

Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses

Catarina Ianni Segatto¹

Resumo

O objetivo deste artigo é compreender como algumas variáveis apontadas pela literatura afetam a implementação de uma política pública. Para isso, analisou-se um programa de alfabetização implementado pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC-CE) em colaboração com os municípios a partir do levantamento documental, de entrevistas semiestruturadas e da observação participativa. Verificou-se que, mesmo com o grande número de atores e de conflito presente na implementação do Programa, ele é implementado com certa uniformidade nos municípios. Apesar disso, há grandes diferenças encontradas na implementação devido à discricionariedade das Secretarias Municipais de Educação e das equipes de gestão escolar.

1. Introdução

A implementação compreende o que se desenvolve entre o estabelecimento de uma intenção do governo fazer ou parar de fazer algo e o seu último impacto (O'TOOLE, 2000). Estudos pioneiros sobre implementação “descobriram” a importância dessa fase no processo de políticas públicas, já que influencia os resultados das políticas. Pressman & Wildavsky (1984), ao estudarem a implementação de uma política federal de combate ao desemprego entre minorias em Oakland, mostraram como a presença de diversos atores com perspectivas e visões distintas gera distorções e falhas na implementação.

Segundo Hill (2006), muitos estudos organizacionais já abordaram o tema, a própria discussão sobre administração e política feita por Wilson (2005) em 1887 também passou por esse debate. No entanto, a pesquisa empírica realizada na primeira metade do século XX negligenciou o estudo dos processos pelos quais as políticas são traduzidas em ações. Foi, após Pressman & Wildavsky (1984), que se formam as duas principais correntes teóricas sobre o tema – *top-down* e *bottom-up*. Os primeiros buscaram verificar os mecanismos que levariam a implementação se aproximar da formulação da política. Os segundos acreditam que a implementação modifica a formulação. Vários são os motivos para isso, alguns deles

¹ Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, e pesquisadora do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo, mestre pelo mesmo programa e graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

são: a política formulada é vaga e ambígua, há múltiplos atores na implementação e os implementadores tem discricionariedade.

Lipsky (1980), na corrente *bottom-up*, mostrou que os burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*) têm discricionariedade na implementação da política. Segundo ele, na interação entre burocrata e cidadão, a política é modificada. May & Winter (2007) apontam que o debate sobre a ação dos burocratas de nível de rua levanta as seguintes variáveis como influência a eles: os sinais dos superiores, os arranjos organizacionais, a ênfase administrativa dos objetivos políticos e da supervisão gerencial.

Baseando-se nas variáveis levantadas pela literatura de implementação de políticas públicas, o objetivo do artigo é analisar a implementação de um programa específico. O caso escolhido foi a política educacional do Estado do Ceará, a SEDUC-CE implementa o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) em colaboração com os municípios. O fato das redes estadual e municipal serem relativamente autônomas torna a implementação dessa política complexa.

Este artigo está estruturado em quatro partes. A primeira refere-se à sistematização da bibliografia sobre implementação de políticas públicas. Na segunda, há a apresentação da metodologia utilizada para coleta de dados e análise do caso. A terceira consiste na descrição do PAIC e, por fim, na quarta, há a análise da sua implementação em dois municípios.

2. Formuladores e implementadores: há uma clara divisão entre eles?

Como apresentado na introdução, após o estudo de Pressman & Wildavsky (1984), duas correntes se estabeleceram na literatura sobre implementação de políticas públicas – *top-down* e *bottom-up*. Os defensores da visão *top-down* enfocam, em suas análises, a decisão dos formuladores e, assim, tentam estruturar um processo de implementação que atinja os objetivos da legislação e minimize os pontos de veto (WINTER, 2007). Para os seus autores, na implementação, as ações dos implementadores e do público-alvo da política coincidem com os objetivos do decisor (MATLAND, 1995).

A partir disso, os autores da corrente *top-down* desenvolveram processos de implementação que diminuíssem possíveis desvios dos objetivos fixados na implementação. Van Meter & Van Horn (1975) acreditam que a participação dos implementadores na fase de formulação aumenta a clareza da política e diminui as resistências, já que, para eles, a quantidade de mudança envolvida influencia os graus de consenso ou conflito em torno de metas e objetivos (VIANA, 1996). Para Sabatier & Mazmanian (1995), o sucesso do processo de implementação ocorre quando:

(1) its objectives are precise and clearly ranked; (2) it incorporates a valid causal theory; (3) it provides adequate funds to the implementing agencies; (4) the number of veto points in the implementation process is minimized and sanctions/inducements are provided to overcome resistance; (5) the decision-rules of the implementing agencies are biased toward the achievement of statutory objectives; (6) implementation is assigned to agencies that support the legislation's objectives and will give the program high priority; and (7) the provisions for outsider participation are similarly biased through liberalized rules of standing and by centralizing oversight in the hands of statutory supporters (1995, p. 161).

Observa-se que a preocupação central dos autores está em elaborar um processo em que não haja desvios dos objetivos formulados, ou seja, que haja o controle do processo de implementação e dos implementadores. De acordo com Matland (1995) e Hill (2006), essa corrente aconselha que seja elaborada uma política com objetivos claros e consistentes, estruturas simples de implementação, menor número de elos na cadeia de implementação e de atores, pouca margem de mudança necessária, maior controle sobre os atores e pouca interferência externa.

Os *top-downers* são criticados por, principalmente, dar centralidade à formulação e por ignorar os aspectos políticos da implementação (MATLAND, 1995). Para eles, a formulação da política é realizada por políticos e a implementação, por burocratas. Esse modelo é considerado, portanto, hierárquico ou linear. Hierárquico, pois concebe a implementação como uma fase de mera execução do que foi formulado, ou seja, as metas, os recursos e o horizonte temporal são definidos somente na formulação. E linear, na medida em que não considera os efeitos retroalimentares da implementação sobre a formulação e, assim, não considera o ciclo de construção da política como um processo (GRINDLE, 1991; SILVA & MELO, 2000).

As concepções que conferem primado excessivo à formulação estão equivocadas, de acordo com Silva & Melo (2000), pois assumem que o diagnóstico que informa a formulação de políticas está essencialmente correto, que o formulador dispõe de todas as informações necessárias ao desenho das propostas programáticas e dispõe de um modelo causal verdadeiro. Ainda, supõe que o *policy environment* é caracterizado por informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, clareza dos objetivos, *enforcement* de regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade. Além da presença de legitimidade e consenso quanto ao programa ou política.

Contrariando a visão *top-down*, alguns estudos demonstram que há, na implementação, a presença de troca, barganha, dissenso, contradição quanto aos objetivos, ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados

e informação escassa. Além disso, o ambiente é incerto, os formuladores, portanto, enfrentam limitações cognitivas sobre os fenômenos sobre os quais intervêm, não controlam e nem tem condições de prever as contingências que podem afetar o *policy environment* no futuro (SILVA, 1999).

Para Silva & Melo (2000), a implementação é um processo de retroalimentação contínuo entre o que é decidido e o que é implementado. No mesmo sentido, Grindle (1991) afirma que a implementação se constitui em um processo iterativo e contínuo de decisões realizadas por políticos e gestores em resposta a um problema atual ou antecipando reações. Uma política, portanto, deve ser alterada ou revertida em qualquer estágio de seu ciclo de vida devido a pressões e reações.

Além da modificação da política na implementação, Hill (2006) afirma que há inúmeras razões para deixar as decisões para o processo de implementação. Essas razões são, por exemplo, há impossibilidade de resolver alguns conflitos durante a fase de formulação da política, os implementadores estão melhor preparados que outros para tomar decisões-chave, o verdadeiro impacto das novas medidas é desconhecido e as decisões diárias envolvem negociações e compromissos com grupos.

As políticas delimitam apenas um conjunto limitado de cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar, há amplo espaço para a discricionariedade dos agentes implementadores (SILVA, 1999). Para uma análise mais realista, os *bottom-uppers* acreditam que se deve observar o público-alvo de determinada política e os profissionais que a entregam. No momento em que o setor público encontra com os cidadãos, fatores contextuais, por exemplo, podem dominar as regras criadas no topo da pirâmide e os formuladores serão incapazes de controlar o processo (MATLAND, 1995).

Lipsky (1980) afirma que os agentes implementadores reformulam a política na sua implementação. A partir disso, ele analisa o papel dos burocratas que interagem diretamente com os cidadãos, o que ele denomina de *street-level bureaucracy*, como: professores, médicos e policiais. Para o autor, a maneira como esses burocratas entregam benefícios e sanções estruturam e delimitam a vida e as oportunidades dos cidadãos. Isso ocorre, pois eles não entregam somente a política, formatam seus resultados por meio da interpretação das regras e da alocação de recursos escassos.

A partir de Lipsky (1980), outros estudos foram realizados para compreender quais são os fatores que influenciam a ações dos burocratas de nível de rua. Segundo May & Winter (2007), os principais fatores apontados pela literatura são: os sinais dos superiores políticos e administrativos sobre a importância da política, o modelo organizacional da implementação, o

conhecimento e as atitudes dos burocratas de nível de rua que influenciam o seu entendimento das suas tarefas, da situação de trabalho e dos beneficiários e os fatores contextuais que inclui a carga de trabalho, os tipos de beneficiários e outras pressões externas.

Elmore (1979-1980) e Matland (1995) buscam eliminar a dicotomia criada entre *top-downers* e *bottom-uppers* e mostram que os níveis de autonomia e de controle variam no processo de implementação segundo a política pública analisada. Para isso, Elmore (1979-80) divide os tipos de implementação em dois: *forward mapping* e *backward mapping*. A principal diferença entre as duas estratégias se baseia no controle e na autoridade, enquanto uma centraliza a autoridade, a outra estabelece dispositivos informais de delegação e discricionariedade que dispersa a autoridade. A classificação feita por Elmore (1979-80) reflete as duas correntes vigentes nos estudos de implementação – *top-down* e *bottom up*.

No primeiro, *forward mapping*, a estratégia começa no topo do processo com objetivos claros estabelecidos pelo formulador, seguidos de passos específicos definindo o que é esperado dos implementadores em cada nível. O problema encontrado, nessa estratégia, refere-se ao controle pelos formuladores dos processos organizacionais, políticos e tecnológicos que afetam a implementação (ELMORE, 1989-1990). No segundo, *backward mapping*, os formuladores tem um grande interesse em afetar o processo de implementação, mas o seu alcance é questionado. A análise centra-se no último estágio da política, no momento em que as ações administrativas interceptam as escolhas privadas. O autor aponta algumas soluções para o problema do controle e da discricionariedade nesse estágio da política, que são: o conhecimento e a habilidade de resolução de problemas pelos implementadores e as estruturas de incentivos, barganhas e recursos (ELMORE, 1989-1990).

A partir dessas duas perspectivas – *top-down* e *bottom up* ou *forward mapping* e *backward mapping* –, Matland (1995) propõe uma nova classificação, que não se baseia na dicotomia entre os tipos, sua classificação parte da natureza da política. De acordo com o autor, *top-downers* e *bottom-uppers* escolhem estudar diferentes tipos de políticas, os primeiros escolhem políticas claras e os segundos, políticas com alto grau de incerteza. A tipologia de Matland (1995) estabelece quatro perspectivas de implementação em relação à ambiguidade da política formulada e ao nível de conflito presente tanto na formulação quanto na implementação.

CONFLICT	
Low	High
— ◡ ◢ ◣ ◤ ◥	

High	<i>Administrative implementation</i> Resources Example: Smallpox eradication	<i>Political implementation</i> Power Example: Busing
	<i>Experimental implementation</i> Contextual Example: Headstart	<i>Symbolic implementation</i> Coalition strength Example: Community action agencies

Figura 1. Tipos de implementação de políticas públicas

Fonte: MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 5, n° 2, 1995, p. 60.

Na *administrative implementation*, há baixo grau de conflito e de ambiguidade. Quando a política é caracterizada por alto grau de consenso e os meios para atingir seus objetivos são conhecidos, o processo de implementação fica dominado por questões técnicas de cumprimento e acompanhamento. O autor exemplifica esse tipo com a política de erradicação da varíola implementada pela *World Health Organization*, pois seu objetivo e seus instrumentos eram claros, a erradicação da varíola, a vacinação maciça e a quarentena respectivamente.

No *political implementation*, os atores têm clareza dos objetivos definidos, mas a discordância ocorre, pois os objetivos definidos são incompatíveis com os interesses dos envolvidos, o que pode ocorrer em uma política de transporte urbano. Nesse tipo, os resultados da política são definidos por poder. Em alguns casos, uma coalizão tem poder suficiente para forçar os outros atores e, em outros casos, os atores recorrem à barganha para chegar a um consenso. Para isso, mecanismos coercitivos e remunerativos predominarão.

No *experimental implementation*, a política apresenta alto grau de ambiguidade e baixo grau de conflito. Os resultados dependerão, portanto, do envolvimento dos atores; no entanto, as condições contextuais são fundamentais no processo. “Outcomes depend heavily on the resources and actors present in the microimplementing environment” (MATLAND, 1995, p. 166).

Headstart is an excellent example of experimental implementation. It officially was approved in March 1965 and was to begin in the summer of 1965. The Office of Economic Opportunity (OEO) had barely three months to prepare, far too short a time to develop any type of comprehensive plan. The central administration had only the most general notion of what the goals of preschool program for disadvantaged children should be. At the same time, Sargent Shriver III, the director of the OEO, had a serious problem in that he was unable to spend all of his budget. These factors combined to produce a situation in which virtually all proposals for summer school programs were approved. There was a cornucopia of proposals, and Headstart meant many different things for its first several iterations. Over time, as

information was gathered, the program became more structured, but at the start few attempts were made to steer it from the top. The meaning of Headstart in those early stages was dependent almost exclusively on which actors were involved at the microlevel and what resources they had at their disposal (MATLAND, 1995, p. 168).

Por fim, o último tipo de estratégia de implementação é chamada de *symbolic implementation* pelo autor. Nesse há alta ambiguidade na política e alto nível de conflito, o que não é comum, já que os formuladores aumentam a ambiguidade da política formulada a fim de eliminar o conflito. De acordo com o autor, políticas que envolvem símbolos, valores ou princípios frequentemente produzem conflito, mesmo quando a política formulada é vaga. Dessa forma, a força da coalizão determinará o resultado da política, ou seja, o curso da política será determinado pela coalizão de atores no nível local que controlar os recursos disponíveis. Para Matland (1995), a política destinada à distribuição de renda, *War on Poverty*, tinha metas com pouca informação à como proceder na implementação e a simbologia evocada por ela foi suficiente para gerar oposição antes dos planos serem aprovados.

A tipologia elaborada por Matland (1995) enriquece o debate sobre implementação, pois não contrapõe os modelos *top-down* e *bottom-up*, formuladores e implementadores, técnica e política. Hill (2006) faz uma ressalva à tipologia de Matland (1995),

a abordagem de Matland é, no entanto, um pouco estática e seu modelo de conflito inclui uma dicotomia muito simples. Muitas das mais controvertidas histórias de implementação (e talvez as mais interessantes) envolvem interações prolongadas em situações importantes e complexas de conflito entre múltiplas partes [...] (p. 77).

Como apresentado, não há grande consenso na literatura de implementação de políticas públicas sobre os fatores que afetam essa fase. No Quadro 1, há uma síntese dos argumentos teóricos dos principais autores apresentados, o que será a base da análise empírica deste artigo.

Correntes/Autores	Argumentos principais
Van Meter & Van Horn (1975)	A participação dos implementadores na fase de formulação aumenta a clareza da política e diminui as resistências.
Sabatier & Mazmanian (1995)	Para o sucesso do processo de implementação, os objetivos devem ser precisos e claramente ranqueados, deve haver a incorporação de uma teoria causal válida, fundos adequados para a implementação, o número de pontos de veto deve ser minimizado, sanções e induções para diminuir a resistência, as decisões na implementação devem se basear nos objetivos da organização, as agências implementadores devem se orientar pela legislação e dar prioridade ao programa.
Silva & Melo (2000) Silva (1999)	Troca, barganha, dissenso, contradição quanto aos objetivos, ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados,

	informação escassa e incerteza levam a modificação da política na implementação.
Hill (2006)	A impossibilidade de resolver alguns conflitos durante a fase de formulação da política, a preparação dos implementadores para tomar decisões-chave, as negociações e os compromissos com grupos influenciam a implementação.
Lipsky (1980)	Os burocratas de nível de rua reformulam a política na interação com o cidadão. A entrega de benefícios e sanções estrutura e delimita a vida e as oportunidades dos cidadãos a partir da interpretação das regras e da alocação de recursos escassos.
May & Winter (2007)	Os sinais dos superiores políticos e administrativos sobre a importância da política, o modelo organizacional da implementação, o conhecimento e as atitudes dos burocratas de nível de rua que influenciam o seu entendimento das suas tarefas, da situação de trabalho e dos beneficiários e os fatores contextuais que inclui a carga de trabalho, os tipos de beneficiários e outras pressões externas influenciam a implementação.
Elmore (1989-1990)	Há casos em que há objetivos claros estabelecidos pelo formulador e os implementadores são controlados pelos formuladores. Em outros casos, a discricionariedade dos implementadores é maior, o conhecimento e a habilidade de resolução de problemas pelos implementadores e as estruturas de incentivos, barganhas e recursos são fundamentais.
Matland (1995)	A ambiguidade da política formulada e ao nível de conflito presente tanto na formulação quanto na implementação são os fatores que caracterizam a implementação.

Quadro 1. Síntese dos argumentos teóricos sobre a implementação de políticas públicas

Fonte: elaboração própria.

3. Método de pesquisa

A análise empírica se baseou na implementação do PAIC. Esse Programa foi escolhido, pois é central na política educacional dos municípios cearenses, envolve uma grande complexidade de atores – a SEDUC-CE, as Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDE), as Secretarias Municipais de Educação e as escolas municipais – e é implementado em regime de colaboração, o que aumenta a complexidade da implementação, dado que, apesar da previsão constitucional do regime de colaboração, as redes municipais e estaduais de ensino são relativamente autônomas² no Brasil.

O método empregado se baseou em um estudo de caso. Para Eisenhardt (1989), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que enfoca a compreensão da dinâmica presente dentro de uma única configuração. Foi realizado um estudo de caso da implementação do PAIC em dois municípios, que estão inseridos em contextos sociais, políticos e econômicos distintos e apresentam resultados educacionais diferentes. Vale ressaltar que, para o aprofundamento da análise, foram escolhidos apenas dois municípios.

A coleta de dados compreendeu o levantamento documental sobre o Programa, a realização de entrevistas semiestruturadas com a equipe da SEDUC-CE responsável pelo Programa, as Secretarias Municipais de Educação de São Gonçalo do Amarante e de

² As políticas municipal e estadual de Educação se orientam segundo as diretrizes do Ministério da Educação, do Conselho Nacional de Educação e dos Conselhos Estaduais de Educação, no entanto, não há nenhuma subordinação entre estados e municípios.

Milagres, a equipe do PAIC nessas Secretárias e a equipe de gestão escolar – diretores e coordenadores pedagógicos – de quatro escolas municipais, duas em cada município, e a observação participante. Foi realizada uma análise dos dados coletados buscando entender quais fatores apontados pela literatura influenciaram o caso estudado.

4. O Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC)

O PAIC resultou de uma pesquisa realizada pelo então deputado estadual Ivo Gomes sobre o nível de analfabetismo entre os alunos cearenses, de uma experiência piloto realizada em 2005 e 2006 com 56 municípios cearenses³ e de um programa de alfabetização implementado no município de Sobral quando Cid Gomes era Prefeito. Com o início do mandato de Cid Gomes como governador em 2008, o PAIC é formulado e passa a ser implementado em colaboração com os municípios em todo o Estado. No início da implementação do Programa, em 2007, todos os municípios aderiram a partir da assinatura de um termo de adesão, que é renovado com a mudança dos Prefeitos Municipais.

O Programa é a peça fundamental das ações da Coordenadoria de Articulação com os Municípios. Nesta a célula de gestão dos programas e projetos estaduais é responsável pela formulação e reformulação do PAIC e pelo acompanhamento de sua implementação. O Programa objetiva intervir no processo de alfabetização por meio de formação de todos os profissionais da educação, do estabelecimento de padrões curriculares e de distribuição de materiais didáticos. O PAIC é dividido em cinco eixos: gestão, alfabetização, educação infantil, literatura e formação do leitor e avaliação.

De forma resumida, as atividades do PAIC se concentram na realização de formação dos gestores das Secretarias Municipais de Educação, no acompanhamento e assessoramento técnico por meio dos CREDE, na formação e distribuição de material didático para o 1º e 2º anos do Ensino Fundamental, na elaboração de orientações curriculares, na construção de Centros de Educação Infantil (CEI), na produção de livros e na constituição nas salas de aulas

³ O Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar contava com o apoio da própria Assembleia Legislativa, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), da Associação dos Municípios do Estado do Ceará (APRECE), da União dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (UNDIME-CE), da SEDUC-CE e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Além desses, a Universidade Estadual do Ceará, a Universidade Federal do Ceará, a Universidade Estadual do Vale do Acaraú, a Universidade de Fortaleza e a Universidade Regional do Cariri também eram parceiras.

Os municípios participantes foram Acopiara, Altaneira, Aracati, Assaré, Autora, Barroquinha, Baturité, Beberibe, Boa Viagem, Canindé, Caridade, Choro, Cratêus, Crato, Croata, Dep. Irapuan Pinheiro, Fortim, Frecheirinha, General Sampaio, Guaiúba, Guaramiranga, Hidrolândia, Itaiçaba, Itapajé, Itapiúna, Jaguaratama, Jaguaribe, Jijoca de Jericoacoara, Jucás, Madalena, Maranguape, Mauriti, Morada Nova, Moráújo, Mucambo, Mulungu, Nova Russas, Ocara, Pacatuba, Pacoti, Palhano, Pedra Branca, Porteiras, Quixadá, Quixeramobim, Redenção, Reriutaba, Russas, Salitre, São Gonçalo do Amarante, Solonópole, Tabuleiro do Norte, Tauá, Tianguá, Trairi e Umirim.

de cantinhos de leitura, na realização da Provinha PAIC, do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) e do SPAECE Alfa⁴ e na premiação das escolas com maior desempenho.

Além disso, houve, em função do Programa, uma reorganização administrativa dos CREDE com a criação dos Núcleos Regionais de Cooperação (NRCOM) e das próprias Secretarias Municipais de Educação. Em seguida, a Figura 2 esquematiza como a SEDUC-CE se relaciona com as instâncias regionais e locais na implementação do Programa.

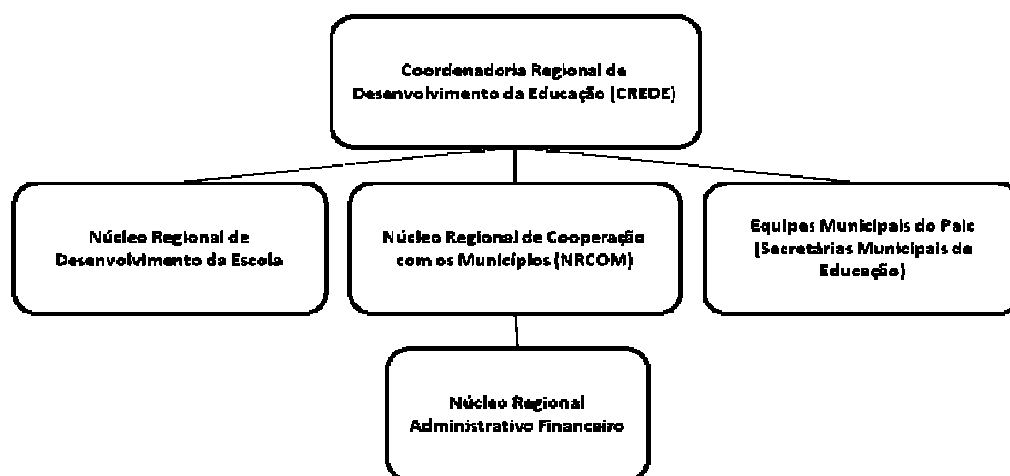


Figura 2. Fluxograma da Coordenadoria de Articulação com os Municípios com as instâncias locais e regionais

Fonte: elaboração própria.

O gerente regional do NRCOM acompanha as equipes municipais do PAIC criadas nas Secretarias Municipais de Educação dos municípios que estão ligadas àquela CREDE. As equipes do PAIC são formadas por no mínimo três servidores públicos que recebem um adicional da SEDUC-CE (o gerente recebe 400 reais e os outros dois 300 reais cada um). Segundo os entrevistados da SEDUC-CE, a equipe municipal geralmente reproduz os eixos do Programa – gestão municipal, avaliação externa, alfabetização, formação de leitores e educação infantil. A responsabilidade da equipe é, portanto, informar e acompanhar as escolas, distribuir os materiais e realizar formações na rede municipal de ensino.

⁴ O governo estadual do Ceará criou o SAPAECE em 1992. Este sistema avalia os alunos do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e 1ª, 2ª e 3ª séries do Ensino Médio em Língua Portuguesa e Matemática de forma censitária e universal. A avaliação do Ensino Fundamental é bianual, intercalada com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a avaliação do Ensino Médio é anual. A partir de 2007, a SEDUC-CE ampliou a avaliação para o 2º ano do Ensino Fundamental, chamando este sistema de SPAECE-Alfa. Ele é realizado anualmente e avalia a proficiência em leitura dos alunos (SEDUC, 2011). A Provinha PAIC é uma avaliação externa à escola realizada no início do ano letivo a fim de diagnosticar a situação da rede, escolas, séries e alunos.

4.1. A implementação do PAIC em São Gonçalo do Amarante e em Milagres

São Gonçalo do Amarante e Milagres são similares em relação ao tamanho populacional, 43.890 e 28.316 habitantes, respectivamente. Ambos possuem grandes áreas rurais, o primeiro com 35% e o segundo, 52% (IBGE). Entretanto, diferem nos contextos sociais, políticos e econômicos, especialmente, por suas localizações geográficas. São Gonçalo do Amarante está situado perto de Fortaleza, região mais desenvolvida do Estado, e Milagres pertence à região do Cariri Central, região que tem um desenvolvimento mais recente, impulsionado pelo governo estadual. Atualmente, São Gonçalo do Amarante é governado por Walter Ramos de Araújo Júnior, Partido da República (PR), e Milagres, por Hellosman Sampaio de Lacerda, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Nos resultados educacionais, os dois municípios também diferem. De 2007 a 2010, São Gonçalo do Amarante apresentou um nível de proficiência desejável. Em 2007, Milagres tinha um nível de proficiência de não alfabetizado, em 2008, avança para o nível intermediário, em 2009, para o desejável e, em 2010, regride para o suficiente (SPACE ALFA, 2007, 2008, 2009, 2010). Em relação ao número de matrículas, ambas as redes municipais apresentam concentração de matrículas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental.

Tabela 1

Número de matrículas nas redes estaduais e municipais em São Gonçalo do Amarante e em Milagres

Município	Dependência	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio
		Creche	Pré-Escola	1ª a 4ª série e Anos Iniciais	5ª a 8ª série e Anos Finais	
Milagres	Estadual	0	0	0	0	786
	Municipal	438	617	1838	1591	0
São Gonçalo do Amarante	Estadual	0	0	0	260	3140
	Municipal	794	1299	3845	3044	0

Nota. Fonte: INEP, 2011.

Além das diferenças apresentadas, São Gonçalo do Amarante foi um dos municípios no qual foi implementado o Programa antes deste ter virado uma política estadual. A Secretária Municipal de Educação acredita que o Programa levou a uma profissionalização das Secretarias, em sua gestão, por exemplo, foi estabelecida uma bonificação aos professores segundo o alcance de metas, sendo uma delas vinculada ao desempenho dos alunos de 1º e 2º anos, e o próximo passo é a eliminação da indicação dos diretores de escola.

Na Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo do Amarante, a equipe responsável pelo PAIC conta com cinco burocratas, que realizam a gerência do Programa, a formação dos professores, a distribuição dos materiais didáticos, a aplicação da Provinha

PAIC e a comunicação entre CREDE e rede municipal de ensino. Ainda fazem observação em sala de aula e reuniões com diretores e coordenadores pedagógicos.

Enquanto em São Gonçalo do Amarante, o PAIC é parte importante da sua política educacional, em Milagres, o Programa tem pouca expressão, outros programas, como o Se Liga e o Acelera, implementados pelo Instituto Ayrton Senna, são mais importantes na política educacional do município. Isso é refletido na própria equipe do Programa, que compreende apenas duas burocratas, uma é responsável pela formação de Matemática e a outra pela gerência e formação de Português. As atividades realizadas por elas se concentram na distribuição de materiais didáticos, aplicação da Provinha PAIC, formação dos professores e acompanhamento de aulas.

No âmbito das escolas, o Programa modificou a sua rotina com o cumprimento da carga horária, dos dias letivos, do currículo e da realização do planejamento pedagógico. Segundo um dos diretores de São Gonçalo do Amarante, foi mudado o critério para a alocação dos professores, hoje eles observam mais se o professor tem o perfil de um alfabetizador. Ainda, conforme os diretores, o PAIC fornece uma visão sistêmica da escola para a equipe de gestão escolar, que passaram a criar estratégias para o aumento de seu desempenho por meio, por exemplo, de reforço escolar, reunião com pais e simulados.

Essa mudança no comportamento da equipe de gestão escolar foi fortemente influenciada pelas avaliações. A Provinha PAIC propicia um diagnóstico para as Secretarias e escolas sobre quais estratégias implementar para melhorar o desempenho e, no final do ano letivo, o SPAECE e o SPAECE Alfa avaliam o desempenho dos alunos e orientam a premiação das escolas e da transferência da cota-parte do Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) aos municípios⁵.

Como observado nas Secretarias, a rotina das escolas municipais de São Gonçalo do Amarante foi modificada mais fortemente do que as de Milagres. Apesar disso, as diretoras e coordenadoras pedagógicas das escolas municipais de Milagres se mostraram empenhadas em implementar estratégias de melhoria do desempenho dos alunos, assim como nas escolas municipais de São Gonçalo do Amarante.

A partir da pesquisa de campo e das entrevistas realizadas, fica evidente que há diferença na implementação do Programa nas Secretarias Municipais de Educação e nas escolas municipais, além disso, há discricionariedade da burocracia em ambos os municípios.

⁵ O governo estadual estabeleceu que a cota-parte do ICMS (25%) é repassada segundo os índices de qualidade de saúde, meio ambiente e educação. O índice de qualidade de educação representa 18% e é formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média municipal de proficiência obtida pelos alunos do 2º ano e 5º ano (CEARÁ, 2007).

O PAIC apresenta pouca ambiguidade, alta complexidade em relação ao número de atores e de conflito. Devido a sua trajetória inicial, o Programa tem grande legitimidade e aceitação dos municípios, no entanto, é formulado e financiado pela SEDUC-CE e implementado pelas Secretarias Municipais de Educação, o que aumenta o conflito.

Segundo os tipos de Elmore (1979-80), a implementação do PAIC seria *backward mapping*, já que há uma grande dispersão de autoridade e delegação entre os atores. Na classificação de Matland (1995), o Programa seria um exemplo de *political implementation*, não há grande ambiguidade da política, mas há espaço para conflito entre os atores, no caso analisado, entre a SEDUC-CE e Secretarias Municipais de Educação.

O autor aponta que, nesse tipo, a negociação e a busca por consenso prevaleceriam e haveria o predomínio de mecanismos coercitivos e remunerativos para isso. O desempenho dos alunos é avaliado pela SEDUC-CE e há, vinculado a ele, o repasse de recursos e a premiação de escolas. Esses dois instrumentos foram citados como parte importante do Programa pelos entrevistados nos municípios, mesmo com as diferenças apontadas, as diretores e coordenadoras pedagógicas de ambos os municípios buscam implementar ações para a melhoria do desempenho dos alunos como apontado. O que significa que há discricionariedade, mas ela é diminuída por meio de incentivos.

Ainda que ela seja controlada, a discricionariedade gera diferentes tipos de implementação. Dentre os fatores citados por May & Winter (2007), os sinais dos superiores políticos e administrativos sobre a importância da política e o modelo organizacional da implementação parecem ser mais relevantes nesse caso do que os demais. Conforme o relato dos entrevistados, a atuação da CREDE estabelece o elo necessário entre Secretária Estadual e Municipal.

Outra mudança organizacional importante é a formação de uma equipe do Programa dentro das Secretarias Municipais. Essas equipes fazem reuniões, dão orientações e informações à escola, elas, por sua vez, são o elo entre a Secretaria Municipal de Educação e as escolas. Além disso, a equipe do PAIC nas Secretarias Municipais aumenta as suas capacidades institucionais e permite uma maior uniformização do Programa. Apesar disso, na Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo, a equipe do PAIC conta com cinco burocratas, enquanto, na Secretaria Municipal de Educação de Milagres, há apenas duas responsáveis pelo Programa.

Em relação aos sinais dos superiores políticos e administrativos sobre a importância da política, os entrevistados enfatizaram a existência de eventos e da premiação em Fortaleza na sede da SEDUC-CE. Muitos citaram como importante a presença do Governador do Estado

do Ceará e do Ministro da Educação no anúncio dos resultados do desempenho no SPAECE-Alfa e das escolas premiadas, assim como os encontros com a equipe do PAIC na Secretaria Estadual. Os sinais dos superiores políticos e administrativos das Secretarias Municipais de Educação são mais importantes e é evidente a diferença dada ao Programa nos dois municípios.

5. Considerações finais

Como apontado, não há consenso na discussão sobre a implementação de políticas públicas. Para Pressman & Wildavsky (1984), o processo de implementação modifica o que foi formulado. No entanto, os *top-downers* acreditam que é possível controlar o processo de implementação por meio, por exemplo, do estabelecimento de objetivos claros e consistentes e da participação do menor número possível de elos na cadeia de implementação e de atores. Para os *bottom-uppers*, não é possível controlar totalmente a implementação, os objetivos são, muitas vezes, ambíguos, vagos e contraditórios, há conflito, negociação e barganha na implementação, o que leva a modificação da política nesta fase. Eles ainda ressaltam a influência da interação entre burocratas e cidadãos na implementação da política.

Elmore (1979-1980) e Matland (1995) analisam a implementação a partir do conteúdo da política. Quando os objetivos da política são claros, os meios para realizá-los estão disponíveis para os implementadores e há baixo conflito na formulação e na implementação, o controle se torna mais fácil, caso o contrário, a discricionariedade da burocracia será maior.

Apesar das divergências sobre o processo de implementação, eliminar a ambiguidade da política e diminuir os pontos de veto, muitas vezes, não são caminhos possíveis de serem realizados. Em determinadas políticas, a discricionariedade da burocracia, principalmente, no contato com o cidadão é inevitável. Barganhas, recursos disponíveis e outras estratégias são necessários para o alcance do resultado pretendido.

A análise empírica permitiu verificar quais os fatores citados pela literatura influenciam a implementação do PAIC em dois municípios cearenses. No caso analisado, há um grande número de atores na implementação da política e conflito entre eles e, com isso, há mecanismos de controle e de incentivos para assegurar a implementação da política formulada. Esses mecanismos garantem certa regularidade na implementação do Programa entre os municípios, no entanto, a implementação é modificada segundo a discricionariedade das Secretarias Municipais de Educação e das equipes de gestão escolar, especialmente, pelos sinais dos superiores políticos e administrativos sobre a importância da política e pelo modelo organizacional.

6. Referências bibliográficas

- CEARÁ. Lei nº 14.023. Modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. 17 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2007/14023.htm>>. Acesso em 15 de junho de 2012.
- ELMORE, R. F. Backward mappings: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, vol. 94, nº 4, 1979-1980, p. 601-616.
- EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, vol. 14, nº 4, 1989, p. 532-550.
- GRINDLE, S. M. *Public choices and policy change*. Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press, 1991.
- HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, E. & FERRAREZI, E (orgs.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006, p. 61-90
- IBGE. *Censo*. 2010.
- INEP. *Censo Escolar* 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em 15 de junho de 2012.
- LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. NY: Russell Sage Foundation, 1980.
- MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 5, nº 2, 1995, p. 145-174.
- MAY, P. J. & WINTER, S. C. Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, volume 19, nº 3, 2009, p. 453-476.
- O'TOOLE, L. J. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, nº 2, 2000, p. 263-288.
- PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. 3ª ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

- SABATIER, P. A. & MAZMANIAN, D. A. A conceptual framework of the implementation process. In: THEODOULOU, S. Z. & CAHN, M. A. *Public Policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall, 1995. P. 153-173.
- SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO CEARÁ. *Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE*. Disponível em: <<http://www.spaece.caedufjf.net/spaece-inst/programa.faces>>. Acesso em 15 de junho de 2012.
- SILVA, P. L. B. (org.). *Modelos de avaliação de programas sociais prioritários*. UNICAMP, NEPP, 1999.
- SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas. *Cadernos de Pesquisa*, nº 48, UNICAMP, NEPP, 2000, p. 1-17.
- VAN METER, D. S. & VAN HORN, C. E. The policy implementation process: a conceptual framework. *Administration and Society*, vol. 6, nº 4, 1975, p. 445-488.
- VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista da Administração Pública*, vol. 30, nº 2, 1996, p. 5-43.
- WILSON, W. O Estudo da Administração. *Revista do Serviço Público*. Brasília, volume 56, nº 3, 2005, p. 349-366.
- WINTER, S. C. Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. In: PETERS, B. G. & PIERRE, J. *The Handbook of Public Administration*. London: Sage, 2007, p. 131-141.