autores se referem à difusão e à transferência. Utilizaremos o conceito de disseminação, pois difusão supõe um centro do qual parte a política e transferência, uma imutabilidade da política transferida, o que, como será apresentado, não foi verificado na análise empírica.

3. Metodologia

A disseminação das reformas educacionais recentes nos estados brasileiros foi analisada por meio de quatro casos – Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo. A comparação entre os casos permite que as hipóteses sejam controladas e que seja aprofundado o conhecimento sobre o objeto (SARTORI, 1981). Os estados foram escolhidos, pois propuseram ideias reformistas, realizaram as reformas educacionais e tiveram caráter de liderança nesse processo. No entanto, são diferentes em três sentidos: na sua caracterização e histórico institucional, na forma como implementaram as reformas no período recente e em seus contextos econômicos, políticos e sociais.

Foram coletados dados em pesquisas anteriormente realizadas e em documentos sobre as reformas educacionais, na IV Reunião Ordinária do Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) de 2010, em questionário aplicado nas Secretarias Estaduais de Educação de quatro estados analisados e em entrevistas semi-estruturadas diretamente com as Secretarias Estaduais de Educação dos estados escolhidos, além de terem sido entrevistados outros atores ligados ao setor e especialistas da política educacional. Foram entrevistados:

1. Espírito Santo:
 - a) Andressa Rocha, assessora de Planejamento e Gestão Estratégica da Secretaria da Educação do Espírito Santo na gestão 2007-2010 e da atual gestão (entrevista realizada no dia 1º de dezembro de 2010);
2. Minas Gerais:
 - a) Nigel Brooke, professor convidado da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e consultor do Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (GAME) da mesma Universidade (entrevista realizada no dia 29 de novembro de 2010);

- b) João Filocre, Secretário Adjunto da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais na gestão 2003-2010 (entrevista realizada no dia 29 de novembro de 2010).
3. Pernambuco:
- a) Maria Epifânia Valença, gerente de Avaliação e Monitoramento das Políticas Públicas da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco na gestão 2003-2010 (entrevista realizada no dia sete de dezembro de 2010);
- b) Mozart Neves Ramos, Presidente do Movimento Todos Pela Educação (TPE) e professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Secretário de Educação e Cultura do Estado de Pernambuco de 2003 a 2007 (entrevista realizada no dia 24 de novembro de 2010);
4. São Paulo:
- a) Fábio Santos de Moraes, Secretário Geral da Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP) na gestão 2008-2011 (entrevista realizada no dia quatro de novembro de 2010);
- b) Maria Cecília Mello Sarno, Diretor-Presidente do Sindicato de Supervisores do Magistério no Estado de São Paulo (APASE) na gestão 2008-2011 (entrevista realizada no dia onze de novembro de 2010);
- c) João Cardoso Palma Filho, professor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), representante do Conselho Estadual de Educação de São Paulo e atual Secretário Adjunto da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (entrevista realizada no dia nove de novembro de 2010);
- d) Valéria de Souza, coordenadora da Coordenação de Ensino e Normas Pedagógicas da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo na gestão 2007-2010 (entrevista realizada no dia 13 de dezembro de 2010);
- d) Maria Helena Guimarães de Castro, Secretária-executiva do Ministério da Educação (MEC) em 2002, presidente do INEP entre 1995 e 2002 e Secretária da Educação do Estado de São Paulo entre 2007-2008 (entrevista realizada no dia 28 de janeiro de 2011).

Por fim, foram analisados de forma qualitativa os dados coletados nos questionários, nas entrevistas e na reunião. A análise buscou levantar variáveis que expliquem a disseminação das reformas educacionais recentes a partir das variáveis levantadas pelo referencial teórico.

4. As mudanças recentes na Educação

Antes das realizações das reformas, as políticas sociais foram influenciadas pelo binômio redemocratização/descentralização. O foco das políticas sociais estava na sua universalização e, na Educação, estava na ampliação das vagas, como determinado pela Constituição Federal de 1988. No entanto, com o baixo desempenho dos alunos verificado por meio das avaliações nacionais e internacionais, a preocupação com a qualidade do ensino público e a efetividade da política se tornou o grande objetivo e o problema comum das mudanças empreendidas a partir da segunda metade da década de 1990.

A disseminação dessas reformas também foi influenciada pelas agências multilaterais, em especial, pelo Banco Mundial, por organizações internacionais ligadas à Educação e por espaços de disseminação das informações. As reformas internacionais, as avaliações nacionais e internacionais, os mecanismos de indução do Governo Federal e a atuação da sociedade civil são também fundamentais para entender esse processo. A seguir, esses fatores serão examinados.

4.1. As reformas educacionais na Inglaterra e nos EUA

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

Na Inglaterra, a reforma foi implementada pelo governo de Margaret Thatcher e houve a adoção de um currículo comum e de um sistema de avaliação de desempenho dos alunos ao final de cada etapa curricular. Segundo Brooke (2006), “[...] foi possível, pela primeira vez, fazer comparações entre as escolas em termos de aprendizagem demonstrada por todos os alunos” (p. 378).

Nos EUA, os estados adotaram medidas de responsabilização que foram tornadas obrigatórias pelo Governo Federal em 2001. “[...] Todos os estados norte-americanos têm leis que estipulam novos padrões curriculares, estabelecem novos testes alinhados com esses padrões, novas regras para a promoção e graduação de estudantes e novas metodologias para a publicação dos resultados dos testes e a comparação de escolas” (BROOKE, 2006, p. 379). Mas cada estado tem um modelo de reforma (HANUSHEK & RAYMOND, 2005).

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

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

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

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

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

4.2. O papel do MEC, dos organismos multilaterais, de organizações internacionais e dos empreendedores

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

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

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

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

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

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

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

A atuação indutora do MEC em relação aos governos subnacionais resultou de algumas mudanças promovidas pelo próprio Ministério nesse período: a criação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), no qual foi delimitado que no mínimo 60% dos recursos devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício; a implantação do Saeb; a realização da reforma curricular; o aprimoramento das informações do Censo Educacional, o que permitiu ter um diagnóstico real da Educação no país; e a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que preencheu algumas lacunas da Constituição Federal de 1988 em relação às competências de cada ente (SUMIYA, 2005).

Além disso, segundo João Cardoso Palma Filho e Nigel Brooke, essa orientação não foi modificada no governo de Luiz Inácio Lula da Silva; ao contrário, foi aprofundada, por exemplo, com a criação da Prova Brasil e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). De acordo com Nigel Brooke,

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

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

Segundo Faria & Filgueiras (2007),

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

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

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

direcionadas para a melhoria da qualidade da Educação Básica dos estados e do Distrito Federal.

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

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

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

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

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

Se por um lado o Governo Lula estabeleceu uma relação de indução e de cooperação com os outros entes federativos, já que atrelou a concessão de apoio técnico e financeiro ao acompanhamento e melhoria do Ideb e financiou as ações relacionadas ao planejamento estratégico e à avaliação, por outro, há uma diferença em relação ao Governo FHC. Neste a União agiu de forma mais hierárquica, enquanto que naquele o Governo Federal atuou de forma mais horizontal e cooperativa. Essa diferença foi ocasionada pela mudança da postura do Governo Federal, mas também pelo aprendizado dos estados e municípios no que se refere às relações intergovernamentais. Isso pode ser exemplificado pela diferença na formulação do Fundef e do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação):

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

Esses mecanismos de indução do Governo Federal influenciaram, portanto, a disseminação dos sistemas de avaliação e de indicadores nas Secretarias Estaduais de Educação. No entanto, Faria & Filgueiras (2007) apontam os organismos internacionais, agências de fomento e de ajuda de desenvolvimento, especialmente o Banco Mundial, como organizações fundamentais na disseminação das avaliações nacionais.

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

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

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

Nas entrevistas realizadas, foi destacada a influência do Bando Mundial na adoção dos sistemas de avaliação e das reformas. Apesar de apontarem a influência deste, não acreditam que isso tenha sido suficiente para a adoção da reforma. Mais importante do que as agências internacionais, foram os atores nacionais e federais que colocaram o tema da avaliação na ordem do dia. O papel do Paulo Renato e Maria Helena Guimarães de Castro no plano federal, como mostrado, foi fundamental para ampliar e aprimorar a avaliação no país. Nos estados analisados, a atuação do Secretário e/ou do Governador também foi essencial para a introdução da reforma na agenda. Muitos desses sendo efetivos empreendedores, ou seja, defensores e disseminadores das reformas. A importância do Governador do Estado de Pernambuco foi apontada por Maria Epifânia Valença, assim como, a do antigo Secretário de Educação, Danilo Cabral:

o Governador foi o corajoso, o corajoso que chegou e disse a gente tem que apresentar em Pernambuco uma Educação de qualidade, aí o que foi que ele fez, teve a coragem de interditar escolas, parar escolas, porque elas não estavam funcionando, teve a coragem de implantar, mesmo com todas as críticas, os programas de distorção idade-série, retomar a avaliação com um ciclo anual, então várias ações ele fez. Nós tivemos o Secretário, Danilo Cabral, que realmente teve peito de enfrentar o sindicato e a sociedade para fazer isso. Nem todo mundo tem sensibilidade, como ele disse, eu estou querendo no Estado de Pernambuco uma Educação que seja a parecida com o que os meus filhos tiveram em escola privada, não é todo Secretário que tem essa sensibilidade de buscar recursos, como foi no Banco Mundial e outros recursos do Governo Federal. Hoje existe uma sintonia muito grande do Governo Federal com o governo de Pernambuco, veja que houve no Ensino Médio um grande investimento tanto em ampliação das escolas, jornada integral, como também na abertura de escolas técnicas no Estado. [...] Então o governo de Pernambuco, ele recebeu o Estado com 11 escolas em horário integral, hoje nós temos mais de 150 escolas, então isso é um avanço e coragem de poder fazer isso. Porque você sabe que depende da carga horária do professor, depende da estrutura da escola, então tudo isso está sendo feito no Estado de Pernambuco.

Faria & Filgueiras (2007) apontam a *United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization* (UNESCO) e o *Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe* (PREAL) como disseminadoras dos sistemas de avaliação. As organizações que atuam na Educação foram mais importantes do que o Banco Mundial na disseminação das avaliações e, especialmente, dos sistemas de responsabilização, contrariando certa visão corrente. O que pode ser verificado na fala de Nigel Brooke:

a avaliação entrou na pauta das instituições internacionais a partir da década de 1980, mas foi sentida nitidamente aqui no Brasil e no resto dos países da região a partir da década de 1990, eu estou falando do Banco Mundial, mas estou também

falando de todas as outras instituições que tem alguma agenda na área de Educação, seja a UNESCO, seja as agências multilaterais, sejam as agências das Nações Unidas, todas elas tinham essa ideia de que a avaliação educacional poderia contribuir para a melhoria da Educação. Em todos os empréstimos que começaram a ferver a partir da década de 1990 para os estados tinham esse componente. Sempre se fala que isso é uma imposição, eu acho que a discussão de políticas de gestão educacional não chegou aos estados brasileiros expressivamente pela voz do Banco Mundial, há um mercado internacional de idéias e um fluxo geral de idéias e de propostas e de políticas, há um empréstimo constante de idéias e de políticas, *policy borrowing*, que você vê os países usando as políticas dos outros. [...] Se nós já estávamos ligados a esse mercado internacional de idéias e conscientes das necessidades de avaliações internacionais, o Banco veio e perguntou “você querem?” e resposta foi “sim, queremos, estamos já discutindo essa possibilidade”. O Banco facilita, ajuda, empresta, informa, mas não acredito que o Banco seja o responsável para abrir os olhos e de alguma maneira conduzir a discussão. Simplesmente, porque fez parte da sua própria agenda, os estados que tomaram os empréstimos não são tão inocentes que ele não saibam o que eles estão fazendo ou que estão fazendo alguma coisa contra sua vontade, isso é absolutamente falso.

4.3. A sociedade civil

O Todos Pela Educação (TPE)² surgiu em 2006 a partir de uma articulação entre o Instituto Faça Parte e o Programa Amigos da Escola (SIMIELLI, 2008). O movimento é financiado pela iniciativa privada e congrega sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos. E tem a missão de contribuir para a efetivação do direito de todas as crianças e jovens à Educação Básica de qualidade até 2022 por meio de cinco metas³: toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola, toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos, todo aluno com aprendizado adequado à sua série, todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos e investimento em Educação ampliado e bem gerido (TPE).

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

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

Ribeiro (2010), ao aplicar seu questionário em nove Secretarias Estaduais de Educação⁴, mostra que todas elas conhecem o Ideb e as cinco metas do TPE; apenas duas não conheciam a meta três para a sua unidade da federação. As Secretarias têm ainda metas próprias. Observa-se um alto grau de adesão das Secretarias entrevistadas a essas metas, já que seis Secretarias utilizam todas as metas na adoção de suas políticas e as três Secretarias que não as utilizam, utilizam as suas próprias metas.

Na aplicação desta pergunta nos casos estudados, verifica-se que as Secretarias Estaduais de Educação do Espírito Santo, de Minas Gerais, de Pernambuco e de São Paulo conhecem as metas do Ideb, as metas do Ideb para o seu estado, as metas do TPE e as metas do TPE para o seu estado e tem metas próprias que são divulgadas anualmente. Além disso, os estados utilizam suas metas próprias (Minas Gerais e São Paulo) ou todas elas (Espírito Santo e Pernambuco) para a formulação de suas políticas. No Espírito Santo, Andressa Buss Rocha aponta que “tanto é que o primeiro seminário de planejamento estratégico, lá em 2007, no início do ano, o Mozart participou com a gente, esteve aqui, explicou as metas, a gente conversou sobre o TPE, é um parceiro importante”.

O TPE criou um clima político favorável ao estabelecimento e ao acompanhamento das metas e influenciou, especialmente, os casos recentes de reformas – Espírito Santo e Pernambuco. Mais do que isso, o Movimento criou uma verdadeira coalizão em torno desses objetivos. No entanto, o TPE só alcançou esses resultados porque fez parcerias com os governos, sobretudo com o Governo Federal. O clima político favorável é insuficiente se não há apoio junto aos governos.

4.4. O espaço de disseminação das informações

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

No último período, participou da aprovação do Fundef e, posteriormente, do Fundeb. Após 1995, o CONSED estabeleceu como metas a melhoria da qualidade do ensino, com foco na Educação Básica e com base no Plano Decenal de Educação para Todos. Firmou ainda um acordo com o então Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, consolidando “[...] um inédito *Manifesto pela Educação*, firmado em encontro do Presidente da República com todos os Governadores, em dois de setembro de 1995, criando as condições políticas necessárias para a aprovação das reformas que visam reorganizar o Sistema Nacional de Educação.” (CONSED, 1996, p. 46 *apud* SANO, 2009, 24).

Sano (2008) afirma que “embora o MEC tenha tido o cuidado de submeter seus programas e projetos ao crivo do CONSED, o que aponta para um possível diálogo entre as partes, fica claro que ainda não havia uma postura de construção conjunta dos rumos da Educação” (p. 205). Como supracitado, no Governo Lula, a relação entre Governo Federal e governos subnacionais foi mais cooperativa, propiciada pelo próprio aprendizado do CONSED.

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

Atualmente, o CONSED declara como sua finalidade participar na formulação, implementação e avaliação das políticas nacionais de Educação, coordenar e articular ações de interesse comum das Secretarias, promover intercâmbio de informações e de experiências nacionais e internacionais, realizar seminários, conferências, cursos e outros eventos, desenvolver programas e projetos e articular com instâncias do governo e da sociedade civil.

O Conselho promove discussões sobre avaliações, metas e sistemas de remuneração por desempenho em suas reuniões, possibilitando, assim, um intercâmbio das experiências e a sua disseminação. Na IV Reunião Ordinária do CONSED/ 2010, o tema foi muito debatido a partir das apresentações do Secretário de Educação do Estado do Rio de Janeiro, Wilson Risolia Rodrigues, e do então Secretário de Educação do Estado do Espírito Santo, Haroldo Corrêa Rocha, sobre os sistemas de remuneração por desempenho que suas Secretarias estão adotando. Na discussão, observou-se um grande apoio dos outros Secretários às iniciativas. Além disso, o CONSED realiza outras atividades que disseminam as experiências, como por exemplo: as missões internacionais realizadas pelos Secretários para conhecerem reformas educacionais de outros países.

Os entrevistados que participaram da reforma no Espírito Santo e em Pernambuco afirmam que o CONSED foi um importante espaço de disseminação das reformas pioneiras ocorridas nos estados de São Paulo e Minas Gerais.

Segundo Sano (2009), o CONSED é “[...] uma história de uma arena que se fortaleceu bastante ao longo do período” (p. 4-5). No entanto, Sano (2008) aponta algumas fragilidades que permanecem no CONSED. Há alta rotatividade dos presidentes do Conselho, quando o mandato era de 12 meses, somente três presidentes cumpriram todo o mandato e, a partir de 1991, quando o mandato passou a ser de 24 meses com direito à recondução, a média dos mandatos até 2007 era de 13 meses.

Essa rotatividade é explicada pela própria troca constante dos Secretários Estaduais de Educação. Dentre os estados analisados, nenhum estado manteve o mesmo Secretário nos governos que tiveram início em 2011, mesmo com a reeleição do governador em Pernambuco e com a manutenção dos partidos no poder dos governos estaduais de São Paulo e de Minas Gerais, os Secretários não foram mantidos. Além disso, durante o mandato de 2007-2010, também houve alterações de Secretários, como em Pernambuco, onde antes de Niltom Mota, o Secretário era Danilo Jorge de Barros Cabral.

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

5. Considerações finais

As reformas administrativas recentes foram realizadas com o objetivo de ajuste fiscal e melhoria do desempenho governamental. No Brasil, as reformas foram implementadas no Governo Federal e depois disseminadas nos estados. Nestes elas tiveram, num primeiro momento, o objetivo de ajuste fiscal e, num segundo, a melhoria do desempenho e da efetividade das políticas públicas. Além da crise fiscal, outros fatores influenciaram a disseminação das reformas no plano estadual. Estes são: o papel do Governo Federal, dos empreendedores políticos, do CONSAD, de prêmios e bancos de dados e, no segundo momento de reformas, o PNAGE tem sido importante para isso.

Na Educação, as mudanças nos estados ocorreram devido a um problema comum entre eles: a baixa qualidade do ensino público, verificada a partir das avaliações nacionais e internacionais. Os casos se inspiraram nas reformas ocorridas na Inglaterra e nos EUA. As mudanças foram influenciadas pelo papel do Banco Mundial e, principalmente, pelas organizações ligadas à Educação, como PREAL e UNESCO.

Mas, como sugerido por Farah (2008), a existência de incentivos políticos e financeiros é, portanto, um estimulador da ação de determinadas mudanças ou políticas. Isso pode ser visto de forma mais clara na própria atuação do Governo Federal. No Governo FHC, houve uma mudança no padrão de atuação da União em relação aos estados. E na Educação, a relação mais cooperativa e indutora da União resultou na criação do Saeb, da reforma curricular, no aprimoramento do Censo Escolar e na aprovação do Fundef e da LDB. Nesse momento, houve forte incentivo à disseminação das avaliações. No Governo Lula, a relação intergovernamental deu de forma mais horizontal e cooperativa do que os anos FHC na negociação do Fundeb. Além disso, esse governo criou a Prova Brasil e o Ideb e utilizou mecanismos de indução, como o PAR e o Compromisso Todos Pela Educação, incentivando a disseminação do planejamento estratégico, dos índices, das metas e da responsabilização nas Secretarias Estaduais de Educação.

As redes também foram relevantes para a disseminação das reformas nos casos do Espírito Santo e Pernambuco. Por meio do CONSED, as informações sobre os desenhos das reformas, as dificuldades e as estratégias de sua implementação foram compartilhadas. O que proporcionou uma previsibilidade maior dos efeitos e resultados da reforma, que, segundo Dolowitz & March (1996) aumentam as chances da adoção da política. No entanto, ressalta-se a importância da institucionalização do CONSED com um ator fundamental na política educacional. O TPE também representou um ator fundamental na constituição desta rede e na disseminação e promoção das ideias reformistas, principalmente, para os casos mais recentes de reformas. No entanto, a ideologia, o efeito vizinhança, as premiações, boletins e bancos de dados, nesses casos, parecem não ser relevantes.

Por fim, observa-se que os empreendedores políticos foram fundamentais para a adoção das reformas. Segundo os entrevistados, sem Secretários e/ou Governadores dispostos a realizarem as mudanças, estas não tinham sido colocadas em prática. Além disso, a atuação dos diferentes empreendedores influenciou de forma diferente os casos, abrindo um campo de pesquisa para ver como reformas baseadas em ideias semelhantes foram implementadas de modo diferenciado, constatação que vai além da visão mimética que muitas vezes domina o debate sobre disseminação.

6. Referências bibliográficas

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

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

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

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

BRASIL. Decreto nº 6.094. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios,

Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da Educação Básica. 24 de abril de 2007.

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

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

DOLOWITZ, D. & MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, XLIV, p. 343-357, 1996.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SANO, H. Federalismo e articulação intergovernamental: os Conselhos dos Secretários Estaduais. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-

GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 33, 2009, Caxambu, Anais, SP: ANPOCS, 2009.

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

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

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

SUGIYAMA, N. B. Political Incentives, Ideology and Social Networks: The Diffusion of Social Policy in Brazil. In: Meeting of the Latin American Studies Association, Las Vegas, Nevada, October, 7-9, 2004.

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

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

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

¹ Para Farah (2010), as inovações referem-se não apenas à ampliação do campo de ação dos governos locais, mas também à alteração das características da gestão pública e das políticas públicas. Essas inovações promovem rupturas ou mudanças incrementais em relação à prática da administração pública e das políticas públicas. Dessa forma, novos processos de decisão e de implementação de políticas públicas e de programas governamentais são colocados em prática. Sugiyama (2004) adota o conceito de inovação de Walker (1969) que a compreende como uma política ou programa novo para aquele estado que o adota, ou seja, ele não precisa ser inédito.

² Simielli (2008) analisou a atuação das duas principais coalizões no Brasil: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o movimento Todos Pela Educação. A primeira “representa diversas entidades e organizações não-governamentais do Brasil e está ligada à Campanha Global pela Educação e à Campanha Latino-Americana e do Caribe pelo Direito à Educação. Financia-se principalmente com recursos de organizações não-governamentais internacionais e atua com o objetivo de efetivar os direitos educacionais garantidos por lei para que todos tenham acesso a uma Educação” (p. 118). Segundo a autora, ambas as organizações tem como objetivo final a melhoria da qualidade da Educação no Brasil. No entanto, elas divergem em relação aos seus objetivos, a Campanha visa a derrubada dos vetos ao PNE e o aumento do financiamento público para a Educação e o TPE elaborou as cinco metas. De acordo com ela, “evidenciou-se uma divisão entre o “foco no processo”, relacionado à Campanha, e o “foco no resultado”, relacionado ao TPE” (p. 160).

³ As cinco metas foram elaboradas por um comitê técnico a partir de entrevistas com 70 pessoas ligadas à área e *workshops* com a participação da maioria dos entrevistados, nos quais oito metas foram elaboradas. E a data de alcance das metas (2022) foi sugerida por Gilberto Dimenstein. O comitê técnico era composto por: Ricardo Paes de Barros, Maria Helena Guimarães de Castro, Claudia Costin, Ruben Klein, Creso Franco, Gustavo Ioschpe e Reynaldo Fernandes. Simielli (2008) aponta que, segundo Viviane Senna, “[...] as metas são “simples”, “fáceis de serem atingidas” e “utilizam os sistemas de avaliação já existentes no país”, além disso, “quatro tratam de performance e uma de financiamento”, esta última “uma solicitação de UNDIME, CONSED e MEC”” (p. 158).

⁴ Os estados respondentes foram: Acre, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.