

ATORES E INSTITUIÇÕES: AS MUDANÇAS RECENTES NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM QUATRO ESTADOS BRASILEIROS

Catarina Ianni SEGATTO¹

RESUMO: Este artigo analisa as reformas recentes na política educacional em quatro estados brasileiros. O objetivo dessa análise é identificar quais são os fatores que influenciaram a adoção dessas reformas, que visam a introdução de mecanismos de controle por resultados na política. Buscaram-se, para isso, as explicações que auxiliassem a compreensão dos processos de mudanças nas políticas públicas, como institucionalistas e de formação de agenda. A partir da análise qualitativa dos quatro estados, constatou-se que os atores foram fundamentais na disseminação das ideias reformistas e na entrada das reformas na agenda governamental e a trajetória anterior das políticas influenciaram o desenho das reformas adotadas.

PALAVRAS-CHAVES: Burocracias estaduais. Reformas administrativas. Educação. Formação de agenda e empreendedores institucionais.

Introdução

Nos últimos dez anos, as Secretarias Estaduais de Educação têm realizado mudanças nas políticas educacionais em seus estados. Essas consistem na introdução de mecanismos de controle por resultados e compreendem a criação ou fortalecimento de sistemas de avaliação, metas e indicadores e sistemas de bonificação segundo o desempenho dos alunos. A partir disso, este artigo busca compreender os fatores que influenciaram a disseminação das ideias ligadas a essas reformas e de sua adoção pelas Secretarias.

Para isso, foram sistematizadas as análises sobre mudanças nas políticas públicas ou instituições a partir do institucionalismo histórico, das explicações sobre a formação de agenda governamental provenientes da literatura de políticas públicas e sobre os empreendedores institucionais da teoria das organizações. De um lado, o institucionalismo histórico aponta que a trajetória das instituições é fundamental para compreender as mudanças futuras nelas. Por outro lado, as explicações do Kingdon (1995), de Sabatier (1991) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993) mostram a importância dos atores nos processos de mudança. Sabatier (1991) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993) ainda apontam que as crenças e recursos compartilhados por esses atores são importantes para a compreensão desses processos. O que as análises sobre os empreendedores institucionais aprofundam. Para essas, os atores, suas estratégias e recursos, as características do campo no qual estão imersos, suas posições no

¹ Doutoranda e pesquisadora em Administração Pública e Governo. FGV – Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo – SP – Brasil. 01313-902 - catarina.segatto@gmail.com

campo e as oportunidades de ação influenciam os processos de mudança organizacional.

O artigo analisa, a partir da reforma em quatro estados brasileiros, quais desses fatores influenciaram a disseminação das ideias, a entrada da reforma na agenda governamental e seu desenho. Para a análise empírica, foram selecionados quatro estados que realizaram a reforma em momentos distintos, dois foram pioneiros, Minas Gerais e São Paulo, e dois a realizaram mais recentemente, Espírito Santo e Pernambuco. Apesar disso, eles variam nas características socioeconômicas, institucionais e de resultados educacionais.

Em seguida, foram coletados dados qualitativos primários e secundários. Os dados secundários se referem a documentos e estudos anteriormente realizados. E os dados primeiros, às entrevistas semiestruturadas realizadas de 2010 a 2011 com especialistas da política educacional, gestores ligados às reformas realizadas nos estados brasileiros e atores de organizações da sociedade civil. A análise dos dados coletados foi qualitativa e procurou, como apontado, identificar as variáveis que promoveram as mudanças nas reformas nos quatro estados brasileiros.

Este artigo se divide em quatro partes, além desta Introdução. A primeira consiste na apresentação da sistematização da literatura, a segunda, dos dados empíricos de maneira descritiva, a terceira, na análise e comparação dos dados, e, a quarta, das considerações finais.

As explicações sobre as mudanças nas políticas públicas

As análises institucionalistas históricas enfatizam a importância das instituições nas políticas públicas, sendo fortemente criticadas por não explicarem os processos de mudanças, que não causados por fatores exógenos. Esse tipo de análise institucionalista, portanto, explica melhor a continuidade das políticas a partir da ideia de que a trajetória (*path dependence*) das instituições influencia as mudanças futuras.

Segundo Pierson (2004), eventos anteriores influenciam os resultados e as trajetórias, não necessariamente induzindo movimentos na mesma direção. No entanto, para Thelen (2003), apesar do *path dependence* envolver alguns elementos de mudanças, quando um caminho é escolhido, as alternativas se tornam, cada vez mais, remotas. Os atores relevantes ajustam suas estratégias a fim de se acomodarem ao padrão predominante. Dessa forma, os momentos de mudança, para a corrente institucional história, se restringem a chamadas conjunturas críticas, mudanças de larga escala, causadas por guerras ou crises econômicas, ou seja, por choques exógenos (THELEN, 2003).

Além do institucionalismo, há três análises que buscam compreender a mudança nas

políticas públicas, que são: o modelo de formação de agenda de Kingdon (1995), de coalizões advocatórias de Sabatier (1991) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e as análises sobre os empreendedores institucionais (CAMPOS; ALVES; MENDONÇA, 2010; DORADO, 2005; BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009). É importante notar que essas enfatizam o papel dos atores nos processos de mudanças.

O modelo de formação de agenda de Kingdon (1995) é composto por três fluxos independentes: problemas (*problems*), soluções (*policies*) e processo político (*politics*). Um assunto entra na agenda governamental quando esses três fluxos se encontram simultaneamente. Esse momento é chamado pelo autor de janela de oportunidades. Nesse momento, segundo ele, o empreendedor político (*policy entrepreneur*) é o ator que impulsiona o processo de mudança.

O fluxo dos problemas é formado com a construção de um problema, que ocorre a partir de *focusing events* (como desastres naturais e crises), indicadores e *feedbacks* de outras políticas. Além disso, comparações e classificações tornam evidente um problema para as autoridades. Kingdon (1995) afirma que os participantes visíveis, como o presidente, o alto escalão da burocracia, membros proeminentes do Congresso e atores ligados a determinados partidos são centrais para colocar os problemas evidenciados na agenda e que a mídia influencia indiretamente esse processo por meio da mudança na opinião pública.

O fluxo das soluções refere-se à especificação de alternativas. De acordo com Kingdon (1995), uma determinada solução é escolhida por meio de um processo incremental, o que ele chama de *primeval soup*. Uma comunidade de uma política (*policy community*) problematiza determinados assuntos e tem inúmeras ideias de como solucioná-los. A partir disso, essas ideias vão sendo apresentadas para outros membros da comunidade e, assim, vão se modificando até que algumas ideias sobrevivem e, de fato, podem ser elencadas como alternativas. Para o autor, a solução escolhida será resultado de um consenso na comunidade, que envolve políticos eleitos, burocratas do alto escalão, pertencentes a grupos de interesses e pesquisadores.

Mas para que um assunto entre na agenda governamental, é necessário que haja um solo fértil para a convergência entre solução e problema. Kingdon (1995) aponta que o processo político favorável para isso é resultado de uma mudança no humor nacional, da pressão de grupos de interesse, dos resultados de eleições e das mudanças na administração.

Os empreendedores de uma ideia devem estar preparados para o momento de junção dos três fluxos, que pode ser previsível ou imprevisível. Segundo Capella (2010), além da importância do empreendedor na janela de oportunidades, eles são fundamentais na

disseminação das ideias.

Para o modelo de coalizões advocatórias (*advocacy coalitions*), as políticas públicas incorporam teorias implícitas de como alcançar determinados objetivos, como sistemas de crenças. Esses envolvem valores prioritários e percepções de importantes relações causais, de mundo e em relação à eficácia dos instrumentos da política, por exemplo, e são compartilhados por atores de várias instituições públicas e privadas em todos os níveis de governo, constituindo, assim, coalizões advocatórias. Essas coalizões buscam manejar as regras, orçamentos e pessoas das instituições governamentais a fim de atingir suas metas ao longo do tempo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Nessa abordagem, a mudança na política ocorre em função de três processos. O primeiro refere-se à interação de *advocacy coalitions* concorrentes em um subsistema político. O segundo diz respeito às mudanças externas aos subsistemas, ou seja, a influência de condições socioeconômicas e de todo o sistema que rege as coalizões e os resultados de outros subsistemas que fornecem oportunidades e obstáculos para as coalizões concorrentes. E o terceiro compreende os efeitos dos parâmetros de um sistema estável, como a estrutura social e as regras constitucionais que podem gerar constrangimentos institucionais e orçamentários aos atores (SABATIER, 1991).

As crenças podem mudar de forma a induzir o aprendizado. Esse processo chamado de *policy-oriented learning*, pelos autores, tem como causas: os resultados das políticas (*feedback*), as dinâmicas externas à ela e o conhecimento maior sobre o problema e os fatores que o afetam (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

As análises sobre os empreendedores institucionais mostram que esses atores (organizações, grupos de organizações, indivíduos ou grupos de indivíduos) têm poder e recursos para criar ou transformar instituições. Eles iniciam as mudanças, participam ativamente de sua implementação, mobilizam recursos e quebram os *modus operandi* das instituições (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009).

As características do campo e posição dos atores sociais influenciam a atuação do empreendedor institucional (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009). Campos, Alves e Mendonça (2010) apontam que é importante observar os atores, tanto centrais como periféricos e não dominantes, recursos e estratégias para a compreensão da mudança. E Dorado (2005) enfatiza as estratégias, os recursos, as oportunidades e o campo para a realização de mudanças como consenso na literatura.

As estratégias podem ser rotineiras, ou seja, a mudança ocorre gradualmente por acumulação. Elas podem ocorrer pela necessidade de lidar com incertezas e por meio da

orientação temporal futura, na qual os atores decidem seus interesses e por um curso particular de ação (DORADO, 2005). Os recursos podem ser cognitivos, sociais e materiais. Segundo Dorado (2005), eles podem ser mobilizados de três diferentes maneiras. Os atores definem projetos, ganham suporte para seus projetos de subsidiários ou financiadores e barganham por suporte e aceitação de componentes externos; criam soluções para problemas complexos; ou as ações e interações acumuladas ao longo do tempo geram desenhos dominantes que são difundidos e replicados. Para Battilana, Leca e Boxenbaum (2009), os recursos mobilizados pelos empreendedores para realizarem a mudança podem ser financeiros e relacionados à posição social, como autoridade formal e capital social.

Além dos recursos, deve haver oportunidade para a mudança, isto é, a probabilidade de que um campo organizacional permita que os atores identifiquem e introduzam uma singular combinação e facilitem a mobilização de recursos (DORADO, 2005). Segundo a autora, para alguns autores, a oportunidade refere-se à introdução de novos bens, serviços, materiais e métodos e vendidos a maiores do que os custos de produção. Para outros, é o acesso dos atores ao poder. A oportunidade dependerá da multiplicidade e do grau de institucionalização do campo.

Campos, Alves e Mendonça (2010, p.04), citam Bourdieu (1989), para definir campo. Segundo eles,

[...] o campo é um lugar onde uma luta competitiva entre atores se dá em torno de interesses específicos que são representativos de sua área; o espaço onde valores inerentes e princípios regulatórios são estabelecidos. A posição dos atores no campo é estabelecida de forma relacional, regida pela maior ou menor quantidade de poder que cada ator detém. É esse poder que torna ou não legítimas ideias, comportamentos, valores, posturas.

Os autores afirmam que cada campo acumula certos tipos de capital, conferindo aos atores poder e posição dentro desse campo, assim como aponta Battilana, Leca e Boxenbaum (2009). Além disso, os autores por meio de uma sistematização da bibliografia afirmam que a capacidade de agência pode ser adquirida por meio da mobilização da opinião pública, pela capacidade de negociação entre diferentes grupos no posicionamento nos interstícios do campo.

Battilana, Leca e Boxenbaum (2009) apontam que a posição do ator social no meio em que estão imersos afeta a percepção do campo e o acesso aos recursos necessários. Além disso, a mobilização de aliados, o cultivo de alianças e cooperação, os protagonistas, antagonistas e outros atores que estão envolvidos no esforço reformista e a definição e

redefinição de identidade é central para atrair outros e construir uma coalizão sustentável. A mobilização inclui a diminuição de contradições em uma coalizão como o convencimento de outros atores.

Além da imersão dos atores no campo, o grau de institucionalização e a multiplicidade presente nesse também influenciam as mudanças. Em campos com baixa institucionalização, as mudanças resultam da acumulação de processos e, com mais institucionalização, os atores mais estratégicos são fundamentais na mudança. E a multiplicidade complexifica as estratégias dos atores, pois é mais imprevisível (DORADO, 2005). Além disso, com alto grau de institucionalização, há uma coalizão dominante e, no caso oposto, quando as coalizões são fragmentadas, os empreendedores tem que encontrar um grupo comum e elaborar um discurso que seja parecido com os interesses e valores de diferentes atores (BATTILANA; LECA; BOXENBAUM, 2009).

As mudanças, portanto, dependerão dos atores, de suas estratégias e recursos, das características do campo no qual estão imersos, suas posições no campo e as oportunidades de ação. Esses fatores podem contribuir para a compreensão das mudanças nas políticas públicas e instituições políticas, pois lidam tanto com a influência das instituições e da agência como de sua legitimidade no campo. Além disso, as mudanças podem ser mais abruptas ou graduais. No entanto, o caminho inverso também é importante, como apontam Battilana, Leca e Boxenbaum (2009, p.87):

[...] we need, first, to continue to improve how we account for the embeddedness of institutional entrepreneurs. We also need a more vivid analysis of institutional dynamics and agency that builds on the research on institutional entrepreneurs that has increasingly promoted a more distributed view of agency. Related to these lines of research, we urge an expansion of the levels of analysis as a way to further our understanding of institutional entrepreneurship and agency within the context of institutional theory.

O debate apresentado mostra que não há consenso em relação aos fatores que influenciam a mudança nas políticas públicas. Algumas análises reforçam o papel das instituições e outras dos atores e de suas crenças. Entre as análises que acreditam que os atores são fundamentais nos processos de mudanças, aquelas sobre os empreendedores institucionais apontam a importância da legitimidade dos atores dentro do campo, o que depende de recursos cognitivos, sociais e materiais, oportunidades, estratégias e das características do campo.

As mudanças recentes nas políticas educacionais em quatro estados brasileiros

A partir da sistematização da literatura, será apresentada a análise das mudanças recentes nas políticas de Educação em quatro estados brasileiros. A análise permitiu verificar quais foram os fatores que influenciaram esses processos de mudança nos estados analisados, ou seja, se instituições, coalizões ou atores importam nas mudanças das políticas públicas. O que se observa é que os atores e as coalizões são importantes para disseminar as ideias e introduzi-las na agenda governamental, enquanto a trajetória prévia da política influencia o desenho final da mudança.

Espírito Santo

No caso do Espírito Santo, a reforma foi realizada pelo governo de Paulo Hartung (PMDB) a partir de 2003. “[...] Os anos iniciais de trabalho foram marcados pela consolidação da recuperação do equilíbrio financeiro da SEDU [Secretaria de Estado do Espírito Santo], com retomada do pagamento de fornecedores, convênios e profissionais em dia.” (ESPÍRITO SANTO, 2010, p.59) e, em seguida, houve mudanças mais profundas, como a alteração do processo de seleção e treinamento da burocracia educacional (com ênfase nos diretores), adoção do planejamento estratégico e a proposição da remuneração por desempenho.

Segundo os entrevistados, algumas experiências internacionais e as reformas do Ceará, de Minas Gerais, de Pernambuco e, especialmente, de São Paulo serviram como base para as mudanças. Além disso, a disseminação do modelo entre os estados foi favorecida pelos seminários e reuniões ordinárias do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), pelo Todos Pela Educação (TPE) e se inspirou no Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo 2025 e no Compromisso Todos Pela Educação.

A trajetória anterior da política e dois atores: Paulo Hartung e Haroldo Côrrea Rocha, Secretário de Educação do mesmo Estado, foram enfatizados como fundamentais para a entrada da reforma na agenda governamental e para a construção de seu desenho. Conforme relatado em entrevistas, o Governador do Estado almejava realizar a reforma em todo o governo. Esse empreendimento não obteve sucesso, mas afirmam que a cultura do governo é uma “cultura voltada para resultados” e que “a cultura de resultados está muito internalizada em todas as Secretarias.”

Minas Gerais

O Estado de Minas Gerais foi precoce nas reformas educacionais. Em 1994, no governo de Hélio Garcia (PMDB), houve o financiamento pelo Banco Mundial de uma reforma na rede estadual de ensino. A formulação dessa reforma contou com a contribuição de consultores ligados ao Banco, como Cláudio de Moura Castro, Guiomar Namó de Mello, Alcione Vasconcelos Saliba e Nigel Brooke. A reforma aliou o conhecimento da reforma da Educação na Inglaterra e o movimento de redemocratização do final da década de 1980 (PRADO, 2007).

O resultado disso foi o projeto “Qualidade na Educação Básica de Minas Gerais”, que objetivava a concessão de autonomia financeira, administrativa e pedagógica às escolas. O então Secretário da Educação, Walfrido Silvino dos Mares Guia Neto, introduziu como instrumentos para melhorar a qualidade do ensino: a autonomia escolar, a participação da comunidade na gestão da escola, a capacitação dos diretores escolares e a avaliação externa do rendimento dos alunos (PRADO, 2007).

A segunda grande reforma na política educacional, segundo os entrevistados, ocorreu em 2006, no governo de Aécio Neves. O Choque de Gestão e, posteriormente, o Acordo de Resultados foi implementado a partir de 2003 em todas as Secretarias do Governo Estadual. As mudanças anteriores, como a introdução da eleição para os diretores de escola, a descentralização financeira e administrativa de funções para a escola e, principalmente, o sistema de avaliação influenciaram fortemente o desenho final da reforma.

O Acordo de Resultados foi elaborado, principalmente, pelo então Vice-governador, Antonio Anastasia, e pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG). Na Educação, as principais mudanças foram: monitoramento da política, principalmente, da alfabetização, elaboração de um currículo base comum, contratualização e certificação dos diretores. No caso da remuneração por desempenho, ela foi elaborada pela SEPLAG em 2003 e aprovada pela Assembléia Legislativa em 2004. A Secretaria de Educação o adotou a partir de 2006 e foi basicamente um cumprimento de lei.

Em Minas Gerais, Anastasia e a SEPLAG foram os grandes empreendedores do Choque de Gestão, observa-se que foi uma iniciativa mais articulada e sistêmica de todo o governo, já que a reforma conseguiu ser implementada em todas as Secretarias. Para Pinto e Saraiva (2010, p. 115), “[...] o relativo sucesso obtido, até o momento, em Minas, deve-se a um cuidado especial em reduzir naturais resistências e tensões e criar um ambiente de confiança favorável às mudanças em todo o sistema [...]”, pois “[...] a implantação de uma

nova cultura institucional não é uma tarefa simples nem imediata. Ações precipitadas, não precedidas de devida preparação e cuidados, podem resultar, no limite, na rejeição imediata e acrítica das inovações precedidas, ou numa acomodação apenas parcial da velha cultura.” (PINTO; SARAIVA, 2010, p.115). Para eles, a questão do tempo na adoção das reformas foi fundamental.

Pernambuco

Em Pernambuco, a primeira experiência de reforma administrativa expressiva foi idealizada pelo Governador e adotada por diversas Secretarias, num processo semelhante ao ocorrido em Minas Gerais. No entanto, na Educação, seu processo de implementação foi bem distinto. Os primeiros passos da reforma foram dados em 2003 pelo governo de Jarbas Vasconcelos (PMDB), mas seu desenho foi aprofundado e implementado no governo seguinte de Eduardo Henrique Accioly Campos (PSB), que governou de 2007 a 2010 e foi reeleito em 2011.

O projeto de remuneração por desempenho foi elaborado durante a gestão de Mozart Neves Ramos (2003-2006) na Secretaria de Educação de Pernambuco. Segundo ele, o sistema de avaliação criou um ambiente propício para a introdução desse instrumento. Mozart Neves Ramos afirma que a profissionalização da gestão possibilitou a introdução da contratualização. A profissionalização ocorreu por meio da mudança no processo de seleção do diretor, que passou a ser contratado a partir de um processo seletivo realizado externamente, seguido pela submissão de uma proposta de trabalho à escola e pela eleição. A partir disso, em sua opinião, foi possível estabelecer um contrato de gestão entre a Secretaria e os diretores das escolas.

Para os técnicos da Secretaria entrevistados, o Governador do Estado de Pernambuco e do antigo Secretário de Educação, Danilo Cabral foram fundamentais para a adoção das reformas.

[...] 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.

Como observado na fala anterior, o entrevistado aponta a influência do Banco Mundial e, principalmente do Governo Federal, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), para o fortalecimento das avaliações e a adoção de metas e da bonificação.

O Banco Mundial, ele tem aqui uma grande influência, mas é em atividades que favorecem a isso, por exemplo, na parte física, ele tem uma parte de financiamento que é do Banco Mundial, aqui na avaliação, eu tenho uma parte que é do Banco Mundial, programa de correção de fluxo, tem também uma parte que é do Banco Mundial. A gente não pode dizer que só foi uma ação, mas um conjunto de ações que favorecem a melhoria da qualidade e, para que a gente possa monitorar essa situação, o sistema de avaliação é um aporte. Como é que o Inep faz com a gente, existe um convênio de cooperação técnica com o Inep no sentido dele nos dar suporte técnico nos nossos sistemas estaduais então, por exemplo, a metodologia que a gente usa de Teoria de Resposta ao Item, para isso a gente tem que ter elementos para comparabilidade ano a ano, horizontal e vertical, anos anteriores, como também em todo o Brasil, para isso, nos precisamos de um elenco de itens que são cedidos pelo Inep e participamos também em toda organização da avaliação nacional para que a gente possa ter sintonia em toda a metodologia que é usada no nacional como também é usada no estadual.

São Paulo

Apesar da estabilidade política em função da manutenção do PSDB no poder desde a redemocratização, na política educacional, observam-se mudanças ao longo do período e descontinuidades entre as gestões.

No governo de Mário Covas, foram adotadas medidas de reorganização da política educacional, tais como a Progressão Continuada no Ensino Fundamental, o novo plano de carreira, a reorganização da rede física e de trajetória escolar do Ensino Fundamental por meio da implantação de classes de aceleração, a criação do Programa de Parceria Educacional Estado-Município, o incentivo à descentralização do Ensino Fundamental, a reclassificação de alunos no Ensino Fundamental e Médio e o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do

Estado de São Paulo (SARESP), implementado em 1996.

Apesar de o governo estadual continuar sob o comando do PSDB, no governo de Geraldo Alckmin, Gabriel Chalita, então Secretário, rompeu com a política educacional do governo anterior e implementou políticas orientadas pela escola acolhedora, pela inclusão social e pela integração com a comunidade. Os programas implementados que tiveram maior repercussão foram a Escola da Família, que abre as escolas aos finais de semana e proporciona atividades em esporte, cultura, saúde e trabalho com os profissionais da Educação, voluntários e universitários, e a Teia do Saber, programa de capacitação de professores.

Maria Helena Guimarães de Castro assumiu o cargo em julho de 2007, no governo de José Serra (PSDB), e iniciou uma reforma orientada por resultados. A existência de um sistema de avaliação e a experiência anterior de reforma foram importantes para a adoção da reforma mais recente. Por meio do SARESP, o desempenho dos alunos passou a ser controlado e foram estipuladas metas para cada escola e houve um processo de centralização pedagógica por meio da implementação de um currículo mínimo obrigatório e da obrigatoriedade do uso dos materiais didáticos e do Caderno do Professor.

O papel do empreendedor de uma política, no caso, a então Secretária Maria Helena Guimarães de Castro, foi fundamental para a implementação da reforma. Paulo Renato Souza, Secretário da Educação de 2009 a 2010, continuou a reforma iniciada por ela. Introduziu outras medidas, mais ligadas à construção de uma meritocracia do que ao controle por resultados, tais como a lei de reajuste salarial, o concurso para professores temporários e o curso de formação para o ingresso na carreira.

Instituições, coalizões ou atores: o que importa?

As reformas dos estados estudados resultaram da conjunção dos três fluxos propostos por Kingdon (1995): problemas, soluções e processo político. À primeira vista, a transformação do fato em problema se deu, principalmente, pela evidência da baixa qualidade do ensino e da não efetividade da política. Nos quatro casos analisados, as reformas educacionais orientadas por desempenho foram adotadas como solução a partir de uma mudança no governo – mudança do próprio Governador ou do Secretário.

No entanto, as reformas foram influenciadas por outros fatores não contemplados no modelo de Kingdon (1995). Foram influenciadas por organismos internacionais, organizações

da sociedade civil, experiências internacionais e outros entes. Principalmente, o Ministério da Educação, INEP, TPE e CONSED impulsionaram a disseminação das avaliações e das metas no país. Kingdon (1995) não coloca como relevante o papel do Governo Federal e de fóruns federativos, pois, em seu livro, analisa as políticas federais. Mas, como observado, esses são fundamentais para a compreensão da disseminação das políticas e da formação da agenda nos governos subnacionais brasileiros. Verifica-se, portanto, uma lacuna no modelo no que se refere à influência externa e das relações intergovernamentais na formação da agenda.

Nos casos analisados, os sindicatos, os partidos e as Assembleias Legislativas não foram variáveis relevantes para a adoção ou não da reforma. Observa-se que há uma grande diversidade de partidos nos quatro estados, PSB, PMDB e PSDB, e o PT no Governo Federal. A influência dos sindicatos na construção do desenho de reforma esteve presente somente no caso de Pernambuco. A resistência deles em relação à reforma foi citada na maioria das entrevistas, mas, somente em São Paulo, houve alguma mudança no desenho da reforma em função do sindicato. Mas, segundo o próprio sindicato, essas mudanças foram marginais. As Assembleias Legislativas e os deputados estaduais não foram citados em nenhuma entrevista como apoiadores ou resistentes às reformas.

De acordo com Kingdon (1995), é das comunidades das políticas que saem as soluções. Ela é um importante espaço de construção do desenho da política, no qual as ideias vão sendo disseminadas e os desenhos vão melhorando, se fundindo ou são eliminados. Além disso, há um convencimento dos atores em relação à melhor solução. Sabatier e Jenkins-Smith (1993) enfatizam mais o convencimento dos atores por determinadas ideias. Isso une um conjunto de indivíduos em torno de crenças semelhantes formando as coalizões. O que orientará o conteúdo das políticas públicas.

As organizações como o TPE e os atores como a Maria Helena Guimarães de Castro, o Paulo Renato Souza e o Mozart Neves Ramos podem ser entendidos como parte da comunidade da política educacional. Esses mais vinculados às ideias de avaliações, de metas e de responsabilização, influenciando a orientação das reformas. O próprio Governo Federal formulou o Compromisso Todos Pela Educação, influenciado pelo Movimento, e todos os municípios e estados o assinaram. Dos quatro estados, Espírito Santo, Pernambuco e São Paulo se basearam nas metas dos TPE para a elaboração de suas metas ou de seu indicador. Andressa Rocha ainda citou Mozart Neves Ramos como um ator que influenciou a reforma no Espírito Santo.

Observa-se, portanto, que o papel dos atores políticos e dos empreendedores da política são fundamentais para a disseminação de ideias e entrada das reformas da agenda

governamental. Esses atores compartilham de soluções e ideias reformistas comuns, ou seja, do mesmo entendimento da realidade. Por meio de seminários e encontros promovidos por instituições ligadas ao tema e pelos próprios governos e de reuniões e eventos do CONSED, a disseminação das reformas ocorre por meio da criação de uma rede de atores em volta dessas ideias e objetivos comuns. Esse processo explica a adoção pela orientação por resultados como solução para a melhoria da Educação e, mais fortemente, nas políticas nacionais.

A literatura de empreendedores institucionais traz, portanto, diversos elementos para compreender a o que leva a determinados atores a ganharem espaço e legitimidade no campo e conseguirem influenciar as políticas públicas. Nesse caso, observa-se que o TPE acumulou certos tipos de capital, o que o resultou em capacidade de mobilização da opinião pública, de aliados e de negociação entre diferentes grupos para a construção de uma coalizão que disseminou e produziu reformas relacionadas ao fortalecimento dos mecanismos de controle por resultados. Além dessa organização, os governadores e secretários possuíam recursos materiais e legitimidade para empreender as reformas em seus estados.

No entanto, os atores não são suficientes para explicar o desenho de cada reforma nos estados; a trajetória anterior das políticas educacionais em cada estado influenciou o desenho das reformas. Mozart Neves Ramos afirma que os estados que já tinham uma cultura de avaliação realizaram as reformas. A criação e o fortalecimento dos sistemas de avaliação influenciaram a adoção da reforma e a orientação delas. Isso foi confirmado nas demais entrevistas, principalmente, nas experiências de Pernambuco e de Espírito Santo, onde não ocorreram reformas anteriores, mas, segundo os entrevistados, o sistema de avaliação foi um impulso para a reforma orientada pelo desempenho. Após modificações no sistema de avaliação, os estados elaboraram seus índices e, em seguida, implementaram a bonificação.

Considerações finais

A análise dos casos mostrou que os atores foram importantes na disseminação das ideias reformistas. No entanto, seus recursos e estratégias, as características do campo no qual estão imersos e sua posição nele são elementos que devem ser considerados na mudança das políticas públicas. Os atores, que possuem capacidade de mobilização da opinião pública, de aliados e de negociação entre diferentes grupos, conseguem, assim, construir uma coalizão e influenciar a disseminação de ideias e adoção das reformas. O que avança em relação, especialmente, ao modelo de Kingdon (1995). Dessa maneira, a literatura sobre empreendedores institucionais pode auxiliar as análises de políticas públicas.

Apesar da importância dos atores, a trajetória anterior das políticas educacionais nos estados analisados parece ser mais importante na definição dos desenhos das reformas. A existência de sistemas de avaliação facilitou a adoção de metas, indicadores e da remuneração por desempenho. Ainda, em Minas Gerais, a introdução dos colegiados e da eleição para diretor influenciou e se misturou às mudanças posteriores e gerou um ambiente favorável a adoção da reforma mais recente.

Em suma, de um lado, os atores pareceram ser fundamentais na disseminação nas ideias reformistas e na entrada das reformas na agenda governamental, sem eles, provavelmente as reformas não teriam sido adotadas. É importante apontar que são necessárias pesquisas para compreender melhor como os atores influenciam esse processo, como eles mobilizam os recursos, quais e como suas estratégias e posições no campo afetam as políticas públicas. De outro lado, a trajetória anterior das políticas educacionais influenciou o desenho das reformas mais recentes.

ACTORS AND INSTITUTIONS: THE RECENT CHANGES ON EDUCATION POLICY IN FOUR BRAZILIAN STATES

ABSTRACT: This paper analyze the recent changes on education policy in four Brazilian states. The objective was to identify the factors that influence the reforms' adoption, which were responsible for the introduction of performance management in this policy. For that, the literature that discuss the change on public policy, as institutionalism and agenda setting, were systematized. The comparative analysis shows that the actors were fundamentals to the dissemination of ideias and changes in government agendas, but the policies' trajectories have influenced the design of reforms.

KEYWORDS: States' bureaucracies. Administrative reforms. Education. Agenda setting and institutional entrepreneurs.

REFERÊNCIAS

BATTILANA, J.; LECA, B.; BOXENBAUM, E. How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. **The Academy of Management Annals**, [S.l.], v.3, n.1, p.65-107, 2009.

CAPELLA, A. C. N. Transformando idéias em ação: o papel dos empreendedores de políticas públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 34., 2010, Caxambu. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 2010.

CAMPOS, L. C.; ALVES, M. A.; MENDONÇA, P. M. E. Empreendedorismo institucional na emergência do campo de políticas públicas em HIV/AIDS no Brasil. **RAE Eletrônica**, São Paulo, v.9, n.1, p.01-25, jan/jul, 2010. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S1676-56482010000100007>.pdf . Acesso em: 20 jan. 2012.

DORADO, S. Institutional entrepreneurship, partaking and convening. **Organization Studies**, Berlin, v.26, n.3, p.385-414, 2005.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria do Estado e Educação. **Ensinando e aprendendo**: oito anos da nova escola no Espírito Santo 2003 a 2010. Vitória, 2010.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2.ed. Nova York: Harper Collins, 1995.

PIERSON, P. **Politics in time**: history, institutions and social analysis. England: Princeton University Press, 2004.

PINTO, V. G.; SARAIVA, J. A. F. Gestão por resultados na educação: monitoramento e avaliação de projetos educacionais. In: GUIMARÃES, T. B.; PORDEUS, I. A.; CAMPOS, E. S. A. (Org.). **Estado para resultados**: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais. Belo Horizonte: Ed.da UFMG, 2010. não paginado.

PRADO, M. A. **O modelo gerencial da educação**: a reforma de Minas Gerais (1991-1998) e Inglaterra (1988-2005) em perspectiva comparada. 2007. 279f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

SABATIER, P. A. Toward better theories of the policy process. **Political Science & Politics**, Washington, v.24, n.2, p.147-156, jun. 1991.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning**: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview, 1993.

THELEN, K. How institutions evolve: insights from comparative historical analysis. In: RUESCHEMEYER, D.; MAHONEY, J. **Comparative historical analysis in social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 208-240.