

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

VINICIUS BAPTISTA SOARES LOPES

Implementação de políticas públicas no nível subnacional: o
Programa de Intervenção Pedagógica em Minas Gerais

Belo Horizonte
2012

VINICIUS BAPTISTA SOARES LOPES

**Implementação de políticas públicas no nível subnacional: o
Programa de Intervenção Pedagógica em Minas Gerais**

Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política, da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. José Angelo Machado

Belo Horizonte
2012

320	Lopes, Vinicius Baptista Soares
L864i	Implementação de políticas públicas no nível subnacional
2012	[manuscrito]: o Programa de Intervenção Pedagógica em Minas Gerais / Vinicius Baptista Soares Lopes. - 2012. 167 f. Orientador: José Angelo Machado. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Inclui bibliografia 1. Ciência política – Teses. 2. Políticas públicas - Teses. 3. Programa de Intervenção Pedagógica (Minas Gerais) - Teses. 4. Educação - Teses. I. Machado, José Angelo. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



Universidade Federal de Minas Gerais
 FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
 Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
 31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: posdcp@fahch.ufmg.br
 TELEFAX: (31) 3409-5030

**ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO CURSO DE MESTRADO
 EM CIÊNCIA POLÍTICA, REALIZADA
 NO DIA 14/09/2012.**

Aos 14 (quatorze) dias do mês de setembro de 2012 (dois mil e doze), às 14:00 horas, no Auditório Prof. Bicalho da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, reuniu-se a banca examinadora da dissertação intitulada *"Implementação de Políticas Públicas no Nível Subnacional: o Programa de Intervenção Pedagógica em Minas Gerais"*. Elaborada pelo aluno Vinícius Baptista Soares Lopes. Compuseram a banca examinadora os professores José Angelo Machado (Orientador - DCP/UFMG), Telma Maria Gonçalves Menicucci (DCP/UFMG) e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (PUC/MG). Após arguição oral do aluno, os membros da banca examinadora deliberaram pela aprovação da referida dissertação, obtendo assim o aluno o título de Mestre em Ciência Política. Para constar foi lavrada a presente ata, que será assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 14 de setembro de 2012.

José Angelo Machado – Orientador *José Angelo Machado*
 (DCP/UFMG)

Telma Maria Gonçalves Menicucci *T. Menicucci*
 (DCP/UFMG)

Carlos Aurélio Pimenta de Faria *Carlos Aurélio Pimenta de Faria*
 (PUC/MG)

À Magali Baptista Soares Lopes,

minha mãe,

DEDICO

Agradecimentos

Primeiramente, gostaria de agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. José Angelo Machado, por ter assumido o compromisso de ser meu parceiro nesta empreitada. Sem sombra de dúvida, valeu a parceria! Muito mais do que leitor e comentador de meus escritos, Zé Angelo se tornou um grande amigo, com quem compartilho afinidades eletivas. O percurso, em sua companhia, tornou-se uma experiência para lá de agradável. Compartilhamos angústias, ideias, conhecimentos e, sobretudo, desabafamos um com o outro. Nos momentos mais difíceis - e não foram poucos -, professor, pude contar com sua compreensão e amizade, motivo por que lhe sou eternamente grato. Muito obrigado por tudo!

Agradeço também à Profa. Dra. Telma Menicucci e ao Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria por terem aceitado o convite para fazer parte da Banca Examinadora desta dissertação.

Agradeço ainda à UFMG e ao Departamento de Ciência Política (DCP) desta Universidade por viabilizarem toda a estrutura necessária para que seus alunos possam desenvolver diversas atividades, seja na graduação, seja na pós-graduação. Neste sentido, saúdo a coordenação de pós-graduação do DCP e, especialmente, à Adilsa e ao Alessandro, de quem muito demandei e por quem sempre fui bem atendido. Obrigado a todos!

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), agradeço pelo financiamento a mim concedido e que me possibilitou dedicar bastante tempo às atividades de pesquisa, que se consubstanciam nesta dissertação de mestrado.

Agradeço à Exma. Sra. Secretária de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE), Profa. Dra. Ana Lúcia Almeida Gazzola, com quem tenho a oportunidade de trabalhar e conviver diariamente. Professora, a senhora me é exemplo de dedicação e amor à causa pública, bem como de ilibação! É um privilégio poder desfrutar de vossa companhia, desde os tempos em que me graduava na UFMG, passando pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), até novamente nos encontrarmos na SEE. Agradeço também à Exma. Sra. Secretaria de Estado Adjunta de Educação de Minas Gerais, Profa.

Dra. Maria Sueli de Oliveira Pires, com quem aprendo diariamente. Em nome delas agradeço a todos os funcionários da SEE com quem convivo quotidianamente.

À Profa. Dra. Maria Céres Pimenta Spínola de Castro, Secretária de Estado Adjunta de Educação de Minas Gerais até bem pouco tempo, agradeço pelos muitos ensinamentos e pelo convívio. Céres, seu espírito faceiro me é fonte de inspiração diária!

Aos parceiros de trabalho do Escritório de Prioridades Estratégicas agradeço pela cooperação. Vocês, juntamente com nós da SEE, compomos uma equipe bem afinada pessoal e profissionalmente, compreendendo que trabalhar com políticas educacionais é coisa séria. Neste sentido, agradeço também a parceria com a gerência do Projeto Reinventando o Ensino Médio, que vem para cumprir com os desígnios de melhorar a qualidade do ensino ofertado aos jovens mineiros.

À senhora Maria das Graças Pedrosa Bittencourt - minha querida Fite –, superintendente de desenvolvimento da educação infantil e fundamental e gerente do PIP, e aos demais membros da Superintendência, destacadamente a senhora Vera Temponi, agradeço por colaborarem com esta dissertação. Espero sinceramente que meu trabalho possa lhes ser útil de alguma maneira, uma vez que bem sei dos esforços de vocês em tornar o Programa de Intervenção Pedagógica uma realidade cada vez melhor para os alunos do Ensino Fundamental das Minas Gerais.

Ao Assessor Especial do Gabinete da SEE, professor e amigão Ricardo Valério Fenati, meu mais sincero respeito. Compraz-me sobremaneira compartilhar ideias com você! Se as palavras formais não se cabem neste momento dos agradecimentos, permito-me alguns versos: “(...) Uma empadinha ao final do dia / Uma empatia ao despontar da noite / A aurora se vai, mas a gente fica / O pensamento vem, caipira é o trem”. Saravá, Fenati...

No esteio do lirismo, minha querida Maricotinha, agradeço pelo simples fato de você existir. Conhecê-la, então... É inefável. Maria Lisboa de Oliveira, é por você que minha lira toca os sons e melodias mais aprazíveis e se aperfeiçoa a cada dia!

Aos demais amigos, amigas e colegas da SEE, para não me delongar numa lista infundável de nomes, saúdo a vocês nas pessoas de Raquel Cordeiro - a Tilelê mais chique que já

conheci, por fora e interiormente - e de Marcílio José Sabino Lana, com quem aprendo a ser, dia após dia, mais sagaz.

Aos colegas de Assessoria, Nathália Gomes Severo, Rafael Siqueira Falce Neto e Yan Vieira Carmo (e à ex-colega Juliana Mara Winther), muito obrigado por tornar meu dia-a-dia muito mais interessante e alegre! Conviver com vocês diariamente é certamente um privilégio, do qual me lembrarei para sempre.

À Joyce Soares Rodrigues, também colega de assessoria, agradeço pela valorosa ajuda neste trabalho. Minha amiga, seus vastos conhecimentos, para muito além de um impressionante tino estatístico, foram-me de extrema valia! Você é parte desta dissertação, conquanto eu assumo sozinho a responsabilidade pelos conteúdos aqui presentes. Joyce, torço para que você continue a exercer suas atividades com a mesma maestria com que tem desenvolvido até então. Muito, mas muito obrigado, mesmo!

Ao assessor-chefe da Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação (AGEI) da SEE, Filipe Recch França Guimarães, agradeço por acreditar incondicionalmente no trabalho que realizo, seja ele acadêmico, seja ele relacionado a minhas atividades na AGEI. Phil, muito obrigado por me incentivar, veementemente, a terminar esta dissertação de mestrado! Obrigado também por ouvir meus desabafos e por me permitir compartilhar ideias com você! *Jedno pivo, prosim (e outra pra mim). Velké!* É sempre um prazer, amigo...

E, por falar em amizade, agradeço aos boêmios que se reconhecem no extinto Clube do Golo. A todos vocês, obrigado pelo carinho e pela amizade! Especialmente, agradeço ao Márcio Cajueiro, ao Léo Bicalho de Oliveira e ao Paulinho (PC) Salvador de Aguiar Júnior, por terem me apoiado nos momentos mais difíceis por que passei nestes anos.

Ao Lucas Rodrigues Cunha e ao Pedro Pinheiro Chagas Munhós de Sá Moreira - “Incansáveis andarilhos da Ciência / Da vida, boêmios por excelência!” -, ao Ricardo de Lins e Horta, ao Daniel Gonzaga e ao Flávio Alcoforado, agradeço por me instigarem a buscar sempre mais conhecimento, direta ou indiretamente.

Aos amigos de mestrado e a tantos outros colegas de Fafich, desde os idos de graduação, obrigado por fazerem de minha vida um verdadeiro *Moveable Feast*.

Por fim, agradeço o carinho e companheirismo de Natália Couto Bavoso, que entrou em minha vida para a tornar mais amena e prazerosa. Aos meus familiares, meu mais

profundo carinho e admiração! À Cleide, benemérita desta família, agradeço pelos anos dedicados a nós, como o braço direito mais ímpoluto que já conheci! Pedro e Rodrigo, meus irmãos, obrigado pelo incentivo e amizade; papai e mamãe, Victor e Magali, obrigado por compartilhar de seus sonhos comigo e por tornarem bem mais fácil minha caminhada até aqui. Amo vocês! Fausto e Yvone Gomes Baptista, meus mais do que queridos avós, melhores amigos, este trabalho foi realizado com a energia vital de vocês.

Resumo

O objetivo desta dissertação foi analisar a implementação do Programa de Intervenção Pedagógica – Alfabetização no Tempo Certo (PIP), colocado em prática pelo governo de Minas Gerais em 2007. Reconhecendo que é próprio do campo de estudos sobre implementação de políticas públicas compreender os fatores que contribuem para explicar os resultados alcançados por determinada política, este trabalho procurou exatamente conhecer o impacto de diversas variáveis na explicação dos resultados alcançados pelo PIP. Destaca-se se tratar de uma política pública de gestão compartilhada pelo órgão central da Secretaria de Estado de Educação (SEE), pelas Superintendências Regionais de Ensino (SRE) - unidades regionais - e pelas escolas – unidades locais -. Uma vez que o foco de investigação recaiu sobre as unidades regionais, foi objetivo saber em que medida as SRE contribuíram para os resultados a que se chegou, bem como saber se tais resultados variaram entre as SRE e quais características poderiam ser pensadas como as responsáveis por tais variações. Posto que as regionais têm por função não apenas seguir as orientações advindas do órgão central, mas também de coordenar a implementação do PIP nas escolas, recorreu-se a diversas abordagens teóricas para se chegar a um enquadramento analítico capaz de embasar as hipóteses, explicações e conclusões desenvolvidas nesse estudo.

Palavras-Chave: implementação de políticas públicas; gestão compartilhada; outputs/outcomes; modelos top-down, bottom-up e sintetizado; Proalfa; intervenção pedagógica.

Abstract

The purpose of this master thesis is to analyse the implementation of the Programa de Intervenção Pedagógica – Alfabetização no Tempo Certo (PIP), a state program that was put into place by the government of Minas Gerais in 2007. Recognizing that the comprehension of the factors that help to explain results achieved by a particular policy is within the field of public policies implementation, the objective of this thesis is to depict the impact of different variables in explaining the results achieved by PIP. It is noteworthy that PIP is a public policy of shared management between the central office of the State Secretariat of Education (SEE), the Regional Superintendencies of Education (SRE) - regional offices - and schools - local units -. Taking it into account, this research's focus is upon the regional offices, aiming to understand to what extent the SRE contribute to the results accomplished, whether such results vary between SRE and which features can be thought as responsible for such variations. Since the regional offices duties are not only to follow guidance of the central office, but also to coordinate the implementation of the PIP in schools, various theoretical approaches from implementation studies were used to reach an analytical framework able to support the assumptions, explanations and conclusions developed in this study.

Key-words: public policy implementation; shared management; outputs/outcomes; top-down, bottom-up and synthesized models; Proalfa; pedagogical intervention.

Lista de Figuras, Gráficos e Quadros

Quadro 1: Diferenças entre as pesquisas sobre avaliação e implementação de políticas públicas.....	35
Quadro 2: Apresentação cronológica dos principais autores e tradições teóricas a que se filiam.....	60
Figura 1 – Etapas de Implementação do PIP.....	72
Figura 2 – Fluxograma do PIP.....	75
Figura 3 – Instrumentos de Ligação da SEE às escolas	88
Figura 4 – Materiais Didático-Pedagógicos	91
Figura 5 – Ferramenta de Monitoramento On-Line	92
Figura 6 – Estrutura de Capacitação.....	94
Figura 7: Estrutura Orgânica do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP)	96
Figura 8 – Metas e Resultados do Proalfa de 2006 a 2010.....	116
Gráfico 1: Relação entre meta e valor alcançado para a proficiência média.....	123
Gráfico 2: Relação entre meta e valor alcançado para o percentual de alunos no nível recomendável.....	124
Gráfico 3: Média da proficiência das Superintendências de 2008 a 2010.....	126
Gráfico 4: Percentual Médio da proficiência das Superintendências de 2008 a 2010 .	127
Figura 9: Distribuição espacial das diferenças entre as proficiências de 2010 e 2009 por Superintendência Regional de Ensino	130
Gráfico 5: Crescimento na proficiência, em pontos, entre 2009 e 2010, segundo grupo estratégico definido em 2009.....	134
Gráfico 6: Média do crescimento na proficiência (2010-2009) segundo grupo considerado estratégico em 2009.....	135
Gráfico 7: Renda per capita média e mediana das regiões de planejamento.....	137
Gráfico 8: IDH-m médio das regiões de planejamento	138
Gráfico 9: Média do crescimento na proficiência (2010-2009) segundo tempo de exposição ao projeto	139
Gráficos 10: Associação entre proficiência e variáveis externas ao PIP – 2009 e 2010	153
Gráfico 11 – Percentual de alunos por nível de Proficiência para toda a rede pública estadual (2006 a 2010).....	153

Lista de Tabelas

TABELA 1: Superintendências Regionais de Ensino com piores desempenhos no PROALFA 2006.....	66
TABELA 2: Níveis de desempenho dos alunos 2006-2007 – Superintendências Regionais de Almenara, Januária, Governador Valadares e Teófilo Otoni.....	66
TABELA 3: Comparação entre meta calculada para o ano i com o valor alcançado no ano (i-1).	117
TABELA 4: Metas estipuladas e proficiência média alcançada entre 2007 e 2010.....	119
TABELA 5: Metas estipuladas e % de alunos no nível recomendável entre 2007 e 2010.	120
TABELA 6: SRE Estratégicas, 2009 - percentual de alunos no nível recomendável e proficiência média das escolas estratégicas.....	125
TABELA 7: Resultado do teste T-pareado.....	128
TABELA 8: Resultado do teste T para comparação dos grupos: estratégicos ou não.	136
TABELA 9: Resultado do teste T para comparação dos grupos quanto ao tempo de exposição ao projeto.	139
TABELA 10: Ponderações adotadas pelo Critério Brasil.	143
TABELA 11: NSE por SER (2009 e 2010).....	143
TABELA 12: Resultado do teste de Correlação de Pearson.	145
TABELA 13: Resultado do teste T-pareado para comparação da proficiência entre 2009 e 2010 nas etapas de ensino: 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio.	150

Lista de abreviaturas e siglas

ADI - Avaliações de Desempenho Individuais

IDH-m - Índices de Desenvolvimento Humano Municipais

FMO – Ferramenta de Monitoramento *On-line*

NSE – Nível Socioeconômico

PAV – Programa Acelerar para Vencer

PIP – Programa de Intervenção Pedagógica

Proalfa - Programa de Avaliação da Alfabetização

Proeb - Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica

Proeti – Programa de Educação em Tempo Integral

RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte

SEE – Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais

Simave - Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública

SRE – Superintendências Regionais de Ensino

Sumário

Prólogo	16
Políticas Públicas: visão geral e apresentação do problema de pesquisa.....	16
Implementação de Políticas Públicas como desafio teórico e empírico	21
Capítulo I – Implementação de Políticas Públicas	29
1. Introdução	29
2. A implementação de políticas públicas como objeto de estudo	30
3. Implementação dentro do modelo de etapas.....	31
4. Produtos e resultados na implementação de políticas públicas	34
5. Implementação de Políticas Públicas: revisão da literatura específica.....	36
5.1 A descoberta do <i>missing link</i>	36
5.2 A perspectiva <i>top-down</i>	37
5.3 A perspectiva <i>bottom-up</i>	42
5.4 As teorias de síntese	47
6. Considerações Adicionais	58
Capítulo II - O Programa de Intervenção Pedagógica – Alfabetização no Tempo Certo	64
1. Introdução	64
2. A transformação do Plano em Programa.....	67
3. A Implementação do PIP	69
3.1 Etapas de Implementação do Programa	73
4. Consolidação do programa	95
5. Apresentação do problema, das hipóteses e do desenho de pesquisa.....	96
6. Dificuldade encontradas e hipóteses não testadas	105
Capítulo III – Resultados	115
1. Descrição Geral dos Resultados para Minas Gerais	115
2. Desempenhos e Metas por SRE	116
3. Desempenhos Alcançados	124
4. Testando Hipóteses para Explicar os diferentes desempenhos entre as SRE....	133
5. Testando Hipóteses para explicar os desempenhos nas SRE	141
Capítulo IV – Conclusão	152
Referências Bibliográficas	159

Prólogo

Políticas Públicas: visão geral e apresentação do problema de pesquisa

O estudo acadêmico sobre as políticas públicas tem suas origens nos Estados Unidos (EUA), a partir do momento em que os estudiosos deste país reconheceram ser possível estudar a ação/produção dos governos, sem necessariamente ter de levar em conta questões teóricas acerca do papel do Estado e de suas instituições para a vida política, tal como era praxe na tradição acadêmica europeia (SOUZA, 2006). Assim, nos EUA, acreditava-se que “(...) *aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes*” (SOUZA, 2006, p. 3).

De maneira mais específica, pode-se entender que os estudos sobre as políticas públicas nas sociedades complexas e plurais correspondem à tentativa de compreensão dos motivos que levam determinadas propostas de governo a serem implementadas em detrimento de outras possíveis e dos motivos que afetam a qualidade dos serviços oferecidos à população. Trata-se, portanto, de considerar as políticas públicas como uma área do conhecimento que tem de levar em conta não só a qualidade dos serviços oferecidos como também as relações de poder e demais fatores que permeiam toda e qualquer sorte de decisão política tomada, no que diz respeito à intervenção na vida dos indivíduos.

O conceito de políticas públicas, haja vista a enorme variedade de enfoques analíticos que permeiam a disciplina, é sobremaneira dissonante¹. Não sendo objetivo deste trabalho

¹ Ver, por exemplo, Laswell (1936/1958), Simon (1957), Lindblom (1959; 1979), Easton (1965), Lynn (1980), Dye (1981) e Mead (1995).

entrar nas nuances das várias definições, nem mesmo das mais consagradas, basta por ora conceituar política pública como dizendo respeito àquilo que concerne ao papel esperado dos governos na vida social, qual seja, fazer escolhas e optar por implementar ou não ações, programas e projetos que visam impactar na vida de seus cidadãos.

Salienta-se que, frequentemente, as escolhas são feitas em meio à possibilidade de um conjunto de outras alternativas de intervenção na vida das pessoas, cabendo reconhecer também os motivos que levam algumas questões a se tornarem mais relevantes dos que outras, a ponto de se consubstanciarem em diretivas de governos.

As políticas públicas podem ser vistas como ações - ou não ações - de governo (BACHARACH & BARATZ, 1962), que possuem como objetivo impactar na realidade social (EASTON, 1969; DYE, 1972), alterando a qualidade de vida dos cidadãos em geral - políticas universais - ou de grupos específicos de pessoas – políticas focalizadas.

Compreendem-se as ações dos governos como respostas às limitações do mercado em promover de maneira justa o bem-estar dos indivíduos. Nas democracias modernas, os eleitores esperam que o Estado intervenha positivamente na realidade de que fazem parte, garantindo que os direitos de cidadania lhes sejam assegurados. Compete aos governos regular o convívio social entre as pessoas e coordenar ações que visem corrigir as distorções causadas pela competição entre indivíduos na esfera de mercado e, como ideal normativo maior, garantir a todos os cidadãos uma vida digna (LOPES, 2009). Os critérios de justificação das políticas públicas são normalmente os de justiça social,

econômicos e de regulação de práticas sociais, visando a impactos positivos na sociedade (MAJONE, 1978; SARAIVA, 2006).

Em virtude das inúmeras possibilidades de os Estados realizarem estes fins, os estudos em políticas públicas são bastante diversos, tanto do ponto de vista dos enfoques possíveis, quanto do ponto de vista das correntes analíticas que são utilizadas para explicar os fenômenos a elas relacionados.

Atualmente, reconhece-se que as políticas públicas são fenômenos que se processam em grande medida dentro das instituições governamentais, sendo que as ações que vão desde a inclusão de problemas nas agendas de governo até a avaliação de políticas podem ser tomadas como variáveis independentes, em função da autonomia relativa dos governos e do reconhecimento de que as políticas públicas possuem causalidade própria (SCKOCPOL & AMENTA, 1986; VILLANUEVA, 2006).

As políticas públicas são, portanto, fenômenos complexos e multidimensionais que dizem respeito às formas que o poder público tem para intervir na realidade social. Noutros termos, pode-se dizer que elas são um complexo de ações governamentais que se processam dentro de arenas específicas e que são influenciadas pela sociedade de maneira geral e por grupos de interesses em maior ou menor proporção, dependendo das questões em disputa nas atuais sociedades plurais.

Tal como enfatiza Rua (1997), políticas públicas são problemas que deliberadamente se transformam ou não em ações estratégicas de governos, os quais visam adequar meios a fins num conjunto de diversas possibilidades possíveis de intervenção na realidade social.

De acordo com Saraiva (2006), pode-se dizer que as políticas públicas contemplam pelo menos as dimensões institucional, decisória, comportamental e causal. A dimensão institucional tem que ver com as arenas formais em que se processam diversas decisões fundamentais para a viabilização das políticas. O aspecto decisório tem que ver com a tomada de decisões em que se escolhem problemas a serem atacados, bem como soluções para tais problemas, tornando possível, portanto, formular e implementar políticas que se destinam efetivamente a transformar a realidade social. A dimensão comportamental diz respeito ao papel esperado e àquele observado dos atores na execução de determinadas tarefas fundamentais à viabilização das políticas, tanto em suas concepções quanto em formas de se efetivarem. Por fim, a dimensão causal diz respeito ao encadeamento de processos que levam aos resultados das ações de governo, sempre se tendo em vista algum impacto desejado na vida dos cidadãos.

As dimensões das políticas públicas, tal como aparecem em Saraiva (2006), ajudam a entender os programas e projetos como complexos de instituições e atores que podem se relacionar entre si de diversas maneiras, sendo o foco desta dissertação de mestrado justamente compreender algumas das dimensões que contribuem para explicar o sucesso ou insucesso alcançado pelas políticas públicas.

O presente estudo tem como objetivo analisar uma política pública em específico, qual seja, o Programa de Intervenção Pedagógica – Alfabetização no Tempo Certo (PIP), idealizado e colocado em prática pelo governo do estado de Minas Gerais em 2007. Mais especificamente, é objetivo analisar uma das etapas reconhecidamente aceitas como determinante para explicar os sucessos ou insucessos alcançados pelas políticas públicas, a saber, a etapa de implementação.

Como já salientado, reconhecendo a multidimensionalidade dos fenômenos relacionados às políticas, pode se dizer que, em virtude de diferentes entendimentos e práticas, políticas públicas semelhantes podem gerar resultados diferentes, a depender das arenas onde se viabilizam e dos atores implicados em seus múltiplos processos. Diante de tal possibilidade, é interesse central deste trabalho compreender os resultados observados pela política em tela, bem como compreender as formas de implementação do PIP, assumindo-se que, provavelmente, as especificidades do trabalho realizado em cada região do estado contribuam para que se observem resultados diferentes entre tais regiões.

Assim, objetivamente, deseja-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: uma vez que foi intenção do governo de Minas Gerais minimizar as disparidades educacionais entre os alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental, com base numa política pública norteada por metodologia única a todas as regiões do estado, quais fatores relacionados à implementação da política em tela contribuem para explicar os resultados a que se chegou?

Para que fosse possível responder a esta pergunta, foi necessário, inicialmente, recorrer a diversos estudos sobre implementação de políticas públicas, com o objetivo de se conhecer quais fatores a literatura especializada considera como fundamentais para explicar os sucessos ou insucessos alcançados por programas e projetos. Num segundo momento, o Programa de Intervenção Pedagógica é apresentado, com vistas a se tornar possível compreendê-lo, a ponto de se formularem hipóteses sobre os fatores que contribuem para explicar os resultados alcançados. Posteriormente, é apresentado o desenho de pesquisa, bem como as dificuldades de se obterem diversos dados sobre a implementação do PIP. Finalmente, procede à análise dos dados disponíveis, em que são

apresentados os resultados a que se chegou. Após este momento, procede-se à conclusão deste trabalho. A próxima seção deste Prólogo é destinada a apresentar brevemente a relevância do tema de estudo desta dissertação.

Implementação de Políticas Públicas como desafio teórico e empírico

A tradição de estudos em implementação, advinda, sobretudo, das teorias da administração pública, considerava o ato de implementar políticas como mero meio para o alcance dos fins pretendidos. Foram primeiramente os teóricos das organizações aqueles que reconheceram que os agentes implementadores possuem relativa autonomia decisória, influenciando, de diversas maneiras, nos cursos de ação que contribuem para o alcance dos resultados esperados.

Diversos estudos contemporâneos passaram a considerar a importância das burocracias especializadas na implementação de políticas, bem como dos fatores que interferem no trabalho dos agentes fundamentais para o sucesso ou insucesso das metas pretendidas, quando se formulam programas e projetos. Questões como a qualidade dos profissionais implementadores, o grau de autonomia de que desfrutam ante outros agentes, seus valores pessoais, suas práticas e redes de relacionamento e o contato com o público-alvo passaram a ser vistas como variáveis importantes na explicação dos rumos seguidos por programas e projetos.

De acordo com Kliksberg (1997), as organizações político-burocráticas são o *locus* em que intenções se transformam em ações, cabendo reconhecer como os atores que trabalham em tais organizações executam suas tarefas rotineiras. Para além das etapas de formação da agenda e de formulação de programas e projetos, as políticas são feitas das práticas de seus executores, ou seja, a maneira como realizam seus respectivos trabalhos

e os meios de que dispõem para tal contribuem decisivamente para os resultados alcançados.

Autores como Lipsky (1971; 1980)², que focam suas análises na compreensão de como os burocratas de ponta executam suas tarefas rotineiras, voltando as lentes de análise para as estruturas internas das organizações e para o comportamento dos agentes que nelas atuam, constataram que os burocratas possuem interesses próprios e que lidam com realidades por vezes sobremaneira afastadas daquelas dos formuladores de políticas. Deparando-se com diversas situações inusitadas e frequentemente distantes do controle dos atores hierarquicamente superiores, os burocratas possuem certa autonomia para decidir sobre como conduzir seu trabalho, da maneira mais conveniente para si próprios (PRZEWORSKI, 1999). Tais atores podem até mesmo processar as informações que possuem de diversas maneiras, implicando dissensos sobre as formas de se alcançarem os resultados pretendidos.

Quando da viabilização prática de políticas públicas, diversas organizações interagem para a consecução de objetivos comuns, sendo necessário investigar o padrão de interação entre as organizações bem como se olhar para as estruturas internas das burocracias para saber como se comportam os atores nelas inseridos. A complexidade das estruturas burocráticas e do relacionamento entre os atores que nela se inserem, sem dúvida, implicam relativa incerteza quanto aos resultados a que se vai chegar, o que, por si só, torna os estudos sobre implementação bastante desafiadores.

² No Capítulo I, que concerne à apresentação de algumas das principais referências teóricas sobre implementação de políticas públicas, será apresentada com mais detalhes a perspectiva analítica a qual se filia Lipsky.

Contudo, ainda que se reconheça a relativa independência dos implementadores ante o alto escalão dos governos, assume-se que não se pode desprezar o papel de mando e de influência deste grupo. Políticos e burocratas do alto escalão, provavelmente, possuem bastantes motivos para se interessar pela execução de políticas públicas, já que seu sucesso ou insucesso pode afetar, por exemplo, as posições que ocupam e a possibilidade de os políticos se reelegerem ou não (SABATIER, 1986; PRZEWORSKI, 1999). Seguindo com a lógica de Olson (1999) e Reis (1984), é de se supor que tenham suficientes incentivos seletivos para se interessar em controlar, monitorar e conhecer todos os processos práticos de prestação de serviços à população.

Em suma, o que move os estudos sobre implementação de políticas públicas - e que certamente motiva esta dissertação - é o fato de que raramente se observa a plena e perfeita execução das metas e objetivos, conforme planejado. Como preocupação teórica e empírica, há que se compreender os motivos que levam a explicações sobre este hiato percebido entre o planejado e os resultados efetivamente alcançados.

Levando em conta que as organizações, como, por exemplo, as instituições políticas e burocráticas, desde pelo menos o diagnóstico formulado por Max Weber (1971; 1997; 2004), passaram por um processo de racionalização em termos de sua lógica de funcionamento, não se pode desprezar que os processos de tomada de decisão típicos das políticas públicas possuem um componente de racionalidade. Com frequência, seguindo com os preceitos weberianos a que se fez referência acima, há a tentativa de se adequarem os melhores meios ao alcance dos fins pretendidos, uma ação tipicamente racional. Sob esse prisma, a formulação de políticas envolve a tentativa de racionalizar o processo de implementação de programas e projetos, buscando idealizar procedimentos capazes de

conduzir a resultados pretendidos. Assim, a tentativa de se controlar o trabalho dos burocratas é uma realidade, tanto quanto a tentativa de se criarem ou se adaptarem organizações para o alcance dos fins pretendidos.

Todavia, como se tem procurado mostrar, a prática das políticas públicas pode fugir ao pleno controle dos tomadores de decisão. Pode haver dissenso em torno do entendimento das metas a serem alcançadas, os atores envolvidos podem se apropriar dos recursos disponíveis e das regras do jogo em prol de interesses particulares, padrões de comportamento anteriores podem dificultar o inculcamento de novas ideias nos atores implicados nos processos, bem como as disputas entre os atores podem dificultar o alcance dos objetivos anteriormente previstos.

Pode se dizer ainda que, no caso das organizações federativas e/ou de políticas em que há mais de um nível de decisão, o processo de implementação tende a contar com algumas variáveis adicionais, em função de haver mais de um centro de autoridade implicado no processo (FARAH, 2006). Por exemplo, diversas políticas públicas são formuladas por determinados níveis de governo e implementadas e executadas por outros, bem como são formuladas por determinadas instituições e executadas por outras, sendo possível pensar que as redes de relações entre os formuladores pode ser bem diferentes daquelas a que pertencem os executores, uma vez que eles podem nem mesmo se situar na mesma localidade e contexto. A lógica de circulação de informações tende a se tornar ainda mais complexa, pode haver mais atores implicados, bem como mais ideias e crenças em jogo, significando que a cooperação e a coordenação entre instituições e atores podem não se dar de maneira simples ou automática.

As experiências das diversas instituições implicadas numa determinada política pública podem ser diferentes, dependendo da história de que fazem parte e do contexto em que estão inseridas. Se o número de estruturas envolvidas nos processos de políticas públicas, por exemplo, descentralizadas é bastante grande na contemporaneidade, o número de atores implicados em cada processo também o é. Assim, cumpre aos estudiosos do tema compreender como se articulam as organizações, como os níveis de decisão se relacionam e como os mais diversos atores compreendem seus respectivos papéis dentro das instituições formais (FARAH, *ibidem*).

No caso de políticas descentralizadas, como é o caso do Programa de Intervenção Pedagógica, há a necessidade de os centros de decisão – órgão central, Superintendências Regionais de Ensino (SRE) e escolas - cooperarem para a realização de objetivos comuns. Para que as políticas públicas se viabilizem nestes casos, é comum que determinadas instâncias decisórias tenham a prerrogativa de coordenação dos processos e atividades relacionados à prestação de serviços públicos.

Ademais, para além dos problemas em torno da cooperação e da coordenação entre instituições e atores, que, obviamente, podem impactar na qualidade dos serviços prestados à população, Lampinen & Uusikylä (1998), aprofundando nos estudos sobre gestão compartilhada de políticas públicas, constatam que instituições políticas, grupos de interesses, cultura política e grau de apoio a programas e projetos são fatores decisivos para explicar as diferenças de gestão entre municípios e/ou regiões. Ainda, como salientam Knill & Lenschow (1998), pode-se dizer que diferentes tradições administrativas também afetam o processo de implementação de políticas descentralizadas.

Portanto, reconhecendo que é interesse desta dissertação de mestrado estudar uma política pública formulada pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE) e implementada, tanto pelo órgão central desta pasta quanto pelas Superintendências Regionais de Ensino (SRE) e pelas escolas, é objetivo compreender como foi realizada a implementação do Programa de Intervenção Pedagógica em cada uma das regiões de Minas Gerais circunscritas pelas SRE. Os órgãos regionais são instituições descentralizadas da SEE e que contemplam diversos municípios em suas jurisdições.

Nesta dissertação, assume-se que, a despeito de as escolas e SRE fazerem parte da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, é possível compreender o PIP como uma política pública descentralizada, uma vez que as SRE e escolas possuem relativa autonomia para conduzir esta política dentro de suas respectivas jurisdições. Afastadas do centro de decisão maior da educação no estado de Minas Gerais, as SRE podem inclusive possuir diferentes compreensões sobre o Programa de Intervenção Pedagógica, contribuindo de variadas formas para sua viabilização. As SRE são instituições específicas que podem se diferenciar umas das outras seja do ponto de vista de suas tradições administrativas, seja por compreensões diferentes sobre o mesmo problema, seja por interagirem com o órgão central de diferentes maneiras, seja por se inserirem em realidades diferentes, lembrando-se que as disparidades socioeconômicas do estado de Minas Gerais são muitas.

Esta dissertação compreende, para além deste Prólogo, um capítulo em que é feita a revisão da literatura específica sobre implementação de políticas públicas, um capítulo em que se apresentam o Programa de Intervenção Pedagógica, os objetivos, as hipóteses e o desenho de pesquisa, um capítulo sobre resultados e um capítulo conclusivo. Para

responder à pergunta de pesquisa apresentada acima, foi objetivo conhecer os resultados a que efetivamente se chegou em vista do que fora idealmente proposto como meta, bem como foi objetivo compreender como diversas variáveis contribuem para explicar os resultados alcançados pelo PIP, seja considerando todas as SRE, seja tentando compreender as peculiaridades da implementação do PIP que podem implicar diferentes resultados entre os órgão regionais.

No próximo capítulo, é objetivo apresentar a literatura específica sobre implementação de políticas públicas. Como se procurará mostrar, trata-se de uma tradição de estudos bem recente e que conserva bastantes diferenças entre si, o que sugere a pertinência de se trabalhar com diversos enfoques analíticos, para uma mais proveitosa compreensão do processo de implementação do Programa de Intervenção Pedagógica. Ademais, justifica-se a escolha por se trabalhar com distintas abordagens analíticas, o fato de as SRE cumprirem um duplo papel na implementação do PIP. Se, por um lado, elas têm de seguir as diretrizes gerais advindas do órgão central, por outro, possuem autonomia para atuar nas escolas de suas jurisdições da maneira que melhor lhes aprouver.

Com efeito, tal como se procurará mostrar no próximo capítulo, acredita-se que se apropriar apenas do enquadramento analítico típico dos *top-downers* ou dos *bottom-uppers* implicaria a incapacidade de se compreender adequadamente os múltiplos papéis assumidos pelas SRE. Diante disso, reconheceu-se ser fundamental não apenas apresentar os principais argumentos das duas vertentes acima mencionadas, bem como foi objetivo apresentar como diversos estudiosos procuraram dar conta de superar os embates entre elas. Tal como se pretende mostrar, os teóricos que criticam as duas vertentes supracitadas sustentam que as políticas públicas raramente prescindem de objetivos claros, planos de

ação e posições de poder bem definidos, conquanto a atuação efetiva dos profissionais que as implementam - os burocratas da ponta - possa não salvaguardar afinidade plena com as aspirações dos burocratas do alto escalão e dos políticos. Em função deste duplo papel assumido pelas SRE – seja de *agent* (mandado), seja de *principal* (mandante) (PRZEWORSKI, 1999) – foi tomada a precaução de não julgar *a priori* quais dos papéis desempenhados pelas SRE possuiriam maior peso na explicação dos resultados a que se chegou, efetivamente. Assim, a revisão da literatura específica se presta muito mais a apoiar a formulação de hipóteses e a explicação de resultados a que se chegou do que a provar que uma ou outra vertente analítica é mais profícua e adequada para o estudo de caso deste trabalho.

Capítulo I – Implementação de Políticas Públicas

1. Introdução

De acordo com DeLeon (1999, pp. 314–5), pode-se dizer que estudar implementação de políticas públicas tem que ver com a busca por se conhecer o que ocorreu entre o planejado e o produto final da política e, sobretudo, conhecer as causas relacionadas àquilo que se observa na prática. Para dar conta de tal intento, como se procurará sustentar ao longo do texto, diversos estudiosos do tema reconhecem que as políticas públicas são fenômenos complexos e, por vezes, multicausais, o que justifica a incorporação de argumentos provenientes de diversas correntes de pensamento das ciências sociais, por exemplo, como aqueles advindos da administração pública, da sociologia das organizações, dos novos institucionalismos, dos sistemas políticos, das teorizações sobre poder e da teoria da agência. Nas palavras de Schofield and Sausman (2004, p. 235 *apud* Pülzl & Treib, 2007), “*Implementation studies are to be found at the intersection of public administration, organizational theory, public management research, and political science studies*”.

Neste primeiro capítulo, é objetivo apresentar algumas das principais referências teóricas acerca do tema implementação de políticas públicas. Serão apresentados alguns dos basilares estudos que tratam do tema, de maneira que será possível mostrar como tais estudos sobre implementação são múltiplos, por contemplarem diversas abordagens analíticas. Em virtude desta diversidade de linhas de análise, mostrar-se-á neste primeiro capítulo como os principais autores contribuem para o desenvolvimento deste campo teórico, por meio de argumentos que serão mobilizados enquanto bases analíticas para a construção da parte empírica feita nesta dissertação.

2. A implementação de políticas públicas como objeto de estudo

Desde pelos menos 1973, com a publicação do *Implementation* por Pressman e Wildavsky, tem-se reconhecido diversos limites nas abordagens que se dedicam ao estudo das políticas públicas com enfoque exclusivo ou privilegiado nas etapas de formação de agendas, formulação e avaliação de políticas. Neste sentido, o processo conhecido como implementação começa a ganhar cada vez mais destaque, a partir do reconhecimento de que nem sempre os programas e projetos alcançam os resultados esperados, tal como pretendido quando são desenhados (HILL & HUPE, 2002). Para responder às indagações acerca dos motivos que contribuem para o hiato – ou, nos dizeres de Hargrove (1975), para a existência de um “elo perdido” (*missing-link*) - entre a formulação de políticas e os resultados efetivamente alcançados, diversos analistas passaram a estudar as maneiras por que as políticas públicas são implementadas.

A implementação de políticas públicas pode ser entendida como sendo colocar ideias em prática. Trata-se de executar o que, na teoria, tornou-se uma solução viável para um problema reconhecido que encontrou espaço na agenda de governo. De acordo com Subirats (1998), implementação é viabilizar programas e projetos que se destinam ao alcance de resultados capazes de corrigir problemas identificados e transformados em diretivas de governo pelas instâncias decisórias. Já as pesquisas sobre implementação, tal como a que se pretende fazer nesta dissertação, seriam o estudo cuidadoso dos processos de execução de ações, atividades e rotinas, cabendo ao(s) analista(s) destrinchar os fatores que contribuem para que determinados resultados sejam alcançados em vista do que fora idealmente proposto como meta.

Para Hill & Hupe (2002), implementação diz respeito àquilo que foi colocado em prática, àquilo que foi feito. Para o caso de interesse, aquilo que é colocado em prática é uma política pública, sendo presumível que, quando se quer transformar ideias em práticas, há de antemão algo que se espera, bem como há supostos meios pré-definidos para o alcance de determinados fins, fins estes que podem ser alcançados ou não, em intensidades diferentes e por motivos variados.

3. Implementação dentro do modelo de etapas

Desde o trabalho de Lasswell (1956), tem sido comum se falar de etapas por que passam as políticas públicas, a despeito de haver diferentes maneiras de se pensar os processos de políticas públicas enquanto etapas ou estágios. Tipicamente, os modelos comportam questões sobre como problemas entram na agenda de governos, sobre como tais problemas são transformados em iniciativas concretas e específicas, entendidas como capazes de contribuir para a solução de determinado problema e sobre como são implementadas. Posteriormente, são avaliadas, podendo se manter, modificar-se ou deixar de existir, a depender da vontade dos tomadores de decisão.

Para Hill & Hupe (2002), embora a natureza de algumas críticas sobre os modelos de etapas faça sentido³, pode-se sustentar que tais modelos consideram que as fases ou estágios ainda são aplicáveis dos pontos de vista analítico e heurístico. Na esteira reflexiva de Parsons (1995), argumentam os autores, as teorias do ciclo possuem a vantagem de tornar possível a compreensão de uma série de fenômenos complexos. Cada

³ Ver, por exemplo, Nakamura (1987); Jenkins-Smith (1991); Jann & Wegrich (2007); Püzl & Treib (2007).

estágio diz respeito a um conjunto de eventos os quais se relacionam a diversas variáveis, sendo útil do ponto de vista científico trabalhar com políticas públicas enquanto etapas.

Tomando por base o modelo de ciclo, pode-se dizer que o que é implementado é o produto das etapas anteriores, quais sejam essas etapas, identificação do problema, incorporação do problema na agenda de governo, formulação de alternativas e formulação de um plano de ação a ser executado. Contudo, não se pode esquecer que, durante o processo de implementação de uma determinada política, diversos fatores podem contribuir para que novos rumos sejam adotados, ou seja, durante a etapa de implementação, em função das rotinas adotadas e dos resultados que vão sendo alcançados, pode-se perceber que novos rumos devem ser seguidos, alterando o formato original de determinada política.

Considerando que, durante a etapa de implementação, os objetivos anteriormente supostos podem ser readequados em função das características da implementação, é possível enxergar as etapas por que as políticas públicas passam como um *continuum* (BARRETT & FUDGE, 1981a, p. 4; HILL, 2006). A relação entre os diversos atores implicados nos processos atinentes a programas e projetos, com consequências nada desprezíveis sobre a etapa de implementação, é que levou, por exemplo, Hargrove (1975) a cunhar a expressão *missing-link*, no sentido como é aqui usado.

Portanto, do ponto de vista teórico, sugere-se aqui a pertinência de se distinguir analítica e heurísticamente as etapas por que passam as políticas, conquanto, sem negligenciar a possibilidade de elas se correlacionarem de distintas maneiras (BARRETT & FUDGE, 1981a; HILL & HUPE, 2002, p. 8). Até mesmo porque não há de antemão a garantia de que os formuladores de políticas preveem todos os fins a que se quer chegar e as maneiras

de viabilizar na prática o alcance de tais fins. Utilizando a linguagem de Easton (1953), pode-se dizer que os *inputs* não implicam automaticamente *outputs* previamente estipulados; há diversos fatores/processos entre *inputs* e *outputs* que podem contribuir, seja para modificar os *inputs*, seja para implicar *outputs* diferentes daqueles idealizados durante a formulação de uma determinada política.

Ilustrando, o que se quer dizer é que pode haver políticas públicas que contam, por exemplo, com suficiente aporte de recursos financeiros, com planos de ação claros e factíveis, com gestores e agentes implementadores comprometidos com as metas propostas, mas que não alcançam os resultados esperados. Um motivo que contribui para este fato pode ser a visão que os beneficiários têm sobre determinada política. Tais beneficiários podem dificultar a ação dos agentes implementadores – o que contribui para resultados insatisfatórios em vista das presunções iniciais -, ou podem levar a modificações nos objetivos inicialmente propostos, uma vez que os formuladores, constatando a insatisfação dos beneficiários e/ou as dificuldades dos agentes implementadores, podem desejar reformular uma política, o que pode implicar novos *inputs*, com vistas a obter a aquiescência dos cidadãos e maior sucesso em termos de resultados práticos.

Com efeito, quando se trata de compreender não apenas a adequação dos meios aos fins propostos, mas os resultados a que efetivamente se chegou (*outcomes*), cumpre investigar quais são os fatores que concorrem para explicar os resultados reais das políticas. É dentro deste contexto que convém destacar ainda que os estudos sobre implementação não são sinônimos daqueles sobre avaliação. De acordo com Siman (2005), estudar implementação diz respeito a tentativas de se conhecer como são executadas as políticas

públicas, podendo-se tomar por parâmetro o alcance das metas pretendidas ou não. Por seu turno, a avaliação de programas e projetos diz respeito ao impacto de determinadas ações sobre a sociedade - *outcomes*. Comumente, as avaliações se valem de metodologias capazes de revelar o impacto das políticas públicas sobre a realidade social, não tratando necessariamente de compreender as causas que levaram a tais impactos (SIMAN, 2005, p. 51).

4. Produtos e resultados na implementação de políticas públicas

Falar de produtos (*outputs*) e resultados (*outcomes*) implica, em alguma medida, a atribuição de valores à análise, uma vez que se pode, por exemplo, considerar que uma implementação foi exitosa ainda que não tenha levado ao alcance de resultados previamente estabelecidos. Comparar aquilo que era esperado com aquilo que foi alcançado pode implicar o reconhecimento de que algo não saiu como planejado, sendo, até certo ponto, valorativo afirmar que, dado o não alcance do esperado, a implementação foi ou não exitosa (HILL & HUPE, 2002). Portanto, as conclusões a que chegam os estudiosos que se dedicam a compreender a implementação de determinada política podem ser diferentes, a depender das justificativas e dos métodos de análise empregados.

Dada a multiplicidade de variáveis que podem estar implicadas na etapa de implementação de políticas, autores como O'Toole (1986) constatarem que não há um corpo teórico unificado sobre implementação – argumento para o qual converge esta dissertação. De toda maneira, justificar teoricamente as opções valorativas é importante, bem como ter parcimônia metodológica na análise dos fatores que contribuem para explicar os resultados alcançados, justamente em função da complexidade dos fenômenos com que se está lidando.

A despeito de se emitirem juízos de valor acerca dos sucessos ou insucessos da implementação de políticas, ao menos do ponto de vista heurístico, parece justificável - para além de distinguir a etapa de formulação daquela de implementação - distinguir a etapa de implementação daquela de avaliação. Se os estudos sobre implementação dizem respeito à análise do hiato entre o esperado e o resultado prático, algo que poderia ser compartilhado com estudos de avaliação, aqueles buscam a compreensão de motivos que contribuíram para explicar tal diferença. Mais do que olhar valorativamente para o impacto da política, importa investigar, analisar e compreender os fatores que concorrem para explicar os motivos por que se chegou a determinados resultados e não a outros possíveis. Para tanto, assim Hill & Hupe (2002) distinguem os estudos de avaliação daqueles concernentes à implementação:

Quadro 1: Diferenças entre as pesquisas sobre avaliação e implementação de políticas públicas

Implementation and evaluation research		
	Object	Research act
Implementation	Process/behaviour	Description
	Outputs	Explanation
	Outcomes	Theory building and testing
	Causal connections	Analytical judgements
Evaluation	Outcomes-values links	Value judgements

Fonte: Hill & Hupe (2002, p. 12)

O quadro acima explicita as diferenças entre os estudos sobre implementação daqueles de avaliação de políticas públicas. De maneira geral, pode-se dizer que os estudos de avaliação buscam medir o impacto de determinadas políticas na realidade social, julgando-as enquanto exitosas ou não do ponto de vista dos impactos percebidos. Já os estudos sobre implementação não apenas podem levar em conta os resultados a que se chegou efetivamente, mas visam, sobretudo, a analisar fatores que contribuem para explicar os resultados alcançados.

Conclui-se até então que, em virtude da complexidade do tema com que se está lidando, com a ainda insurgente necessidade de construção de um corpo teórico mais consolidado (LESTER, BOWMAN, GOGGIN, & O'TOOLE, 1987; GOGGIN, BOWMAN, LESTER & O'TOOLE, 1990; MATLAND, 1995, DeLEON, 1999), os estudos sobre implementação de políticas públicas devem, sobretudo, fornecer interpretações possíveis sobre a relação causal dos processos que contribuem para os resultados a que se chegou. Nas próximas seções, aprofundar-se-á na contribuição de diversos autores que tratam de implementação de políticas públicas, com vistas à construção do marco analítico utilizado neste estudo.

5. Implementação de Políticas Públicas: revisão da literatura específica

5.1 A descoberta do missing link

Se antes da publicação do *Implementation* de Pressman e Wildavsky (1973) e do uso da expressão *missing link* por Hargrove (1975), já se podia dizer que alguns autores compreendiam a complexidade e relevância da implementação de políticas, sem dúvida, após a contribuição seminal de Pressman e Wildavsky (1973), os estudos sobre implementação ganharam novo sentido e fôlego. Soma-se à importância capital desse estudo o contexto histórico dos anos 70, época em que os governos passaram a atuar de diversas maneiras na realidade social por meio de políticas públicas específicas, muitas das quais não exitosas, interessando à época conhecer os motivos que explicam os fracassos alcançados por determinados programas e projetos (HILL & HUPE 2002, p. 41; PÜLZL & TREIB, 2007). Dentro deste contexto, diversos especialistas passaram a dedicar especial atenção tanto à avaliação de políticas, no sentido de lhes conhecer o

impacto na realidade social, como também no sentido de buscar compreender os motivos que contribuem para explicar os sucessos ou insucessos das iniciativas governamentais.

Numa perspectiva diferente dos estudiosos que entendiam as políticas públicas como formulação e avaliação, passa-se a reconhecer que há algo importante que influencia no resultado a que se chegou - algo que está entre estas etapas -, ou seja, passa-se a reconhecer que não apenas a formulação e os impactos das políticas são importantes, mas também as maneiras como elas são implementadas.

É dentro deste contexto que se pode falar de duas abordagens distintas, quais sejam, a abordagem *top-down* e a abordagem *bottom-up*. As questões centrais doravante aqui tratadas servem para mostrar como os estudiosos compreendem as complexas características imbricadas no processo de viabilização prática das políticas públicas, que variam, pelo menos, no tempo, no espaço, no número e qualidade das instituições e dos atores envolvidos, na finalidade para que se destinam, em quais arenas elas se dão, quais são os marcos institucionais que as delimitam e se possuem gestão compartilhada ou não.

5.2 A perspectiva *top-down*

Para Pressman & Wildavsky (1973), políticas públicas devem normalmente possuir clareza quanto aos objetivos a que se quer chegar e quanto aos meios necessários para o alcance dos fins pensados, quando do momento de formulação de programas e projetos. Para estes autores, como ideal, é de se esperar que a relação entre os interesses dos formuladores e a ação dos agentes implementadores seja a melhor possível. Noutros termos, é de se esperar que a cadeia de implementação opere sem ruídos, com a perfeita compreensão e execução do que fora planejado. Do contrário, haveria o que os autores denominam – e visam combater - de déficit de implementação (*implementation deficit*).

Considerando tal visão acerca da implementação de políticas públicas, é comum haver descrença quanto ao sucesso da implementação (HILL & HUPE, 2002; PÜLZL & TREIB, 2007), uma vez que elas são fenômenos complexos que trazem consigo uma ampla gama de atores, os quais atuam em diferentes etapas do processo de produção de políticas. Neste sentido, a coordenação e a cooperação entre agentes e instituições é algo bem mais difícil de se conseguir do que supunham Pressman & Wildavsky (1973), sobretudo, reconhecendo que os mais diversos atores podem possuir diferentes interesses, controlarem diferentes recursos e se valerem de distintas maneiras das informações que possuem.

Se Pressman & Wildavsky (1973), a despeito de reconhecerem a centralidade da implementação de políticas públicas, ainda estavam bastante influenciados pelo modelo racional de controle dos implementadores por parte dos formuladores, com o passar do tempo, mesmo Wildavsky passa a admitir que a implementação de políticas públicas é ainda mais complexa, posto que implica a interação entre atores e não necessariamente a mera repetição de atos mecanizados⁴.

Com Van Meter & Van Horn (1975) os estudos sobre implementação ganham um pouco mais de robustez teórica, uma vez que os autores recorrem à sociologia das organizações para entender por que as instituições mudam e como se dá o controle de certos agentes sobre outros. Sendo interesse central dos autores analisar como os sistemas políticos afetam o processo de tomada de decisão, as políticas públicas poderiam ser classificadas quanto às dificuldades de serem implementadas, sobretudo, no que concerne à

⁴ Refere-se aqui ao capítulo incorporado ao clássico *Implementation*, quando Wildavsky reeditou o livro, em parceria com Giandomenico Majone (1979).

necessidade de se formar consenso capaz de sustentar a consecução dos objetivos previamente estipulados.

Assim, seria necessário se saber minimamente quem são os atores implicados no processo e em que contextos tomam decisões, isto é, mobilizados por qual conjunto de interesses. Os autores, para além de reconhecerem a pertinência de se trazer os argumentos desenvolvidos pelos teóricos das organizações para os estudos sobre implementação, inovam também no reconhecimento de que nem mesmo o processo de formulação das políticas é isento de conflitos, posto as dificuldades de se obterem consensos em torno de diversas questões inerentes a programa e projetos. Contudo, o que caracteriza estes autores como *top-downers* é a importância que conferem à atuação dos formuladores de políticas, os quais possuem recursos e capacidades, para, sempre que possível, serem mobilizados, com vistas a se controlar a ação dos demais atores.

Na mesma esteira reflexiva, situa-se o *Implementation Game* de Eugene Bardach (1977), para quem é inevitável e necessário levar em conta os objetivos a serem alcançados e o controle dos formuladores sobre os implementadores, quando se pensa em práticas capazes de conduzir ao sucesso dos processos de implementação de programas e projetos. De acordo com esse autor, a implementação de políticas públicas se constitui por uma variedade de jogos. Em clara recomendação aos *top*, ele afirma ser fundamental definir bem os marcos legais que fundamentam a política, para que falhas de comunicação sejam minimizadas e os resultados alcançados, bem como há a necessidade de os agentes implementadores acompanharem os processos por que passam programas e projetos, uma vez que, se necessário, estarão prontos para intervir em eventuais correções de rumo.

Sob este prisma, nota-se que o autor valoriza os aspectos políticos da implementação, uma vez que, se os políticos possuem claro interesse pelos resultados alcançados, devem fiscalizar os processos atinentes à transformação das ideias em práticas efetivas. Interessante notar que o que diferencia substantivamente Bardach (1977) de Presmam & Wildavisky (1973) é que o primeiro foca nos aspectos políticos e os segundos, nos aspectos racionais e formais da burocracia, conquanto, em ambos os estudos, seja perceptível o tom normativo de aconselhamento aos tomadores de decisão, os quais devem controlar as atividades dos agentes implementadores para que as políticas públicas alcancem seus objetivos, tal como esperado quando são formuladas.

Paul Sabatier pode ser considerado um autor que transita entre as perspectivas *top-down* e *bottom-up*, uma vez que, em 1986, este autor revisa seus estudos anteriores sobre implementação, passando a considerar a importância dos agentes implementadores como essencial a uma adequada compreensão dos resultados alcançados pelas políticas implementadas, ou seja, as etapas de formulação e implementação, bem como os atores, sejam eles individuais ou institucionais, interferem uns nas atividades dos outros (SABATIER, 1986; SIMAN, 2005, p. 57).

Contudo, o ponto de partida de Sabatier, em parceria com Mazmanian (1983) e em afinidade à perspectiva *top-down*, é saber em que medida os implementadores e o público-alvo compreendem a política tal como formulada, em que medida os produtos alcançados correspondem ao que era esperado quando do momento de formulação, quais são os principais fatores que contribuem para explicar os produtos a que se chegou, quais as implicações de tais resultados para os burocratas e políticos e, por fim, como as políticas são reformuladas, considerando os produtos previamente alcançados.

Com base nestas reflexões trazidas pelos autores, podem ser consideradas como afetando as políticas públicas: a maneira como determinado problema é tratado pelos atores, informações, conhecimentos e práticas para além daquelas legalmente previstas, bem como a capacidade de se traduzirem ideias em ações concretas. Note-se como estes autores concebem a implementação de políticas públicas enquanto um processo, uma vez que elas não apenas possuem determinado formato e metas, como também, quando colocadas em prática, podem ser reformuladas em virtude do encadeamento de ações típicos da transformação de normas em práticas.

O tom prescritivo, em recomendação aos formuladores de políticas públicas, pode ser notado quando Sabatier & Mazmanian (1983) advertem que é necessário aos formuladores de políticas conhecer as variáveis que contribuem para dificultar o processo de implementação, de maneira a estarem prontos para controlar a ação dos agentes implementadores, caso necessário.

Em suma, todos os autores supracitados consideram fundamental o controle dos agentes formuladores sobre aqueles implementadores. Assim, a despeito de variarem quanto ao enfoque analítico utilizado, bem como quanto aos temas de pesquisa e definição de variáveis testadas, todos os autores da perspectiva *top-down* advogam em defesa da necessidade de se controlarem a atuação dos implementadores de políticas. Ainda que tal argumento faça sentido, diversos estudiosos que se dedicam à compreensão dos processos de implementação de políticas voltando suas lentes de análise para papel dos agentes implementadores, constataam quão difícil é manter tais agentes sob estrito controle, uma vez que, frequentemente, desfrutam de ampla discricionariedade, seja por estarem em contato com o público alvo, seja por estarem longe dos centros de decisão, seja por

motivações individuais ou mesmo por compreenderem as informações que se lhes chegam de diversas maneiras. Os estudiosos que acreditam que raramente os formuladores de políticas públicas conseguem controlar a ação dos agentes implementadores são conhecidos como *bottom-uppers*.

5.3 A perspectiva bottom-up

Para Michael Lipsky (1971/1980), autor seminal e pioneiro na perspectiva *bottom-up*, os *street-level bureaucrats*, burocratas da linha de frente ou da ponta, lidando com as incertezas próprias de seu ofício e dotados de relativa autonomia ante os formuladores de políticas, podem influenciar decisivamente nos resultados alcançados por programas e projetos. A rotina de trabalho e os deveres próprios de cada ofício podem fazer com que estes profissionais se afastem da reflexão sobre em que medida estão trabalhando conforme as aspirações de seus superiores.

Lipsky considera que é de se supor que as dificuldades típicas de cada atividade vão moldando as concepções que os empregados têm do trabalho que realizam, de sorte que passam a trabalhar sob perspectivas novas, que lhes são próprias. O contato com os beneficiários das políticas também lhes altera a percepção sobre o papel que desempenham na produção de políticas públicas. Com base nestes exemplos, torna-se possível perceber, tal como frisa Lipsky (1980), que a *street-level bureaucracy* assume papel importante na execução das políticas públicas, afetando, pois, os resultados alcançados pelos programas e projetos que se transformam em realidade.

Tais características do ofício dos burocratas da ponta os leva a rotinizar ações de maneira provavelmente diferente daquelas que os formuladores tinham para os agentes executores. Imersos em suas próprias realidades, pode não ser possível aos agentes implementadores conformar percepções à maneira dos atores que não se encontram em

contato com o público-alvo. Em suma, os *street-level* adaptam suas rotinas de trabalho às expectativas que criam em relação a si próprios, aos superiores e ao público geral com que interagem, podendo desenvolver uma cultura de grupo que lhes é particular e que pode salvaguardar maior ou menor afinidade aos interesses dos formuladores de políticas.

Os burocratas da ponta, comumente, estão afastados da concepção geral sobre as políticas, atuando da maneira que acreditam ser a melhor para si, podendo tanto ser estimulados a desempenhar um melhor trabalho possível, como podendo, em contrapartida, sentirem-se desestimulados. A depender do entendimento que fazem do seu próprio ofício, da relação que mantêm entre si, com o público-alvo e com seus superiores, os *street-level bureaucrats* podem contribuir em maior ou menor grau para o sucesso ou insucesso das políticas públicas.

Considerando a perspectiva *bottom-up*, cabe destacar que os agentes implementadores podem atuar em contextos diversos daqueles dos formuladores das políticas, estando submetidos a lógicas de interação social próprias, que lhes conformam as possibilidades de ação. Contrariamente à perspectiva analítica que enxerga a implementação como necessariamente dependente da capacidade de se controlar a ação dos implementadores – os *top-downers* -, a perspectiva *bottom-up* enfatiza o poder de agência dos burocratas, os quais possuem recursos próprios, tais como conhecimento prático acerca de determinado assunto, informações específicas e capacidade de influenciar na percepção que o público alvo tem das políticas públicas.

Para além de enxergar os burocratas da ponta como executores mais ou menos responsivos aos interesses dos formuladores de políticas públicas, Lipsky se dedica a

refletir sobre as características que servem para explicar como tais funcionários atuam, ou seja, este autor despende bastante esforço na tentativa de compreender as razões por que os burocratas atuam de determinadas maneiras e não de outras possíveis.

Assim, Lipsky cria estratégias metodológicas para investigar os padrões de comportamento dos *street-level bureaucrats*, os quais trabalham, ainda que sob pressões variadas, com relativo grau de discricionariedade. Ademais, ao constatar que os burocratas podem reagir de formas impremeditadas e, por vezes, adversas face às pressões a que estão submetidos, cumpre reconhecer os limites da responsividade dos implementadores e, sob um prisma mais normativo, pensar em novas formas de se lhes estimular o trabalho, até porque as pressões podem não vir apenas dos superiores, mas também do público-alvo das políticas.

Hjern e Hull (1982), ao trabalhar com análises sobre as relações que diversas organizações mantêm entre si, constata que, a despeito de comumente elas interagirem para a consecução de objetivos comuns, cada uma delas pode possuir padrões organizacionais próprios. Do ponto de vista metodológico, esses autores estão interessados em conhecer as redes de relação entre as organizações, de uma perspectiva *bottom-up*. Assim, os autores procuram investigar quais são as organizações relevantes para a implementação de determinadas políticas, colhendo amostras de pessoas que trabalhavam juntas, ou seja, que, de certa maneira, participavam da mesma rede profissional. Os autores não privilegiam uma ou outra organização necessariamente, mas as ações que de seus membros emergem.

Em concordância com a perspectiva *bottom-up*, os autores criticam aqueles que tratam de reconhecer os encadeamentos de ações que levam a melhores ou piores resultados, visando a identificar formas de se controlar as atividades dos agentes implementadores. Para Hjern e Hull (1982), os resultados alcançados são fruto de processos mais complexos do que o mero controle de alguns profissionais sobre outros, tal como preconizado pelos adeptos da abordagem *top-down*. Concluem os autores que os estudos sobre implementação de políticas públicas não podem negligenciar os construtos teóricos provenientes da sociologia das organizações, que estudam as formas por que os atores se comportam, face ao entendimento que fazem do papel que desempenham e dos ditames que regem as organizações em que atuam.

Barrett & Fudge (1981b), tal como Hjern & Hull (1982), dedicam-se a investigar como se configuram as relações de hierarquia dentro das organizações e como estas contribuem para o funcionamento organizacional. Eles constatam que as ações dependem, sobretudo, do estabelecimento de compromissos entre os membros de apenas uma organização ou dos membros de mais organizações que têm de cooperar para a consecução de objetivos mais ou menos comuns. A tomada de decisão é, portanto, dinâmica e não estática.

Posto que as políticas não são estáticas, cumpre reconhecer as visões de contexto que embalam as decisões tomadas por agentes específicos em momentos particulares. Assim, para estes autores, há uma tendência entre os *top-downers* a subsumirem a importância da política, das relações interpessoais, nas políticas públicas. Para os *top-downers*, os sucessos ou fracassos das políticas públicas concerniriam principalmente a problemas de ordem gerencial e administrativa, e não a problemas de ordem política⁵, em que conflitos

⁵ A exceção entre os *top-downers*, neste caso, é Bardach (1977).

de interesses engendram barganhas, em que se considera que os atores estão embebidos em suas próprias realidades, agindo com base em seus valores subjetivos e não exclusivamente sob a égide de uma diretriz maior, clara, objetiva e estática.

Portanto, em relação às duas vertentes analíticas apresentadas até o momento, pode-se dizer, em suma, que diversos autores reconhecem as limitações do modelo *top-down* para explicar a qualidade da implementação de políticas públicas, uma vez que a maioria das políticas é caracterizada por múltiplos objetivos, limites cognitivos da racionalidade, disputas por posições de poder, diversas concepções acerca das formas de se alcançar os objetivos propostos e fatores contextuais que podem interferir na qualidade dos resultados alcançados. Ademais, pode-se dizer que os agentes implementadores são ativos e não passivos, tal como supõem a maioria dos modelos *top-down*.

Contudo, é importante destacar que, se os *bottom-uppers* reconhecem a importância da discricionariedade na implementação de políticas públicas, tendem a negligenciar a importância assumida pelos mecanismos formais na delimitação das estratégias a serem empregadas para que determinados resultados sejam alcançados. Defende-se, portanto, que não se pode desprezar a existência de instâncias decisórias que delimitam as estruturas institucionais nas quais os agentes implementadores atuam (HILL & HUPE, 2002; PÜLZL & TREIB, 2007).

Reconhecendo, portanto, os méritos e deméritos das abordagens *top-down* e *bottom-up*, Sabatier (1986) admite a importância dos mecanismos formais na delimitação do escopo das políticas. Ainda que os agentes implementadores sejam ativos e trabalhem rotineiramente com base no próprio entendimento que fazem de programas e projetos,

este entendimento é condicionado por objetivos maiores, que norteiam a criação de estruturas capazes de viabilizar, na prática, programas e projetos. Ou seja, há regras que precisam ser seguidas, há marcos legais que constroem as possibilidades de ação dos agentes implementadores, bem como os formuladores de políticas possuem interesse na qualidade da execução, de maneira que o trabalho dos burocratas de ponta pode não ser isento dos olhares atentos de quem formula e gerencia programas e projetos.

Em virtude do intenso e fervoroso debate acerca de ambas as perspectivas e do desacordo entre elas, e, tampouco, da sobrepujança de uma sobre a outra, diversos estudiosos trataram de lhes reconhecer os méritos e deméritos em busca da possibilidade de incorporar em modelos analíticos novos as qualidades de ambas as perspectivas, sejam elas, *top-down* e *bottom-up*. Sobretudo em virtude das limitações de ambas as vertentes analíticas, tentativas integradoras emergiram com vistas a lidar com a pluralidade de características capazes de contribuir para o sucesso ou insucesso alcançado pelas políticas. Tratam-se dos teóricos que procuram uma nova forma de estudar implementação, reconhecendo pertinências em ambas as vertentes analíticas supracitadas, bem como incorporando outros argumentos na construção de modelos explicativos novos. As contribuições de tais teóricos estão apresentadas a seguir.

5.4 As teorias de síntese

De acordo com Elmore (1978, 1980), em virtude da complexidade dos fenômenos relacionados à implementação de políticas públicas, é necessário recorrer a diferentes modelos teóricos na busca pela compreensão dos fatores que afetam a implementação. A necessidade de recorrer a vários modelos de análise decorre da possibilidade de se pensar a implementação de políticas públicas sob diferentes dimensões como, pelo menos,

sistemas de gestão, como processo burocrático, como desenvolvimento de organizações e como conflito e barganha.

Sob este prisma, trata-se de um autor que se destaca dos demais, em relação ao período em que escreve, em virtude de ele estar interessado em compreender os nexos causais concernentes à implementação de políticas e não de estar interessado em compreender quais as melhores maneiras de se controlar a atividade dos agentes implementadores em busca de suposta eficiência e eficácia das políticas públicas, tal como era praxe entre os *top-downers*, com destaque para Presmam & Wildavisky (1973) e Bardach (1977).

Buscando parte dos argumentos contidos em Lipsky (1971), o autor concorda que as atividades dos burocratas da ponta são fundamentais para que determinados resultados sejam alcançados em detrimento de outros possíveis. Como preocupação empírica e teórica, é necessário investigar de que maneira estes profissionais atuam. É dentro deste contexto que o autor lança mão do conceito de *backward mapping* – mapeamento retrospectivo –, como sendo a análise retrospectiva das escolhas individuais ou coletivas, escolhas essas centrais para a compreensão dos resultados a que se chegou.

Uma vez feitas as escolhas, compete aos analistas investigar as regras, estruturas, processos em que tais escolhas se deram, quais eram as opções disponíveis e porque determinadas alternativas foram escolhidas. A opção pelo *backward mapping* justifica-se, inclusive, por representar uma melhor opção ante os *top-downers*, os quais partiam de uma série de presunções para explicar o sucesso ou fracasso das políticas. A análise retrospectiva permite redesenhar o encadeamento de ações, revelando as posições que os atores ocupam, como as organizações operam e interagem entre si, sem a necessidade de

se ficar supondo quem são os atores que desfrutam de mais poder e como as organizações e indivíduos operam na prática.

De acordo com Scharpf (1978), as políticas públicas raramente dizem respeito a apenas um ator ou organização, de maneira que os processos inerentes à implementação dependem de como as ações são coordenadas, face à necessidade de cooperação entre diversos atores que atuam em instituições específicas. Os resultados das políticas públicas, sob este prisma, possuem estreita relação com o padrão de interação entre atores e entre organizações.

Uma mesma política pode seguir rumos diferentes a depender de como se configuram as redes de atores e instituições que a viabilizam. As redes de que fazem parte os atores lhes constroem as possibilidades de ação não apenas por meio de mecanismos formais, mas também em virtude da percepção que cada ator tem de seu trabalho, da organização em que atua e das relações que possui com outrem. A depender de como as redes se configuram, os atores podem se comportar de diversas maneiras, sendo improvável que se reconheça de antemão, tal como frisado no *backward mapping* de Elmore (1980), os caminhos que irão escolher, sem que se diagnostiquem os padrões de interação nos quais estão inseridos.

Diversos adeptos do modelo *top-down* enxergavam as redes organizacionais como entraves à adequada implementação de políticas, por serem elas fechadas, não transparentes, complexas etc. Para os *top-downers*, seria necessário controlar os atores para que eles não se enredassem de sorte a dificultar o alcance das metas previamente estipuladas, para que eles não criassem uma cultura organizacional e prática capaz de

contribuir para um suposto desvirtuamento de suas funções. Contudo, desde pelo menos as contribuições de Lipsky (1971), diversos estudiosos perceberam que a tentativa de se controlar plenamente o trabalho dos burocratas não é, em geral, factível.

Toda e qualquer organização possui lógica própria – realidade com que os formuladores de políticas públicas têm de lidar. Sobretudo, alguns estudiosos do processo de implementação reconheceram que não adianta prescrever formas de se controlar a atividade dos profissionais, uma vez que, dada a complexidade dos fenômenos relacionados à implementação de políticas, é mais vantajoso tentar compreender como determinados resultados foram alcançados, estudando-se assim a contribuição de diversos atores para o alcance de determinados resultados do que lhes prescrevendo formas de atuação.

Para Kickert, Klijn & Koppenjan (1997), a visão sobre as redes de políticas públicas deve considerar que elas podem possuir não apenas um único centro de decisão, mas sim vários deles, além do que programa e projetos são feitos de interações entre tais centros de decisão ou de atores, que podem depender uns dos outros de diversas maneiras. Assim, nos mais variados contextos de interação, tais centros de poder e demais atores podem ter de se haver com os interesses de outrem para realizar suas próprias preferências, ações ou ideias. As redes conformam padrões mais ou menos definidos e estáveis de condutas e valores que permeiam toda e qualquer interação que se desenvolve dentro dos processos de implementação de políticas públicas.

Acrescentam os autores que as interações, mediante repetições, mecanismos de confiança etc., vão se tornando mais conhecidas, o que permite certa estabilidade, previsibilidade e

a identificação das posições ocupadas pelos mais diversos atores envolvidos. Durante os processos de interação, os atores agem levando em conta não só as posições que ocupam, mas também os constrangimentos formais, consubstanciados em instituições concretas e definidoras das regras do jogo. Os atores escolhem a maneira como irão agir com base em suas visões próprias, com base nas regras formais e na percepção que têm ante as possibilidades de ação de outrem.

Se o objetivo das políticas públicas é produzir algum impacto na realidade social, é de se supor que os atores e centros de decisão envolvidos nos processos por que passam as políticas tenham de cooperar para o alcance de resultados comuns. Contudo, a cooperação não é conseguida sem que conflitos possam se dar em maior ou menor escala, uma vez que os atores podem possuir interesses diversos, podem estar dispostos a contribuir com diferente intensidade para o alcance de resultados comuns (OLSON, 1999). Assim, há a necessidade de coordenação entre as instâncias decisórias para que os objetivos sejam alcançados, uma vez que a cooperação pode não surgir de maneira fácil e espontânea (REIS, 1984).

Os sucessos ou fracassos alcançados pelas políticas podem ser explicados seja pela distribuição de poder dentro das redes e instituições, seja pela clareza de objetivos dos atores, seja pelo poder de liderança/coordenação de alguns membros sobre outros, seja pela discricionariedade de que gozam alguns funcionários, seja pela qualidade da rede, em termos comportamentais, organizacionais e institucionais. Além disso, os resultados que vão sendo alcançados podem implicar rearranjos dentro das próprias redes e instâncias decisórias, bem como a influência de atores específicos, como a mídia e os próprios beneficiários, também podem contribuir para a readequação de rumos.

Ripley & Franklin (1982), tal como Fritz Schapf (1978), rejeitam a perspectiva *top-down* - interessada em aperfeiçoar mecanismos de controle sobre os agentes implementadores. Para estes autores, os processos de implementação possuem como características: (i) a atuação de diversos atores mais ou menos relevantes, os quais mantêm interesses e visão de mundo específicas, que trabalham em contexto de crescente pluralização de demandas e de complexificação das políticas, (ii) a possibilidade de participação de mais de um ente federado, de mais de uma instituição pública ou civil e (iii) a participação cada vez maior dos cidadãos. Tais características seriam essenciais para a compreensão de resultados a que se chega, sendo que tais resultados, muitas vezes, extrapolam não apenas os objetivos previamente estipulados, como acabam por interferir nos objetivos de outros atores relevantes, sobre os quais as políticas públicas possam ter algum impacto (RIPLEY & FRANKLIN, 1982, p. 9).

Outra contribuição importante destes autores se refere ao reconhecimento de que as instituições são fundamentais para explicar os processos de implementação. Por exemplo, em Estados federativos, a possibilidade de mais de um ente compartilhar responsabilidades aponta não apenas para a importância das instituições, como também para a cultura que permeia cada tipo de arranjo, uma vez que os atores que atuam em regiões e localidades diferentes podem não possuir as mesmas preferências ou compreender as regras institucionais da mesma maneira. Com efeito, torna-se possível pensar que os processos de implementação podem diferir de região para região, em virtude de diferentes formatos institucionais – como no caso de arranjos diferentes entre entes de uma federação - e das características socioeconômicas, políticas e culturais de cada localidade, por exemplo.

Para Ripley & Franklin (1982), o processo de implementação não é isento de aspectos políticos – como advogam alguns dos adeptos do modelo *top-down* -; relaciona-se com uma série de interesses que podem estar em jogo, tal como enfatizado desde Bardach (1977). Os autores enxergam a importância dos interesses, entre os quais os interesses políticos, à maneira como Lowi (1972) procede na classificação das políticas públicas⁶. De acordo com estes autores, a depender do tipo de política que se quer implementar, as respostas de grupos específicos podem variar, sendo que os formuladores têm de estar preparados para lidar com pressões refratárias a determinados tipos de intervenção na realidade social. Portanto, eles acreditam que implementação exitosa é aquela que apresenta não apenas bons resultados, mas também um desempenho satisfatório, ou seja, quando a implementação é analisada como realmente determinante para a explicação dos bons resultados a que se chegou. Esta discussão remete ao problema clássico de se analisar o sucesso das políticas em termos de resultados (*outcomes*) e produtos (*outputs*), uma vez que uma política pode ter atingido os fins pretendidos, ainda que sob processos sobremaneira custosos, bem como pode ter sido um fracasso, ainda que os agentes implementadores tenham se esforçado bastante para impedir que determinada política fracassasse.

Sabatier, reconhecendo a complexidade das questões teórico-metodológicas implicadas no processo de implementação de políticas públicas, procurará, no seu trabalho publicado

⁶ Para Lowi (1972), existem três tipos principais de políticas, a saber: (i) as políticas distributivas, em que o processo decisório não é limitado por recursos, (ii) as políticas regulatórias, que, quando estabelecidas, de modo geral, elevam custos e/ou reduzem alternativas de ação dos agentes privados e (iii) as políticas redistributivas, que envolvem amplas categorias de indivíduos e têm seu impacto sobre determinados estratos ou classes sociais. A depender do tipo de política que se deseja implementar, pode haver diferentes atores implicados e a possibilidade de conflitos de interesses se manifestarem de maneira mais ou menos intensa.

em 1986, refletir sobre os méritos e deméritos das várias abordagens, com o intuito de contribuir para os estudos sobre implementação, fornecendo um enquadramento analítico mais geral e amplo, fruto de sua tentativa de sintetizar os argumentos para ele válidos das perspectivas *top-down* e *bottom-up*.

Assim, Sabatier é crítico de seu próprio trabalho publicado em 1983, em parceria com Mazmanian, uma vez que passa a reconhecer que o processo de implementação é mais complexo do que o simples reconhecimento da necessidade de se controlar as atividades dos agentes implementadores. É dentro deste contexto que esse autor passa a trabalhar com a noção de *advocacy coalition framework*, reconhecendo a importância da comunicação entre os mais diversos agentes e a ampla variedade de atores e interesses implicados nos processos de formulação e implementação de políticas.

Contudo, Sabatier (1986) não ignora que é interesse dos formuladores planejar políticas que visem ao alcance de determinados resultados, ou seja, não se formulam políticas à revelia de certa lógica pressuposta como melhor. Uma vez que as políticas podem se desvirtuar do que fora idealmente proposto, bem como podem se modificar em função dos resultados a que se chegou, Sabatier (1986) admite a importância de se conhecer os processos internos à implementação, para uma adequada compreensão das atividades relacionadas a programas e projetos, como um todo.

Goggin, Bowman, Lester & O'Toole (1990), escrevendo duas décadas após o despontar dos estudos mais sistemáticos sobre a implementação de políticas públicas, procuram não apenas contribuir para o debate teórico-metodológico, propondo um modelo próprio de análise, como dedicam extenso espaço de reflexão à sistematização dos conhecimentos

produzidos desde que o termo implementação passou a figurar na literatura sobre políticas públicas, tanto entre os administradores públicos, quanto entre os cientistas políticos.

Para esses autores, a primeira geração de estudos sobre implementação, na qual figura o *Implementation* de Pressman & Wildavsky (1973), estava predominantemente interessada em conhecer como uma única decisão é conduzida, ou seja, como fazer com que uma determinada ideia seja colocada em prática, visando ao alcance de algum resultado. Ainda, para estes autores, a segunda geração compreende os estudiosos interessados em estabelecer um enquadramento analítico capaz de servir como base para os estudos sobre implementação, em geral⁷. Já a terceira geração seria aquela que reconhece os limites da primeira e da segunda gerações, admitindo ainda as dificuldades de se compreender a implementação de políticas públicas, seja pela perspectiva *top-down*, seja pela *bottom-up*.

Diante deste cenário, os autores, que se auto intitulam da terceira geração, prestam-se a empreender análises mais parcimoniosas, envolvendo casos particulares, caracterizando o que pode se chamar de estudos de médio alcance. Em virtude do reconhecimento do fracasso das gerações anteriores em criar um *corpus* teórico unificado e em virtude do reconhecimento da complexidade dos fenômenos relacionados à implementação, os adeptos da terceira geração passam a valorizar os estudos de caso e não a construção de enquadramentos analíticos capazes de subsidiar, de uma só vez, a compreensão de um elevado número de políticas públicas.

⁷ Na mesma linha de raciocínio, que considera temporalmente o desenvolvimento do campo de estudos sobre implementação de políticas públicas, há o artigo de Lester, Bowman, Goggin, & O'toole (1987).

Diante do reconhecimento da existência destas três gerações (LESTER, BOWMAN, GOGGIN & O'TOOLE, 1987; GOGGIN, BOWMAN, LESTER & O'TOOLE, 1990; MATLAND, 1995), Goggin *et al.* (1990) procuram evoluir na compreensão teórica sobre implementação de políticas, por meio do que eles denominam de *communications model*, que enfatiza a maneira como os agentes – privados, públicos, institucionais e organizacionais - envolvidos nos processos entendem o que se está passando na tentativa de tradução prática de propostas de intervenção da vida social.

No caso específico das análises empreendidas por Goggin *et al.* (1990), percebe-se a importância da comunicação entre os níveis de governo – ou, de maneira mais ampla, entre as organizações que devem cooperar para o alcance de determinados resultados. Ademais, os autores não se esquecem de considerar que os níveis menos abrangentes de governo - que se pode expandir também para os atores implicados apenas na execução de tarefas rotineiras - possuem capacidade de processar as informações conforme seus interesses e/ou capacidades, de sorte que podem interferir decisivamente nos resultados alcançados.

Ainda que os autores estejam presos às análises de políticas no contexto do federalismo estadunidense, crê-se ser possível expandir as contribuições deles, não apenas para outras federações, mas entendendo as instituições, em geral, tal como se entendem os níveis de governo, uma vez que organizações possuem interesses próprios e relativa autonomia ante outras, de sorte que podem não compartilhar das visões de outras instituições. Assim, o papel da comunicação entre as instituições que têm de cooperar para a consecução de interesses comuns é fundamental para a compreensão dos resultados a que se chegou. Nesta esteira reflexiva, é interessante destacar ainda, tal como enfatizado por Kickert,

Klijn & Koppenjan (1997), que as políticas públicas podem não possuir apenas um centro de decisão, mas sim vários, sobretudo, considerando as políticas públicas que possuem gestão compartilhada.

Richard Matland (1995), revisando as teorias que pretendem sintetizar os argumentos das perspectivas *top-down* e *bottom-up*, observa que, considerando os estudos por ele analisados, existem inúmeras variáveis em jogo, havendo a necessidade de se estruturar o conhecimento sobre o tema e não de se pensar em mais e mais variáveis capazes de explicar os resultados ou produtos a que se chegou. Como solução para tais constatações, Matland acredita que é necessário definir sobre quais circunstâncias determinadas variáveis são importantes e as razões que se supõe para que elas sejam consideradas importantes (MATLAND, 1995, p. 153).

Matland (1995), buscando as contribuições de Ingram & Schneider (1990) sobre as perspectivas *top-down* e *bottom-up*, sobretudo, no que concerne ao grau de discricionariedade de que gozam os agentes implementadores, relembra que os burocratas de ponta podem não estar conformados às regras institucionais das quais fazem parte os formuladores, bem como podem se valer da posição que ocupam para barganhar ante autoridades burocráticas e/ou políticas, uma vez que reconhecem a importância fundamental que possuem para o sucesso ou fracasso das políticas de que fazem parte (PRZEWORSKY, 1999).

Dada a complexidade da organização social e a impossibilidade de se preverem como as informações serão processadas por cada conjunto de atores e organizações, o autor considera necessário cautela, quando se for escolher as variáveis que devem ser levadas

em conta, uma vez que, por exemplo, algumas políticas podem ter objetivos mais claros do que outras, bem como podem ter posições de mando mais estruturadas do que outras, sempre se levando em conta que conflitos, barganhas e ambiguidades são inerentes a quase todas as políticas públicas.

6. Considerações Adicionais

Os autores mencionados até o momento na subseção anterior - que tentam sintetizar as teorias *top-down* e *bottom-up*, bem como desenvolver novos argumentos explicativos sobre a implementação de políticas - consideram que, por mais que seja possível pensar em distinguir as etapas típicas por que passam programas e projetos, não se pode esquecer que elas se influenciam mutuamente, tal como lembrado por Barrett & Fudge (1981b) e Hill (2006). Se se considera que o desenho das políticas raramente é completo, claro e satisfatório para todos os agentes envolvidos, então, é de se esperar que a negociação entre diversos atores formuladores de políticas, entre eles e os implementadores e entre os implementadores e o público-alvo seja fundamental para a compreensão dos processos atinentes a programas e projetos.

Percebe-se a complexidade das questões inerentes ao tema, como é próprio do campo de estudos sobre implementação de políticas públicas, em específico, ou do campo de estudos sobre políticas públicas, em geral, tal como apresentado no Prólogo deste trabalho. Por exemplo, nem sempre os resultados esperados são alcançados, em virtude de falhas de comunicação ou de autoridade entre formuladores e implementadores, bem como os resultados podem ser exitosos mesmo face à existência de conflitos agudos de interesses e incompreensão de ideias e propósitos. Sob este prisma, acreditar que as políticas exitosas dependem exclusivamente do controle dos formuladores sobre os

implementadores é subestimar a complexidade de programas e projetos, sobretudo, quando se deseja transformar ideias em práticas.

Tal como constataam os adeptos da terceira geração supracitados, há que se considerarem os limites dos construtos teóricos sobre implementação, uma vez que ainda não foi possível sistematizar conhecimento em prol da construção de um quadro analítico mais geral, aplicável a um grande número de casos, em diferentes contextos e países. Diante deste cenário, múltiplos pontos de vista podem e devem ser conjugados para se tentar compreender de maneira mais rica o processo de implementação, o que pode implicar estudos de médio alcance, que não se furtam tampouco ao rigor analítico, que, em grande medida, caracteriza qualquer estudo científico.

Como se procurou mostrar, diversos dos autores que tentaram sintetizar os conhecimentos prévios sobre implementação de políticas públicas esbarraram na pluralidade de estudos, muitos dos quais diferindo entre si, seja pela escolha das variáveis dependentes, seja pela escolha daquelas independentes, seja pelo marco teórico ou método de pesquisa adotado (PEREZ, 1998).

Neste sentido, procura-se, por meio da tabela abaixo, organizar cronologicamente algumas das contribuições basilares sobre implementação de políticas públicas, considerando os autores principais da perspectiva *top-down*, da perspectiva *bottom-up* e os autores que tentam sintetizar as contribuições de ambas as tradições citadas neste trabalho, bem como aprofundar na compreensão dos fatores que interferem na implementação de programas e projetos.

Quadro 2: Apresentação cronológica dos principais autores e tradições teóricas a que se filiam

Ano	<i>Top-downers</i>	<i>Bottom-uppers</i>	<i>Synthesizers</i>
1973	Pressman & Wildavsky		
1975	Van Meter & Van Horn		
1977	Bardach		
1978			Elmore
			Scharpf
1980		Lipsky	
		Elmore	
1981		Barrett & Fudge	
1982		Hjern & Hull	Ripley & Franklin
1983	Sabatier & Mazmanian		
1986			Sabatier
			O'Toole
1987			Lester et al.
1990			Goggin et al.
1995			Matland
1997			Kickert et al.
1999			DeLeon

Fonte: Hill & Hupe, 2002 (Adaptado pelos autores)

Conforme adverte Siman (2005), embora não haja consenso na literatura sobre implementação de quais são as características capazes de influenciar decisivamente no desempenho das ações de governo, pode-se depreender que os adeptos do modelo *top-down* enfatizam aspectos relacionados ao controle dos agentes implementadores por parte dos formuladores, bem como enfatizam que as políticas públicas devem possuir clareza quanto aos objetivos a que se quer chegar e quanto aos processos necessários ao alcance dos fins pretendidos.

Por outro lado, os adeptos do modelo *bottom-up* enfatizam a discricionariedade que os agentes implementadores possuem e que afetam decisivamente os resultados alcançados pelas políticas, ou seja, ainda que as políticas possuam objetivos claros e os formuladores almejem controlar a ação dos agentes implementadores, não há garantias concretas de que os fins pretendidos no momento de formulação serão alcançados.

Concorda-se, portanto, com Subirats (1998), para quem a implementação de políticas públicas deve ser analisada de maneira ampla, incluindo-se tanto considerações acerca dos dispositivos formais e dos interesses dos políticos e burocratas do alto escalão dos governos como também o papel dos agentes implementadores, os quais estão em contato direto com os beneficiários das políticas públicas. Assim,

After years of debate between top-down and bottom-up scholars, both sides seem to agree that implementation is a continuum located between central guidance and local autonomy. The preferences of street-level bureaucrats and the negotiations within implementation networks have to be taken into account to the same extent as centrally defined policy objectives and efforts at hierarchical control. The actual position of individual implementation processes on this continuum is an empirical rather than a theoretical question (PÜLZL & TREIB, 2007, p. 100).

O desafio posto é, então, propor um esquema analítico que permita dar conta do estudo da política de interesse desta dissertação. De maneira geral, pode-se dizer que, do modelo *top-down*, depreende-se que os formuladores possuem uma concepção prévia acerca dos objetivos que se quer alcançar, bem como criam estruturas capazes de levar ao alcance dos fins pretendidos. Emanam dos órgãos centrais de governo a concepção da política, os meios definidos para o alcance dos fins propostos, sejam estes meios legislações, sejam recursos financeiros, sejam as estruturas institucionais, seja a escolha dos agentes implementadores.

Do modelo *bottom-up*, depreende-se a necessidade de conhecer como os agentes implementadores compreendem as informações que se lhes chegam, como operacionalizam na prática suas tarefas rotineiras, como se relacionam entre si, com o público alvo e com os agentes do órgão central.

Frisa-se, portanto, que formulação e implementação de políticas públicas são complementares, uma vez que as políticas são processos interativos e dinâmicos afetados por múltiplas variáveis, tal como se procurou mostrar neste capítulo. As políticas são formuladas, implementadas, conquanto possam ser modificadas a depender de uma série de características que vão alterando, seja a percepção dos formuladores, seja a percepção dos agentes implementadores. Nas palavras de Siman:

“Uma importante consequência analítica dessa visão é o reconhecimento de que cada política implica uma rede própria de organizações e interesses, conectados entre si por dependências financeiras e administrativas e distinguíveis entre si pelas características das estruturas de que dependem. Nessa perspectiva, é possível identificar os diferentes motivos que levam à variação dos interesses dos atores, bem como de seu grau de envolvimento com os objetivos da política e sua capacidade de controlar os recursos disponíveis. Em outras palavras, um executor não atua sozinho, mas relaciona-se com outros atores sociais, sejam eles indivíduos, grupos ou instituições, formando um sistema interorganizacional do qual a execução da política depende. Ademais, o público alvo e os administradores locais da política não são passivos, pois direta ou indiretamente eles interagem com os formuladores e os executores da política. Assim sendo, os resultados, que são frutos da execução, não podem ser explicados apenas pela capacidade ou diligência dos executores, pois, na verdade, eles são frutos de interações políticas complexas no cenário da execução” (SIMAN, 2005, p. 64).

As proposições teóricas apresentadas até o momento são fundamentais na tentativa de compreensão de como foi colocado em prática o Programa de Intervenção Pedagógica – Alfabetização no Tempo Certo (PIP). Noutras palavras, o trabalho de compreensão e análise da implementação do PIP se apoiará nas contribuições advindas dos autores apresentados acima. Reafirmando que se trata de uma política pública do governo do estado de Minas Gerais que pressupõe uma estrutura de implementação descentralizada, como se procurará mostrar no próximo capítulo, são responsáveis pelo sucesso da política, seja a Secretaria de Estado de Educação (SEE), sejam as Superintendências

Regionais de Ensino (SRE), sejam as escolas que fazem parte da rede pública estadual mineira que se beneficiam da política em tela.

No próximo capítulo, é objetivo descrever a estrutura de implementação criada para que fosse possível colocar o Programa de Intervenção Pedagógica em prática. Inicialmente, será apresentada a visão geral que justificou a escolha de um programa tal como o PIP, por parte do poder executivo mineiro, para, posteriormente, proceder à descrição pormenorizada da implementação desta política. Ao final do próximo capítulo, dedica-se espaço à descrição dos objetivos, das hipóteses e do desenho de pesquisa, incluindo-se alguns apontamentos sobre as limitações deste estudo, sobretudo, no que concerne à obtenção de dados acerca da atuação dos profissionais que trabalham nas SRE.

Capítulo II - O Programa de Intervenção Pedagógica – Alfabetização no Tempo Certo

1. Introdução

Objetiva-se, neste capítulo, descrever o Programa de Intervenção Pedagógica, apresentando os principais momentos e etapas de sua implementação, desde que foi colocado em prática pela primeira vez, em 2007, até o momento de sua expansão e consolidação, para todos os 853 municípios que compõem o estado de Minas Gerais, considerando como público alvo os três primeiros anos do Ensino Fundamental, conhecidos como Ciclo da Alfabetização.

Neste sentido, inicialmente, cabe registrar que embalsaram as pretensões da SEE, quando da criação do PIP, os resultados do teste padronizado Proalfa⁸, responsável por medir o grau de alfabetização do público alvo, formado por alunos de 8 anos que estejam cursando o terceiro ano da etapa inicial do Ensino Fundamental, etapa conhecida como Ciclo da Alfabetização. O Programa de Avaliação da Alfabetização (Proalfa) faz parte de um conjunto mais amplo de avaliações da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, denominado Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave)⁹, visando aferir o desempenho dos estudantes ao final do referido Ciclo. Este programa trabalha com uma escala de proficiência que varia de 0 a 1000 pontos. Esta escala permite que se

⁸ O Programa de Avaliação da Alfabetização - Proalfa verifica os níveis de alfabetização alcançados pelos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental, da rede pública, sendo censitária no 3º ano. Os resultados dessa avaliação são usados para embasar as intervenções necessárias no processo de alfabetização/letramentos dos alunos (SIMAVE, 2012).

⁹ O Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública - SIMAVE é responsável pelo desenvolvimento de programas de avaliação integrados. Com as avaliações do PROEB e do PROALFA, o SIMAVE possibilita à Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais - SEE/MG realizar diagnósticos educacionais para identificar necessidades e demandas do sistema, das escolas, dos professores e dos alunos (SIMAVE, 2012). Já o Proeb, Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica, tem por objetivo avaliar as escolas da rede pública, no que concerne às habilidades e competências desenvolvidas em Língua Portuguesa e Matemática. O Proeb avalia alunos que se encontram no 5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio (SIMAVE, 2012).

identifiquem as habilidades e competências adquiridas pelos alunos ao longo dos três primeiros anos do Ensino Fundamental (SIMAVE, 2012).

Destaca-se que, com base nos resultados de tal teste, são elaborados Boletins Pedagógicos, os quais contém informações, por aluno, por escola e por SRE, sobre as deficiências encontradas no processo de alfabetização e letramento dos discentes. Percebe-se, portanto, que não se trata apenas de medir quantitativamente a proficiência dos alunos, mas também de reconhecer quais dos conteúdos precisam ser trabalhados em sala de aula para que os discentes possam atingir o nível recomendável de alfabetização e letramento. Em conformidade com a escala definida, o baixo desempenho corresponde a valores até 450 pontos obtidos no Proalfa. De 450 a 500 pontos, situam-se os alunos com desempenho intermediário, ao passo que os alunos acima de 500 pontos encontram-se no nível recomendável (SIMAVE, *ibidem*).

Em 2006, o Proalfa foi aplicado pela primeira vez e os resultados se mostraram preocupantes, pois se constatou que praticamente metade dos alunos da rede pública estadual de Minas Gerais matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental, 48,6%, encontravam-se no baixo desempenho. Em vista do observado, optou-se, inicialmente, por um trabalho diferenciado e mais aproximado com as Superintendências Regionais de Januária, Almenara e Teófilo Otoni - as três piores -, além da Superintendência Regional de Ensino de Governador Valadares, que apresentava, considerando todo o estado, o segundo maior número absoluto de alunos com baixo desempenho. Assim, em 2007, por meio de um Plano de Intervenção Pedagógica, foi iniciado um trabalho de orientação e

acompanhamento a três SRE do Grande Norte de Minas¹⁰ e a uma SRE da Região do Rio Doce.

TABELA 1: Superintendências Regionais de Ensino com piores desempenhos no PROALFA 2006

SRE	REGIÃO	Nº ALUNOS NO BAIXO DESEMPENHO	Nº DE ALUNOS AVALIADOS	% ALUNOS NO BAIXO DESEMPENHO
Januária	Jequitinhonha/Mucuri	1.741	3.429	50,8%
Almenara	Jequitinhonha/Mucuri	1.149	2.450	46,9%
Teófilo Otoni	Jequitinhonha/Mucuri	2.221	4.882	45,5%
Governador Valadares	Rio Doce	1.120	3.326	33,7%

Fonte: Elaboração Própria (dados do Proalfa, 2006)

A partir da experiência adquirida e do reconhecido sucesso deste Plano de Intervenção Pedagógica, a SEE decidiu transformar o Plano em um Programa, inicialmente em fase piloto, para as 12 Superintendências do Grande Norte, ainda em 2007¹¹.

TABELA 2: Níveis de desempenho dos alunos 2006-2007 – Superintendências Regionais de Almenara, Januária, Governador Valadares e Teófilo Otoni

SRE	NÍVEIS DE DESEMPENHO DOS ALUNOS							
	Proficiência Média 2007	Proficiência Média 2006	% Baixo 2007	% Baixo 2006	% Intermediário 2007	% Intermediário 2006	% Recomendável 2007	% Recomendável 2006
Almenara	502,3	459,7	31,0%	47,0%	17,8%	19,2%	51,2%	33,8%
Januária	514,6	444,9	27,1%	50,8%	15,2%	20,5%	57,7%	28,8%
Governador Valadares	531,5	485,9	20,8%	33,7%	16,1%	21,6%	63,1%	44,7%
Teófilo Otoni	514,7	462,2	27,2%	45,5%	17,2%	20,5%	55,6%	34,0%

Fonte: Elaboração Própria (dados obtidos junto à SEE-MG/Proalfa, 2006-2007)

¹⁰ A Região do Grande Norte compreende as regiões Jequitinhonha/Mucuri e Norte do estado de Minas Gerais. Os 853 municípios que compõem o estado estão divididos em dez regiões de planejamento, quais sejam, Região Central, Sul, Mata, Rio Doce, Norte, Triângulo, Centro Oeste, Jequitinhonha/Mucuri, Alto Paranaíba e Noroeste.

¹¹ Os resultados do Proalfa, quando se comparam os anos 2006 e 2007, comprovam que os alunos da rede pública estadual de Minas Gerais obtiveram melhores desempenhos médios em seus níveis de alfabetização e letramento. Essa melhora ocorreu de forma mais significativa na região Norte de Minas (TUPI & RIANI, s/d).

Conforme mostrado na tabela acima, percebe-se que os resultados educacionais das SRE pioneiras no PIP foram bastante positivos, de maneira que, em 2008, o PIP – Alfabetização no Tempo Certo foi expandido para todas as SRE e instituições de ensino da rede pública estadual de Minas Gerais que ofereciam os anos iniciais do Ensino Fundamental.

Pode-se dizer, portanto, que o PIP – Alfabetização no Tempo Certo é fruto da constatação de que o desempenho dos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental nos testes padronizados era insatisfatório, de sorte que o governo reconheceu o problema e formulou uma política pública de intervenção no processo pedagógico de alfabetização e letramento das crianças de sua rede de ensino. O Proalfa foi definido como parâmetro para se medir o sucesso ou insucesso da política, uma vez que afere o desempenho dos alunos do terceiro ano do Ensino Fundamental, quanto à capacidade de ler e escrever, ao final do Ciclo da Alfabetização.

2. A transformação do Plano em Programa

Desde o momento de formulação do PIP e do constatado sucesso do projeto piloto (TUFI & RIANI, s/d), reconheceu-se que o principal desafio seria viabilizar uma estrutura capaz de fazer com que as pretensões da SEE em relação à prática de Intervenção Pedagógica chegassem a cerca de 2.450 escolas públicas estaduais, dispersas em todos os 853 municípios mineiros, para que fosse possível garantir a alfabetização para todas as crianças com até oito anos de idade, na rede pública estadual de Minas Gerais.

Como se pode notar, uma política pública organizada nestes moldes e com estas pretensões denota a magnitude do desafio com que se resolveu lidar, ao fazer com que o

Programa se tornasse realidade em todo o estado de Minas, sobretudo, enfrentando desafios concernentes, tanto à coordenação e à cooperação entre atores e instituições implicados na política em tela, quanto concernentes às disparidades regionais do estado, tal como frisado na bibliografia sobre implementação de políticas públicas, destacadamente por Scharpf (1978), Kickert, Klijn & Koppenjan (1997), Ripley & Franklin, Lampinen & Uusikylä (1998), Knill & Lenschow (1998) e Farah (2006).

O objetivo do Programa de Intervenção Pedagógica – Alfabetização no Tempo Certo (PIP) pode ser sumarizado como: fazer com que todas as crianças da rede pública estadual de Minas Gerais, com até 8 anos de idade, saibam ler e escrever. Diante da realidade constatada por meio dos resultados do Proalfa em 2006, pode-se dizer que se trata de um objetivo bastante ousado que, em linhas gerais, deveria servir de marco norteador das ações, no horizonte temporal previamente estipulado – 2008/2010 (SEE, 2010).

Ainda que o objetivo geral do Programa seja claro, não obstante ousado, trata-se de uma política pública nova, motivo que, por si só, pode implicar alterações nas atividades rotineiras de diversos atores que trabalham com educação na rede pública de Minas Gerais (BARRETT & FUDGE, 1981a). Assim, reconhece-se que as maneiras como os profissionais implicados na política em tela receberam o PIP tende a contribuir decisivamente para os rumos seguidos pela política, sobretudo, enfatizando-se que se trata de atores que trabalham em diferentes instituições, tal como constatam os *bottom-uppers*, entre os quais, Lipsky (1971; 1980). Cumpre lembrar que tais instituições possuem diferentes capacidades decisórias e padrões organizacionais (HJERN & HULL, 1982), sendo que, para o sucesso da política, seria imprescindível um mínimo de coordenação e entendimento entre a SEE, as SRE e as escolas, lembrando que estas e essas estão em

diferentes localidades de Minas Gerais, o que pode contribuir para que os atores nela presentes tenham diferentes visões acerca da realidade educacional do estado, de maneira geral, e das questões com que têm de lidar, de maneira mais específica e rotineira.

3. A Implementação do PIP

Para o alcance do grande objetivo supracitado, o governo de Minas reconheceu ser necessário aproximar o órgão central do poder executivo mineiro encarregado pela educação – a Secretaria de Estado de Educação (SEE) – das escolas da rede pública estadual. Cumpriria, portanto, à SEE criar e gerir toda a estrutura capaz de permitir que essa política pública se viabilizasse. Reconheceu-se que não apenas bastava à SEE aumentar sua equipe central e regional, como também capacitar os profissionais encarregados pela implementação da política, para que todos compreendessem quais são os objetivos do PIP e como devem atuar para que os resultados educacionais dos alunos melhorassem.

A SEE deveria, sobretudo, dar suporte a todos os profissionais, com destaque para os milhares de professores implicados no processo, de maneira que eles pudessem desempenhar seu trabalho da melhor forma possível, no sentido de oferecer um ensino de qualidade aos alunos. Assim, de antemão, reconheceu-se o desafio de levar às escolas uma visão comum, num provável contexto de ampla discricionariedade, posto que os milhares de professores que trabalham com alfabetização em Minas Gerais, provavelmente, possuem formas de trabalhar bem diferentes entre si.

Competiria a SEE criar as diretrizes gerais e estabelecer um plano de ação comum a todo o estado de Minas, sendo as Superintendências Regionais de Ensino responsáveis por difundir este plano para todas as escolas, em conjunto com a equipe central. Agentes da

SEE e das SRE deveriam ir às escolas não apenas para levar a conhecimento da comunidade escolar o PIP, mas também no sentido de orientar e acompanhar *in loco* a atividade dos professores alfabetizadores. Por exemplo, os analistas educacionais da SEE teriam por função capacitar os profissionais das equipes regionais – das SRE, os quais são maior número e têm rotineiramente de entrar em contato com as escolas, bem como as visitar. Tais profissionais teriam por função também disseminar os conceitos chave da política em tela, no sentido da criação de uma visão comum a todo o estado. Por fim, deveriam reconhecer os principais desafios encontrados pelas equipes regionais (SRE) e locais (escolas), para que fosse possível contribuir com eventuais correções de rumo na política, o que pode acontecer quando do processo de implementação, tal como salientado por Barrett e Fudge (1981a) e Sabatier (1986).

As equipes regionais, formadas por analistas educacionais (pedagogos) e inspetores escolares, por sua vez, teriam por função levar o programa às escolas – respeitando as diretrizes definidas pela SEE -, ou seja, deveriam orientar e monitorar a atuação dos profissionais que atuam nas instituições de ensino, tais como diretores, supervisores pedagógicos – também conhecidos como especialistas educacionais - e professores, com foco nas salas de aula e no desempenho dos alunos.

A fim de viabilizar o programa exposto acima, foi montada uma estrutura de suporte aos professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental responsáveis pelo processo de alfabetização e letramento das crianças mineiras. De acordo com a estrutura organizacional estabelecida para a política em tela, compete à SEE, enquanto órgão central, monitorar o PIP e cobrar dos demais agentes iniciativas que contribuam para o alcance dos resultados esperados. Interessante notar que os agentes formuladores

desempenham papéis também na etapa de implementação do programa, uma vez que a SEE é encarregada por capacitar e monitorar as ações dos demais agentes responsáveis pelo sucesso da política. Neste sentido, é pertinente entender as etapas de formulação e implementação do PIP como um *continuum* (BARRETT & FUDGE, 1981a, p. 4; HILL, 2006).

Isso posto, a SEE definiu algumas diretrizes gerais para o alcance dos objetivos propostos, quais sejam: i) uma visão comum a todo o Estado; ii) indicadores de desempenho e metas para acompanhar e estimular a evolução dos resultados; iii) uma estrutura organizacional para implementar e gerir o Programa, com recursos físicos próprios; iv) agentes da mudança engajados e capacitados para levar a transformação a todas as salas de aula e, finalmente, v) priorização dos esforços dentro do princípio da equidade e ampliação do programa (SEE, 2010).

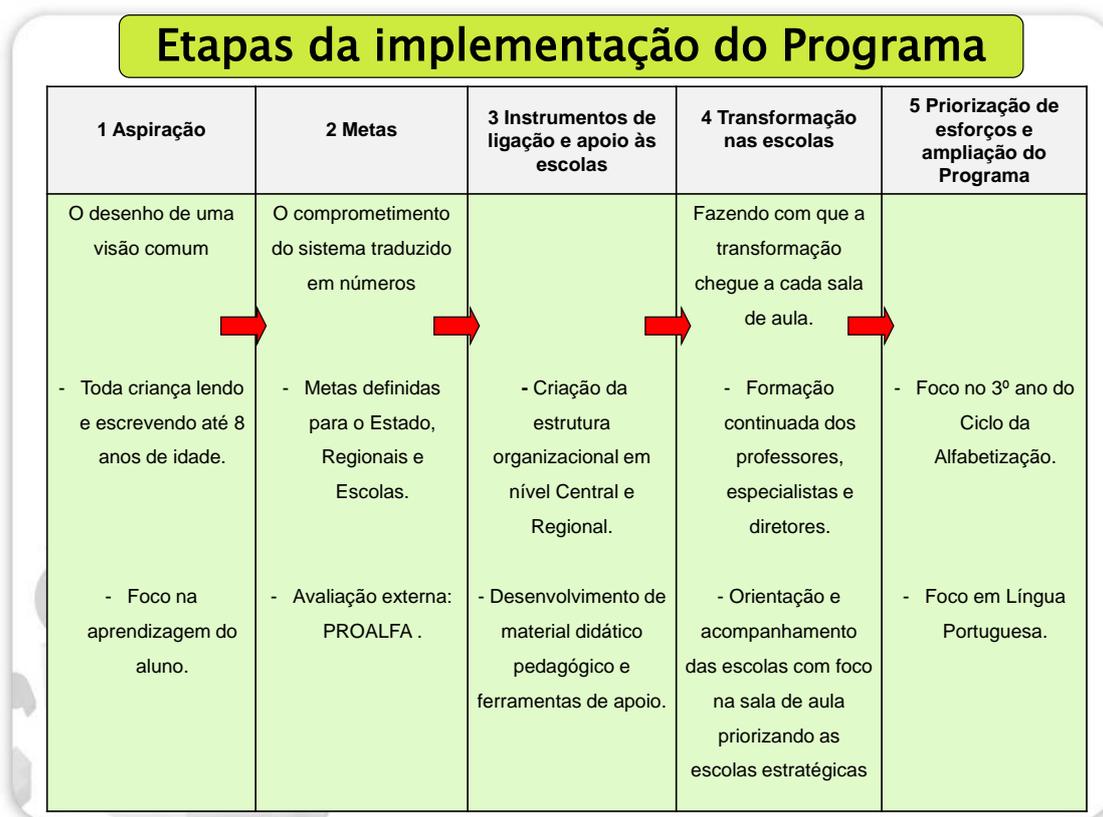


Figura 1 – Etapas de Implementação do PIP

Fonte: SEE, 2010 – Adaptado pelos autores

Ora, a despeito da clareza do grande objetivo da política, a própria SEE reconheceu que se tratava de uma meta dificilmente alcançável, de maneira que criou cinco diretrizes capazes de nortear as ações do PIP, com vistas ao alcance de resultados mais factíveis. A partir da primeira diretiva, percebe-se que se trata de uma política pública que está em todos os 853 municípios mineiros, ou seja, que abarca realidades bem distintas. A segunda diretiva sugere mecanismos de orientação e acompanhamento das ações dos agentes – o que será descrito mais adiante -, uma vez que se espera que o desempenho dos alunos de 6 a 8 anos, no que concerne à alfabetização e letramento, melhorem. A diretiva três procura dar conta dos profissionais e estrutura física necessários à tradução prática dos objetivos propostos, enquanto a diretiva quatro remete à qualidade do trabalho da equipe de implementação, requisito fundamental ao alcance das metas. Por fim, a quinta diretiva sugere que as regiões em que se observa pior desempenho devem ser priorizadas, visando

ao alcance de patamares mais elevados, que são observados em outras regiões. Esta diretiva já sugere que o Programa pode ser reformulado – o que ocorreu na passagem de 2009 para 2010.

Importante lembrar que, conforme os dados do Proalfa, os resultados obtidos pelos alunos eram amplamente diferentes, a depender da localidade onde residem. Em termos mais gerais, por exemplo - considerando as metas de distribuição de alunos por faixa de desempenho, avaliadas com base nos dados do Proalfa 2008 -, observa-se que 54% das SRE atingiram tais metas, ao passo que 46% não o fizeram. Por meio de tais constatações, o governo de Minas reconheceu que o desempenho dos alunos nos testes padronizados poderia refletir as disparidades regionais do estado, cumprindo ao poder público atuar no sentido de promoção da equidade educacional dos alunos de sua rede, tal como mencionado na quinta diretiva supracitada.

Assim, considerando que a proposta do PIP seria também a promoção da equidade entre os alunos das diversas regiões de Minas, cumpre investigar, ainda que inicialmente e tal como pretendido nesta dissertação, em que medida o Programa teria dado conta de tal intento, a despeito da reconhecida diversidade das regiões que compõem o estado mineiro e que podem afetar o desempenho educacional do alunado (SOARES & COLLARES, 2006; SOARES & ALVES, 2007; SOARES, 2007).

3.1 Etapas de Implementação do Programa

Em observância à metodologia empregada pela SEE, pode-se dizer que o PIP passou por pelos menos 5 etapas básicas, quais sejam, (a) a criação e alinhamento de uma visão comum, em consonância ao grande objetivo da política: toda criança lendo e escrevendo até os 8 anos de idade; (b) o desdobramento desta visão em metas por escola –

respeitando-lhes as especificidades; (c) a criação de instrumentos de ligação da SEE com as escolas, por meio da ampliação da equipe central e com a formação das equipes regionais especializadas; (d) a promoção da transformação dentro das salas de aula, por meio de visitas às escolas e suas salas de aula e, por fim, (e) a priorização de esforços e ampliação do programa, com foco nas escolas e Superintendências Regionais de Ensino estratégicas¹². A descrição de tais etapas segue-se abaixo.

3.1.1 O desenho de uma visão comum

Para o desenho de uma visão comum, ficou definido que: 1. Toda a comunidade deveria participar das mudanças; 2. Toda escola deveria fazer diferença para que os resultados no Proalfa melhorassem; 3. Nenhum aluno deveria ser deixado de fora; 4. Dever-se-ia buscar o progresso de todos os alunos e, por fim, 5. Toda criança deveria estar lendo e escrevendo até os oito anos de idade.

Com base no alinhamento de diretrizes, tal como mencionado acima, reconheceu-se o aluno como o foco sobre o qual deveria incidir prioritariamente a atenção dos atores que trabalhavam com educação. Logo, quem atua diretamente na ponta, em contato com o público-alvo, seria considerado ator da mais alta relevância para o sucesso da política. Os programas, projetos e atividades da SEE, das Superintendências Regionais de Ensino (SRE), das escolas e dos professores e demais atores que trabalham na escola deveriam levar em conta que as ações precisam impactar nos alunos, de maneira que eles obtenham

¹² As escolas é SRE estratégicas correspondem àquelas que, de acordo com critérios estipulados pela SEE, apresentam piores resultados no Proalfa, de sorte que se reconheceu a necessidade de as acompanhar de maneira mais intensiva e detida o trabalho. Por exemplo, as escolas estratégicas eram visitadas pelas equipes regionais, no mínimo, uma vez por semana, sendo que as demais escolas poderiam ser visitadas de 15 em 15 dias (SEE, 2010).

efetivamente mais aprendizagem e, por consequência, melhores resultados educacionais nas avaliações externas, como o Proalfa.



Figura 2 – Fluxograma do PIP

Fonte: Superintendência de Desenvolvimento da Educação Básica

Assim, interessa não apenas conhecer as maneiras por que o PIP opera na prática, mas também como efetivamente a política contribui para melhorar o desempenho escolar dos alunos. É, portanto, interesse desta dissertação trabalhar não apenas com a noção de *outputs*, mas também com a noção de *outcomes* (HIIL & HUPE, 2002), uma vez que serão consideradas nas análises tanto as metas previamente estipuladas quanto os resultados a que efetivamente se chegou, buscando-se sempre conhecer quais os fatores podem ter contribuído para o alcance de determinados resultados, os quais podem corresponder às metas estipuladas ou não, sempre se levando em conta que os professores e demais agentes que trabalham nas escolas e nas SRE possuem um espaço de

discricionarieidade ante o órgão central, devendo ser estimulados a cooperar para a consecução dos objetivos comuns.

3.1.2 Metas e comprometimento do sistema traduzido em números

Uma vez definida a visão geral e os caminhos a serem percorridos para o alcance dos objetivos propostos, fazia-se necessário se pensar em formas de mensurar os resultados, no sentido de se poder aferir e monitorar o desempenho dos alunos. Como já mencionado, ficou definido um indicador de proficiência dos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental, medido através do Proalfa. Como o processo de alfabetização deve estar concluído, idealmente, quando os alunos possuem oito anos, o indicador visa a medir o impacto da política ao final do Ciclo da Alfabetização, que, idealmente, deve ocorrer ao final do 3º ano do Ensino Fundamental.

As primeiras metas para 2008, 2009 e 2010 foram estipuladas pela SEE, considerando os resultados encontrados no Proalfa, em 2007. Elas foram elaboradas em cooperação com a *Mckinsey & Company* - consultoria internacional contratada para auxiliar o órgão central a entender os resultados educacionais obtidos, e para, por meio de tais resultados, auxiliar na elaboração de um projeto de intervenção na realidade dos discentes.

Com base nas constatações feitas em 2008, reconheceu-se a necessidade de se especificar ainda mais as metas pretendidas¹³, sendo que elas foram definidas e reajustadas, levando-se em conta quatro critérios, a saber, 1. Metas diferenciadas por escola - para cada escola foi estabelecido um índice de melhoria anual com relação ao seu desempenho no Proalfa; 2. Escalonamento - determinou-se que a melhoria exigida no desempenho para cada

¹³ As metas para 2009 e 2010, devido aos resultados observados em 2008, sofreram alterações, tornando-se bem mais factíveis. Este assunto será retomado no capítulo sobre os resultados.

escola deveria aumentar ao longo dos anos, definida inicialmente até 2010; 3. Limites aceitáveis - independentemente das metas estabelecidas, foi determinado um limite máximo aceitável para o baixo desempenho e um limite mínimo aceitável para o desempenho recomendável e, por fim, 4. Justiça nas metas - as melhoras exigidas para cada escola foram baseadas em suas respectivas realidades, considerando-se os pontos de partida e as capacidades para promover melhorias, sendo validadas pela direção da escola, ouvindo-se o Colegiado Escolar¹⁴.

Após a definição das metas por escola, houve a agregação delas por região – em virtude da necessidade de as SRE darem suporte às escolas sob suas responsabilidades -, de maneira que ficou definido que cada SRE deveria gozar de autonomia para gerenciar as metas de suas escolas, não obstante esta prerrogativa esteja condicionada às metas estipuladas pela SEE. Interessante notar, tal como frisado por Kickert, Klijn & Koppenjan (1997), que o PIP não possui apenas o órgão central como único centro de decisão. Uma vez que as SRE gozam de autonomia para gerenciar o programa dentro de suas respectivas jurisdições, os órgãos regionais são também centros de decisão importantes, os quais devem ser levados em conta, quando se deseja saber como foi feita a implementação do PIP, até mesmo porque as SRE possuem maior proximidade das escolas públicas estaduais, tanto do ponto de vista geográfico, quanto do ponto de vista de suas atribuições rotineiras.

As escolas, por outro lado, possuiriam autonomia para ajustar suas próprias metas, desde que conservando a meta estabelecida para cada SRE, ou seja, se uma escola optasse por estabelecer metas menores, outra(s) escola(s) teria(m) de estabelecer metas maiores (SEE,

¹⁴ O Colegiado Escolar é um órgão representativo da comunidade escolar, com funções deliberativa e consultiva nos assuntos referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira das escolas (SEE, 2012).

2010). Além disso, no sentido de evitar fraudes nos resultados, a SEE definiu que o padrão de incremento na meta deve ser proporcional à nota obtida por cada escola, ou seja, se uma escola alegasse se situar numa posição superior àquela real, no ano seguinte, ela teria de arcar com metas mais arrojadas, com impactos também no estabelecimento da meta da SRE a que pertence, de sorte que poderia enfrentar a repulsa da própria SRE ou das demais escolas. As instituições de ensino poderiam optar por variar de mais cinco a menos cinco pontos percentuais as metas que para elas foram estipuladas pela equipe gestora do PIP.

Para o ajuste das metas, uma vez que se observava ampla discrepância entre os resultados definidos, ficaram estipulados três parâmetros para servir de guia geral para a ponderação dos resultados. O nível recomendável corresponderia àquele em que os alunos devem ser capazes de ler frases e pequenos textos, bem como devem ser capazes de identificar o gênero do texto lido, seu assunto e a sua finalidade, ainda que parcialmente; o nível intermediário corresponderia àquele em que os alunos devem ser capazes de ler frases e pequenos textos e, por fim, o nível baixo, caracterizado quando os alunos são capazes de ler apenas palavras (SEE, 2010).

Após a definição das metas, procedeu-se à elaboração de Termos de Pactuação. Estes Termos tiveram por finalidade assegurar formalmente que as escolas se comprometeriam com as metas de proficiência definidas para os anos de 2008, 2009 e 2010. Os supracitados documentos foram assinados pelo Diretor da escola, pelo Superintendente da respectiva SRE e por um representante do Colegiado da escola. Ademais, visando ao

estímulo do cumprimento das metas, os servidores envolvidos no processo receberiam prêmios financeiros a partir de 2009¹⁵.

Importante destacar que, a fim de estimular a cooperação em prol do alcance dos objetivos estipulados para o PIP, foram criados mecanismos de incentivo a todos os atores implicados na política em tela, sendo os prêmios de produtividade destinados a todos os funcionários que trabalhassem na administração pública direta do governo de Minas, como representantes da Secretaria de Estado de Educação. Além disso, os Termos de Pactuação de Metas implicavam a responsabilização formal dos diretores escolares, superintendentes regionais e representantes do colegiado escolar, os quais passariam a ter bons motivos para colaborar e estimular a cooperação dos atores sob suas responsabilidades, no que diz respeito à necessidade de se trabalhar em prol do alcance das metas estipuladas e pactuadas.

Com vistas ao suporte a todos estes processos, a SEE idealizou e tornou realidade os Cadernos de Resultados e os Boletins Pedagógicos, enviados anualmente a todas as escolas e SRE. Estes documentos continham, respectivamente, os resultados individuais dos alunos no Proalfa e questões relacionadas ao aprendizado dos discentes. O objetivo desses documentos seria proporcionar aos professores e aos demais agentes que trabalham nas escolas, nas SRE e no órgão central informações consolidadas para que compreendessem objetivamente a situação em que escolas e os alunos se encontram, tanto

¹⁵ A Avaliação de Desempenho Institucional foi criada em 2003 (Lei nº 14.694) e aperfeiçoada em 2008 (Lei nº. 17.600). Trata-se instrumento por meio do qual o Acordo de Resultados é pactuado com as escolas da rede pública estadual de ensino, podendo resultar no pagamento de Prêmios por Produtividade, observando o cumprimento das metas. Para o pagamento do prêmio, considera-se o crescimento da escola em relação a ela mesma. Ou seja, se a escola obteve melhores resultados em relação ao ano anterior, os profissionais que nelas atuam recebem o Prêmio Produtividade, em concordância com o percentual do crescimento verificado (FILOCRE e GUIMARÃES, s/d).

individual, quanto comparativamente. Estes cadernos passaram a ser refeitos anualmente, para que os atores pudessem acompanhar a situação de cada aluno e de cada escola da rede pública estadual beneficiada pelo PIP (SEE, 2010).

3.1.3 Instrumentos de ligação e apoio às escolas

3.1.3.1 Estrutura organizacional

Equipe Central

No ano de 2008, para que fosse possível expandir a intervenção pedagógica a todas as escolas que oferecem o Ciclo da Alfabetização, 46 (quarenta e seis) analistas educacionais foram contratados para fazer parte da equipe central, detendo todos eles grau de formação correspondente a superior completo e experiência na área de alfabetização. Os analistas foram subdivididos em quatro grupos, constituindo os polos de atuação, que contavam com um coordenador e respondiam por um certo número de escolas e SRE. Nos polos, os profissionais foram subdivididos em duplas, que eram encarregadas por acompanhar determinado número de escolas.

Entre as funções e responsabilidades dos coordenadores de polo, destacam-se¹⁶:

- Acompanhar cada dupla da equipe central responsável por trabalhar junto às escolas estaduais, via de regra, em 2 (dois) ou 3 (três) municípios;
- Realizar reuniões quinzenais com cada dupla, para planejar, acompanhar e avaliar o trabalho desenvolvido junto às SRE e escolas;

¹⁶ Todas as referências às atribuições dos profissionais que atuam no PIP foram obtidas através das apresentações de *Power Point* feitas pela gerência do Programa.

- Realizar reuniões quinzenais com os demais coordenadores de polo para compartilhar ideias, analisar resultados e trocar informações sobre as práticas adotadas;
- Participar de reuniões quinzenais com a liderança do programa, para analisar as atividades desenvolvidas, os resultados obtidos, as dificuldades evidenciadas, com vistas a ser possível se pensar em estratégias capazes de contribuir para solucionar os problemas encontrados;
- Providenciar junto à liderança do programa material e equipamentos necessários ao trabalho da equipe que coordena, como um todo;
- Elaborar relatórios consolidados por polo, quando solicitados pela liderança do programa;
- Avaliar e autoavaliar o desenvolvimento do trabalho da equipe;
- Consolidar as informações gerenciais sob sua responsabilidade.

Com o objetivo de conhecer a realidade das escolas e ouvir os funcionários das SRE, competia à equipe central visitar, durante pelo menos duas semanas ao mês, as Superintendências Regionais de Ensino e as escolas, que, com base nos critérios já reportados, foram consideradas mais críticas. Pode-se notar a preocupação do órgão central em manter permanente contato com as SRE, com vistas a garantir que as unidades regionais não se desvirtuassem de suas funções, tal como lembram os adeptos do modelo *top-down*. Reconhecia-se, portanto, a necessidade de que a SEE, por meio da equipe central do PIP, mantivesse-se o tempo todo atenta à necessidade de coordenar as ações junto às SRE, buscando fomentar *in loco* a cooperação necessária ao alcance dos resultados pretendidos.

Assim, à equipe central foram atribuídas três funções principais, quais sejam, i) capacitar as equipes regionais, que possuíam maior número de pessoas e eram capazes de atuar em todas as escolas do sistema; ii) disseminar os conceitos-chave defendidos pela SEE diretamente às 46 (quarenta e seis) Regionais de Ensino e garantir que esses conceitos-chave fossem compreendidos, assimilados e colocados em prática pelas escolas; iii) atuar como um constante termômetro da realidade das escolas, captando suas necessidades e dificuldades, e utilizando tais informações na adaptação e no desenvolvimento do PIP (SEE, 2010).

De acordo com os Manuais Instrucionais do programa, podem-se resumir as ações da equipe central:

- Orientar e acompanhar o trabalho das SRE e escolas no desenvolvimento da gestão pedagógica, com foco no desempenho escolar dos alunos;
- Orientar as equipes regionais na implementação do PIP em todas as escolas estaduais em que há os anos iniciais do Ensino Fundamental;
- Elaborar guias e documentos de orientação e capacitação para as SRE e escolas voltados para melhoria do processo pedagógico;
- Analisar os relatórios das equipes regionais e propor medidas de superação das dificuldades constatadas;
- Realizar reuniões, encontros e cursos de capacitação com equipes regionais e profissionais das escolas, promovendo a formação continuada de todos os atores fundamentais ao sucesso da política;
- Melhorar a qualidade e eficiência das visitas às regionais e escolas;
- Ajudar no aprimoramento do relacionamento interpessoal nas equipes regionais.

As atividades semanais da equipe central nas SRE podem ser definidas como:

- Um dia de viagem à SRE;
- Um dia de trabalho interno com a equipe regional (reunião com toda a equipe regional);
- Dois dias e meio de visitas às escolas, com a Equipe Regional (três escolas como base por semana, sendo, pelo menos, uma delas estratégica);
- Meio dia de reunião com os Supervisores Pedagógicos – especialistas educacionais -, sendo uma reunião mensal em SRE prioritária e uma bimestral em SRE não prioritária.

Equipe Regional

As Equipes Regionais tiveram seu efetivo ampliado para 1.500 (mil e quinhentas) pessoas, distribuídas entre as 46 (quarenta e seis) SRE. O papel das equipes das SRE pode ser definido como sendo o elo entre as decisões do nível central e as escolas. As equipes regionais, com base nos ditames estabelecidos pela equipe central, tiveram a incumbência de dedicar pelo menos quatro dias por semana a visitas às escolas, conservando prioridade àquelas em situação mais crítica, com intuito de auxiliar as instituições de ensino na incorporação do PIP.

Tal como foi objetivo quando da ampliação da equipe central, pode-se dizer que a ampliação das equipes regionais se fez necessária no sentido de tornar possível a implementação do PIP nas escolas, sempre tendo como preocupação a possibilidade de as escolas se desvirtuarem das tarefas a elas atribuídas. Assim, os representantes das SRE tinham por função manter sempre o contato com as escolas, para minimizar a

possibilidade de dissenso em torno dos objetivos do programa e para que fosse possível acompanhar diretamente a atuação dos profissionais que trabalham nas escolas, com destaque para o trabalho dos professores alfabetizadores.

Às SRE competiu reorganizar a estrutura de trabalho dos atores que nelas atuam, em virtude desta nova política pública. Entre tais funções, podem-se destacar a redefinição dos núcleos de acompanhamento das escolas e a adequação da equipe às novas necessidades de trabalho. Competia ainda às SRE qualificar sua equipe pedagógica, por meio de capacitações sobre os métodos definidos pelo órgão central, e orientar os técnicos regionais para que eles fossem capazes efetivamente de transmitir aos agentes escolares a necessidade da intervenção pedagógica. Ademais, as SRE deveriam qualificar e avaliar os especialistas educacionais (supervisores pedagógicos) e diretores escolares, bem como monitorar o trabalho realizado nas escolas.

De acordo com os manuais instrucionais do Programa, podem-se resumir as ações das equipes regionais:

- Orientar e acompanhar o trabalho pedagógico das escolas estaduais como um todo, com foco no desempenho escolar dos alunos;
- Promover o aprimoramento profissional dos especialistas educacionais e professores das escolas;
- Orientar e acompanhar a implementação do PIP nas escolas;
- Auxiliar na identificação dos problemas e das soluções para tais problemas nas escolas;
- Elaborar e encaminhar relatórios de acompanhamento e avaliação da gestão pedagógica solicitados pelo órgão central;

- Promover a troca de experiências entre as escolas e a Regional de Ensino a que pertencem.

As atividades das SRE podem ser definidas como:

- Assegurar 4 (quarto) dias de visitas às escolas, em média;
- Visitar cada escola estratégica semanalmente;
- Assegurar um mínimo de 2 (duas) visitas às demais escolas mensalmente;
- Fazer, em média, uma reunião quinzenal em cada escola com a participação ativa do diretor, dos professores e dos supervisores pedagógicos;
- Reservar um dia e meio de trabalho semanal na SRE, com ou sem a participação da equipe central.

Ainda em relação à atuação das SRE, nas escolas, destacam-se as atividades:

- Visitar no mínimo uma sala de aula, olhar os cadernos dos alunos e tomar a leitura;
- Assistir a pelo menos uma aula e dar orientações ao professor, em conjunto com o especialista educacional;
- Propor ajustes e melhorias no plano de intervenção pedagógica da escola;
- Fazer o acompanhamento do plano de intervenção pedagógica;
- Assegurar que o PIP seja, realmente, a forma de intervenção mais adequada e que efetivamente contribua para que os alunos aprendam a ler e a escrever;
- Conhecer quais serão os 3 (três) próximos passos da escola em relação à implementação de seu respectivo PIP;

- Sugerir uma lista com os 3 (três) próximos passos da escola em relação ao PIP, de maneira a se afixar documento na sala do diretor escolar, na sala do especialista educacional e na sala dos professores;
- Preparar uma lista com os pontos a serem observados na escola em relação à implementação do PIP, para a próxima visita.

Equipe Local

Finalmente, dentro das escolas, os 4.500 (quatro mil e quinhentos) especialistas educacionais, também conhecidos como supervisores pedagógicos, teriam por função dar suporte aos cerca de 10.000 (dez mil) professores.

3.1.3.2 Cadeia de responsabilização

A cadeia de responsabilização do PIP foi pensada de forma a possibilitar que as pretensões da SEE chegassem às escolas públicas da rede estadual, de maneira que o programa fosse implementado com a máxima qualidade nas unidades locais. Para tanto, ficaram definidas as atribuições do órgão central, das SRE e das escolas, tal como destacado abaixo.

Neste sentido, competiu ao órgão central:

- Definir o método de trabalho das SRE;
- Estabelecer as Metas por SRE;
- Checar a implementação do PIP nas SRE;
- Avaliar os Superintendentes das SRE.

Já às Superintendências Regionais de Ensino competiu:

- Adequar o trabalho da equipe regional à realidade e perfil das escolas;
- Qualificar a equipe pedagógica, por meio de capacitações sobre os métodos de atuação definidos pelo órgão central, e garantir que os técnicos regionais fossem capazes de transmitir a metodologia àqueles que atuam diretamente nas instituições de ensino;
- Qualificar os diretores escolares;
- Monitorar o funcionamento do PIP nas escolas e avaliar os diretores escolares.

Às escolas cumpriria:

- Implementar o PIP conforme orientação das SRE;
- Divulgar à comunidade o resultado do Proalfa;
- Avaliar e substituir professores, caso necessário.



Figura 3 – Instrumentos de Ligação da SEE às escolas

Fonte: SEE, 2010

3.1.4 Classificação das Escolas

Mediante os diagnósticos empreendidos pelas equipes central e regionais, foram pensados critérios para a classificação das escolas. Com base neste sistema de classificação, ficaram definidas, em linhas gerais, formas específicas de atuação do PIP nas instituições de ensino. Para as escolas estratégicas - com maiores desafios de metas - ficaram definidas ações baseadas na orientação com cobrança, o que quer dizer orientar de maneira intensa e estimular o uso dos guias pela equipe pedagógica. Para as escolas com melhor desempenho, ficaram definidas ações voltadas para autonomia com cobrança, o que significa orientar conforme a necessidade e fornecer metodologia de trabalho à equipe pedagógica. Por fim, para as escolas pequenas, definiu-se uma abordagem voltada para irradiação de boas práticas, o que significa orientar e estimular o uso dos guias pela equipe pedagógica. As escolas estratégicas se transformaram no principal foco das visitas das

equipes regional e central. Com objetivo de padronizar e maximizar o proveito das visitas às escolas, foram criadas instruções, capazes de servir de guia às equipes, durante as visitas (SEE, 2010). Logo, houve um momento de reconhecimento e um momento de aprimoramento dos mecanismos de atuação, ou seja, em alguma medida, pode-se dizer que, a despeito de a política ter sido idealizada e implementada de cima para baixo, a adequação da política e a consolidação da metodologia advieram, em grande parte, das consequências da ação dos agentes regionais e locais, tal como primeiramente frisado pelos adeptos do modelo *bottom-up*. Pode-se dizer ainda que a classificação das escolas sugere a preocupação do órgão central em concentrar esforços naquelas que apresentam piores resultados. Trata-se, portanto, da tentativa de minimizar a discricionariedade dos atores que trabalham em tais escolas, com vistas ao alcance de melhores resultados.

3.1.5 Materiais e ferramentas de apoio

Com base nos diagnósticos realizados pelas equipes central e regional, foi possível à SEE elaborar materiais e ferramentas de apoio, em conformidade com o ideal de estimular a capacitação de todos os atores envolvidos na política em tela. Tais materiais tiveram, sobretudo, o objetivo de fazer com que os profissionais que atuam nas escolas e SRE pudessem conhecer o PIP, sendo capazes de desempenhar seus papéis tal como esperado, quando do desenho da proposta de intervenção, bem como tornar tais agentes aptos a acompanhar a evolução do desempenho das escolas nas turmas de 1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental - o Ciclo da Alfabetização.

Os materiais tiveram como foco a capacitação dos agentes e a divulgação de instrumentos para monitoramento da política, para que fosse possível não apenas favorecer a compreensão em torno dos objetivos do PIP, mas para que fosse possível acompanhar intensamente o trabalho dos profissionais que atuam nas escolas, uma vez que eles

desfrutam de ampla autonomia, competindo ao órgão central e às SRE garantir que tais profissionais estejam empenhados na aplicação do PIP em suas escolas.

Com foco específico no desenvolvimento de atividades voltadas para o ensino em sala de aula, foram elaborados 12 Guias do Professor Alfabetizador. Objetivando melhorar a capacitação dos professores nos aspectos práticos da docência, os guias contêm sugestões de atividades em sala de aula especialmente desenvolvidas para que os alunos adquiram as competências relativas ao seu respectivo ano escolar.

Em relação aos Guias do Especialista de Educação Básica e do Diretor Escolar, pode-se dizer que eles não apenas visam ao aprimoramento da parte pedagógica, mas também ao aprimoramento da gestão escolar, uma vez que se reconhece a necessidade de uma boa gestão escolar para o alcance de melhores resultados educacionais (ALVES & SOARES, 2007). Assim, estes guias trazem para estes agentes orientações sobre como exercer de forma efetiva suas funções, sejam pedagógicas, sejam gerenciais.

Além dos guias supracitados, foi realizado trabalho para mapear, analisar, priorizar e registrar de forma estruturada as boas práticas das escolas do estado de Minas Gerais que obtiveram excelentes resultados na avaliação do Proalfa em 2008. Essas ações foram consolidadas em 7 Cadernos de Boas Práticas, destinados e distribuídos para os principais agentes envolvidos no processo de alfabetização, quais sejam, analistas da equipe central, analistas e inspetores das equipes regionais, diretores das Diretorias Educacionais das Superintendências Regionais de Ensino, diretores de escola, especialistas educacionais, professores alfabetizadores e professores para ensino do Uso da Biblioteca (SEE, 2010).

Material didático-pedagógico elaborado ou adquirido

Material	Foco principal	Objetivo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Boletim Pedagógico - Proalfa / Proeb 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sala de aula 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apresentar os resultados da avaliação externa do Proalfa, por escola, por turma e aluno, explicitando as capacidades consolidadas e não consolidadas na alfabetização, e a orientação para as intervenções pedagógicas necessárias
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 12 Guias do Professor Alfabetizador 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sala de aula 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melhorar a capacitação do professor nos aspectos de ensinar, contem sugestões de atividades em sala de aula, desenvolvidas para que os alunos adquiram as competências relativas ao seu ano de escolaridade
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cantalelê (alunos de seis anos) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sala de aula 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apresentar proposta de sistematização da alfabetização, fornecendo orientações para o professor com ações a serem desenvolvidas em sala de aula
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Guias do Especialista em Educação Básica e Diretor Escolar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Escola 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dar suporte a escola em suas atividades pedagógicas e garantir que o especialista saiba quais atividades são esperadas dele e qual seu papel na escola. Desenvolver o diretor como líder pedagógico da escola e capacitá-lo sobre gestão e planejamento de uma forma geral
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 8 Cadernos de Boas Práticas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sala de aula ▪ Escola ▪ SREs ▪ SEE 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oferecer aos agentes um levantamento das boas práticas em uso em escola com excelente desempenho, contendo exemplos de como a prática foi implementada nas escolas

Figura 4 – Materiais Didático-Pedagógicos

Fonte: SEE, 2010 (Adaptado pelos autores)

Em relação à divulgação de instrumentos para monitoramento da política, foi criada a Ferramenta de Monitoramento *online*, para que as Equipes Regionais pudessem preencher relatórios sobre as escolas visitadas e, com isso, possibilitar ao órgão central obter uma visão integrada e atualizada do que acontece nas escolas. Em relação à ferramenta de monitoramento *on-line*, os relatórios deveriam ser preenchidos por cada dupla da equipe regional uma vez por mês, no sentido de se informar a visão por escola, por regional, por polo e, por fim, para que as informações pudessem ser consolidadas para todo o estado. Os principais indicadores por escola dizem respeito à utilização do guia do professor, à quantidade de alunos que ainda não sabem ler e escrever, à quantidade de visitas feitas a cada escola, às horas de reunião entre professores, especialistas, ao absenteísmo de alunos e professores e à infraestrutura da escola.

Quanto à descrição dos principais indicadores, destacam-se o registro sobre guias não utilizados pelos professores, número de alunos que ainda não sabem ler - de acordo com avaliação dos analistas e especialistas das regionais -, quantidade de visitas que cada dupla da regional realizou em cada escola, por mês.

Relatório online de acompanhamento das Escolas



Principais indicadores

- Utilização do guia do professor
- Quantidade de alunos que não sabem ler
- Quantidade de visitas feitas à cada escola
- Horas de reunião entre professores e especialistas
- Absenteísmo dos alunos e professores
- Infra-estrutura da escola

Características

- Relatório online, preenchido pelas duplas da Equipe Regional uma vez por mês
- Tempo de preenchimento de 30 minutos
- Visão por escola e consolidada por regional e todo o Estado



Figura 5 – Ferramenta de Monitoramento On-Line

Fonte: Superintendência de Desenvolvimento da Educação Básica

Em relação ao financiamento do Programa, foram definidos recursos necessários para a implantação de todas as ações, desde a elaboração e aquisição de material instrucional, passando pelas capacitações dos agentes e chegando às ações de monitoramento de tais atores, tanto pela equipe central quanto pela equipe regional.

3.1.6 Transformação nas escolas: a capacitação dos agentes educacionais

Definidas a visão e as metas e criados os instrumentos de apoio e monitoramento, o desafio passou então a ser que todo sistema efetivamente incorporasse a metodologia e, portanto, que a transformação pretendida chegasse a cada sala de aula. Para isso, as equipes central e regionais buscaram disseminar as boas práticas, bem como a utilização de todo o material instrucional desenvolvido, através da capacitação maciça de analistas, inspetores, diretores de escola, especialistas educacionais e professores, envolvendo ao todo mais de 15.000 agentes dos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Foi definida a priorização contínua de onde atuar, focando esforços nas escolas e SRE com maiores desafios. Foram desenvolvidas estruturas para repasse das capacitações do órgão central da SEE até as escolas, com um intenso trabalho de acompanhamento das capacitações e mecanismos de retroalimentação para constante aprimoramento das rotinas implicadas na política em tela e fomento da cooperação entre os atores implicados no PIP.

As capacitações, em modelo piramidal, tendo como foco o processo de alfabetização e letramento e a gestão pedagógica, contaram com materiais de apoio, que visavam a garantir a uniformidade e a qualidade das informações repassadas. Entre os materiais, podem ser citados vídeos, estrutura de agenda para futuros encontros, palestras, atividades práticas e oficinas. Ao todo, entre 2007 e 2010, 18 eventos de capacitação chegaram direta ou indiretamente a mais de 15 mil profissionais.

Em relação ao modelo piramidal, pode-se dizer que, no topo da pirâmide, ocorreu o encontro inicial, momento em que foram capacitados 3 representantes de cada SRE, os

quais tiverem por função capacitar os demais integrantes das equipes regionais. Cada integrante da equipe regional teve por missão repassar os conhecimentos adquiridos aos especialistas educacionais que, por sua vez, repassaram o conhecimento aos professores de suas respectivas escolas, sendo os professores, a base da pirâmide.



Figura 6 – Estrutura de Capacitação

Fonte: SEE, 2010

Cumprir destacar ainda que, desde 2007, aconteceram em todas as escolas públicas estaduais os dias denominados “Toda a escola pode fazer a diferença” e “Toda a comunidade participando”. Nestes dois dias, a cada ano, os professores analisam os resultados das avaliações do Proalfa, através dos Cadernos de Metas e dos Boletins Pedagógicos fornecidos pela SEE, e elaboram o Plano de Intervenção Pedagógica que é apresentado à comunidade escolar, para que ela possa opinar sobre ele (SEE, 2010).

Para acompanhar o esforço de transformação e avaliar a efetividade do Programa de Capacitações, foram implementadas ferramentas como o Painel de Controle do Repasse

das Capacitações, que possibilitou o acompanhamento do número final de professores capacitados. Os diretores de escola, especialistas educacionais e professores tiveram a incumbência de preencher a pesquisa *online*. Toda essa estrutura de *feedback* foi pensada para que as lideranças do Programa pudessem permanentemente aprimorar a política, por meio de eventuais correções de foco.

4. Consolidação do programa

O programa de capacitação dos agentes educacionais foi complementado com análises dos resultados do Proalfa, para definição e priorização dos esforços das equipes central e regionais nas escolas e regiões com maior desafio. Com base nas análises dos resultados do Proalfa 2008 e 2009, foram elencadas as regionais e escolas com maior número de alunos abaixo do nível recomendável de proficiência e com pior desempenho geral. Estas regionais e escolas passaram a ser a prioridade de atendimento das equipes, quando foi reorganizado o trabalho da equipe central com vistas a maximizar o atendimento às 10 SRE estratégicas e suas escolas prioritárias, que concentram o maior número de alunos abaixo do nível recomendável de alfabetização.

Abaixo, apresenta-se o organograma geral do Programa de Intervenção Pedagógica:

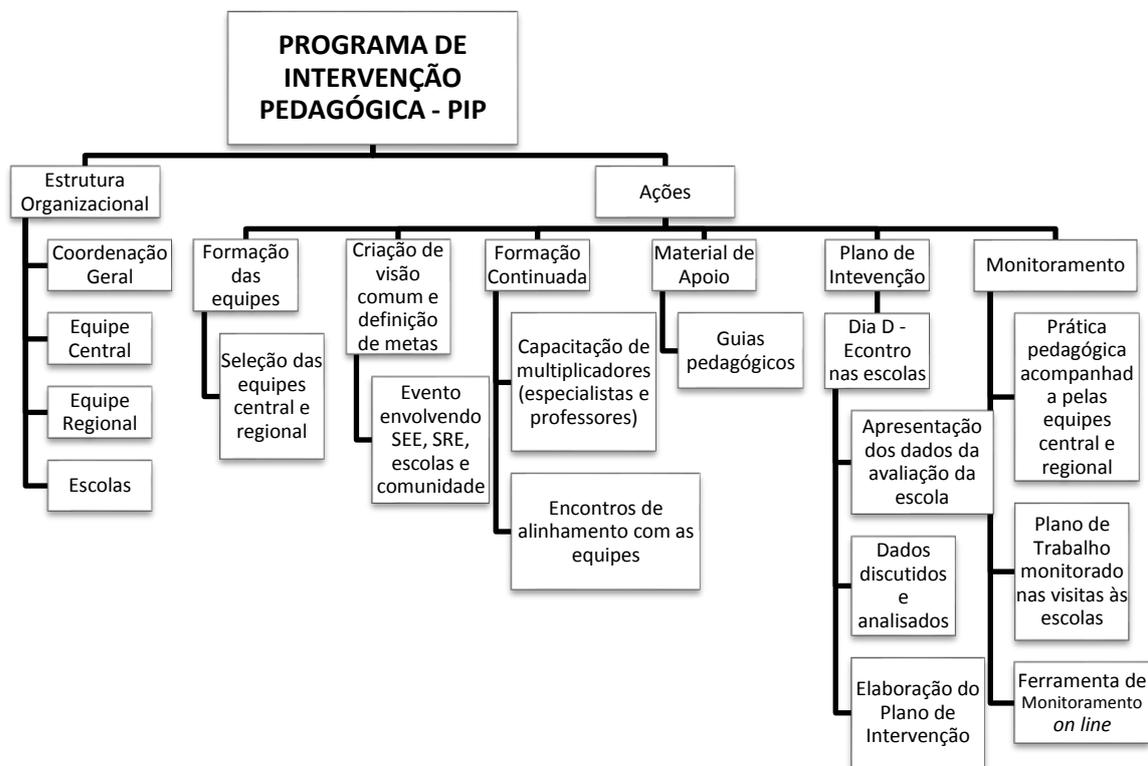


Figura 7: Estrutura Orgânica do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP)

Fonte: Escritório de Prioridades Estratégicas de Minas Gerais e Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação da SEE/MG.

Com base nas informações contidas até então neste capítulo, passa-se ao momento de apresentação sistematizada do problema de pesquisa, das hipóteses que embalam este estudo e de como foi desenhada a pesquisa empreendida. Adianta-se que, nesta dissertação, será objetivo conhecer quais foram os resultados efetivamente alcançados pelas SRE em vista das metas propostas e quais são os principais fatores que podem ter contribuído para o que se observou na prática.

5. Apresentação do problema, das hipóteses e do desenho de pesquisa

Conforme já mencionado, as informações consideradas neste trabalho foram agregadas por Superintendências Regionais de Ensino. Justifica a escolha por se trabalhar com os

dados agregados ao nível das SRE, o fato de se tratarem de instituições que cumprem papéis estratégicos na execução do programa, uma vez que configuram unidades próprias de implementação, com equipe e responsabilidade territorial definida, gozando de relativa discricionariedade para, dentro dos padrões estabelecidos pela coordenação geral, organizar suas atividades de forma a alcançar as metas que lhes foram definidas pelo órgão central.

Portanto, optou-se por analisar as contribuições de instituições cujas tarefas são decisivas para o sucesso ou insucesso da política analisada, por representarem o órgão central junto às escolas estaduais e pelo fato de que os atores que trabalham nas SRE são responsáveis por visitar as escolas e acompanhar todo o trabalho realizado dentro das salas de aula. Além disso, em virtude da estrutura do PIP, pode-se dizer que as SRE passaram a desempenhar novas funções, sobretudo, do ponto de vista do maciço apoio pedagógico às escolas, prática certamente nova e que implica a redefinição do trabalho destes órgãos regionais da Secretaria de Estado de Educação. Destaca-se ainda que se trabalhar com o universo das SRE é mais factível, uma vez que elas contam 46, ao passo que as escolas da rede pública estadual que possuem PIP contam cerca de 2.450.

Reconhecendo que as SRE são instituições de ligação do órgão central às escolas, é importante saber como contribuem para o alcance dos resultados efetivos do PIP, pois, se por um lado, tem de seguir as diretrizes que emanam do órgão central, por outro, gozam de autonomia para intervir nas escolas de suas jurisdições, tal como relembram, destacadamente, Kickert, Klijn & Koppenjan (1997), ao discorrer sobre o fato de as políticas públicas poderem ter mais de um centro de decisão. Ademais, como enfatizado por Scharpf (1978), uma mesma política pode implicar resultados diferentes, de sorte que,

assumindo que cada SRE é diferente uma da outra, seja pela região em que se encontra, seja por determinados padrões de gestão de políticas educacionais sob sua responsabilidade, tratam-se de órgãos importantes para explicar as diferenças nos resultados alcançados pelo PIP em todo o estado de Minas.

Inicialmente, é necessário destacar que foram encontradas bastantes dificuldades de se conseguir dados concernentes à atuação específica de cada SRE junto às escolas até a realização desta pesquisa - algo que será descrito mais adiante. Em virtude destes problemas, tornou-se inviável testar algumas hipóteses sobre a atuação dos profissionais que trabalham nas SRE junto às escolas – variáveis que, certamente, concernem à prática de intervenção pedagógica -. Diante de tal cenário, foi objetivo, primeiramente, analisar os resultados obtidos no Proalfa (*outcomes*) em comparação com as metas previamente estabelecidas (*outputs*), com intuito de se saber em que medida as SRE deram ou não conta de alcançar as metas que lhes foram propostas. Posteriormente, busca-se saber em que medida os resultados efetivamente alcançados, independentemente de serem superiores ou inferiores às metas, possuem relação, especificamente, com a prática de intervenção pedagógica¹⁷, objetivo maior do PIP. Assim, será objetivo testar diversas hipóteses que podem contribuir para explicar os resultados a que se chegou, seja por meio específico da prática da intervenção pedagógica, seja por meio de outros fatores que podem impactar na implementação do PIP a ponto de implicarem resultados diferentes

¹⁷ No processo de intervenção pedagógica, os educadores - tais como, analistas educacionais, inspetores escolares, especialistas de educação básica e professores - e demais atores, tais como diretores escolares, são chamados a estabelecer prioridades e metas, a rever pré-concepções pedagógicas e a criar novos mecanismos de atuação com vistas a contribuir com o aprendizado dos alunos. Tais práticas devem salvaguardar afinidade com os mais diversos contextos escolares e com os resultados do Proalfa, consubstanciados nos supracitados Boletins Pedagógicos. Uma vez analisados os dados do Boletim e reconhecidas as especificidades de cada escola, é objetivo identificar as intervenções afins à possibilidade de desenvolver o processo de ensino-aprendizagem, para cada realidade. É dentro deste contexto, por exemplo, que foi pensada a reclassificação das escolas e SRE em estratégicas e não estratégicas (SEE, 2012b).

entre as SRE. As variáveis utilizadas neste estudo podem ser agrupadas por meio da seguinte tipologia:

- **Variáveis relacionadas à intervenção pedagógica**, quais sejam, o fato de as SRE serem estratégicas ou não e o tempo de exposição ao projeto;

Estas variáveis, exatamente por concernirem à prática de intervenção pedagógica, foram alvo de testes estatísticos adicionais, tal como será mostrado no próximo capítulo. Tais análises visam a testar em que medida as SRE podem ser diferenciadas umas das outras, em virtude de diferentes formas de intervenção pedagógica a que foram submetidas.

- **Variáveis relativas ao objeto da intervenção pedagógica**, quais sejam, número de escolas que oferecem o terceiro ano do Ensino Fundamental sob a responsabilidade das SRE, número de alunos totais vinculados às SRE, número de alunos aprovados nas SRE, número de alunos reprovados nas SRE, número de alunos que abandonaram o terceiro ano nas SRE e, por fim, número de profissionais que atuam nas SRE;

No caso das variáveis sobre o número de alunos aprovados nas SRE, número de alunos reprovados nas SRE e número de alunos que abandonaram o terceiro ano do Ensino Fundamental nas SER, está-se trabalhando com proporções, ou seja, os quantitativos de alunos que se enquadram nestas variáveis são considerados levando-se em conta o número de alunos total nesta etapa de ensino, por SRE. Fazer tal adendo é importante, pois, quando da formulação das hipóteses, notar-se-á que apenas faz sentido trabalhar com as proporções de alunos em relação ao total de matrículas e não com o valor absoluto e dissociado da taxa de matrícula total por SRE.

- **Variável relativa a características das SRE**, qual seja, Nível Socioeconômico das SRE.

Destacar-se-á mais adiante como tais variáveis suscitarão a construção das hipóteses a serem testadas neste estudo. Ademais, no próximo capítulo, oportunamente, será apresentada a descrição de como se construiu a variável Nível Socioeconômico.

Assim, para além de se apresentar uma descrição, por SRE, sobre o desempenho dos alunos contemplados pelo PIP ao longo dos anos, foi objetivo apresentar a comparação entre tais desempenhos e as metas estipuladas, bem como foi objetivo apresentar as diferenças observadas entre o desempenho dos discentes, ano a ano, sempre por SRE. Analisar os resultados obtidos pela diferença de desempenho ano a ano possibilita conhecer como as SRE evoluíram em relação a si mesmas e, comparativamente, como elas se posicionam umas em relação às outras, para quem sabe, num trabalho vindouro, com base nos dados não disponíveis até o momento, ser possível pormenorizar na explicação dos motivos que contribuem para as diferenças de desempenho observadas, com base nas características de atuação específicas dos profissionais que trabalham em cada SRE.

Inicialmente, far-se-á uma análise descritiva dos resultados a que efetivamente se chegou com base nos dados sobre a proficiência média alcançada e sobre o percentual de alunos no nível recomendável para os anos de 2007 a 2010, sendo objetivo mostrar como os resultados se modificaram ao longo dos anos. Posteriormente, serão feitas análises mais detidas para 2008, 2009 e 2010, uma vez que foi a partir de 2008 que o PIP se tornou universal para todas as escolas da rede pública estadual que oferecem os anos iniciais do Ensino Fundamental.

Parte-se do pressuposto de que a intervenção pedagógica deve ter implicado melhores desempenhos educacionais, não obstante tais desempenhos possam variar entre as SRE.

Neste sentido, as análises empreendidas visam a testar diversas hipóteses explicativas sobre as proficiências médias alcançadas, aferidas por meio dos dados obtidos no Proalfa.

As hipóteses formuladas estão apresentadas abaixo:

- O fato de as escolas serem estratégicas ou não;

Em relação às possíveis comparações entre as Superintendências Regionais de Ensino, objetiva-se saber como elas se diferenciam quanto aos resultados alcançados, lembrando-se que algumas delas são consideradas estratégicas, e que, devido a esta circunstância, são acompanhadas de maneira mais intensa, não apenas em relação aos cuidados do órgão central com tais instituições, mas também no sentido de que suas escolas são visitadas com mais frequência justamente pelo fato de que, em tais SRE, há bastantes escolas sob a supracitada prática de orientação com cobrança. Assim, espera-se que, nas SRE estratégicas, observem-se maiores aumentos na proficiência dos discentes.

- O tempo de exposição do projeto;

Posto que algumas SRE possuem o PIP desde 2007 e que as demais só foram contempladas com esta política em 2008, estima-se que pode haver relação positiva entre o tempo de exposição ao projeto e os resultados alcançados. Parte-se do pressuposto de que as SRE que iniciaram a prática de intervenção pedagógica em 2007 podem ter tido a oportunidade de adquirir maior expertise, se comparadas àquelas que iniciaram no PIP apenas no ano seguinte.

- Número de escolas que oferecem o terceiro ano do Ensino Fundamental sob a responsabilidade das SRE;

Estima-se que a quantidade de escolas existentes em cada SRE possa interferir na prática de gestão pedagógica, uma vez que o trabalho das equipes regionais, no que concerne a visitas às instituições de ensino, será maior. Ou seja, havendo mais escolas, mais visitas têm de ser feitas, bem como a pluralidade de realidades educacionais tende a ser maior, implicando maior esforço da equipe pedagógica na elaboração dos planos de intervenção para cada escola. Obviamente que esta presunção não considera o quantitativo de profissionais disponíveis em cada SRE nem as particularidades inerentes ao trabalho junto a cada escola, algo que também pode interferir nos resultados alcançados. Hipóteses sobre estas variáveis serão apresentadas mais adiante. Ademais, cumpre destacar que o quantitativo de escolas por SRE, assumindo-se que tal quantidade conserva relação com a demanda por educação, pode significar que se tratam de SRE em que há grandes centros urbanos, o que também afeta o desempenho dos alunos, sobretudo, considerando os altos índices de violência nestas localidades (TUFÍ & RIANI, s/d).

- Número de alunos total vinculados às SRE;

Conforme a metodologia proposta para o PIP – baseada no princípio da equidade -, a intervenção pedagógica deve recair de maneira diferenciada sobre os alunos que apresentam maiores dificuldades de aprendizado. Assim, estima-se que quanto mais alunos haja nas SRE, maior a dificuldade de eles serem identificados e de que lhes seja dada atenção diferenciada nos trabalhos desenvolvidos junto às escolas. Ou seja, como hipótese, acredita-se que a quantidade de alunos numa determinada SRE dificulte o crescimento na proficiência média dos alunos.

- Número de alunos aprovados nas SRE;

Conforme salientam Tufi & Riani (s/d, p. 9), os alunos que não são reprovados costumam apresentar desempenhos educacionais melhores do que aqueles que são reprovados.

Assim, estima-se que a quantidade de aprovações possua relação positiva com a proficiência dos discentes.

- Número de alunos reprovados nas SRE;

Seguindo a mesma lógica da hipótese acima, pode-se dizer que a reprovação se relaciona com piores desempenhos educacionais obtidos pelos alunos reprovados (TUFI & RIANI, s/d). Portanto, estima-se que, nas SRE em que se observa mais reprovação, o desempenho médio dos alunos seja menor, contribuindo negativamente para os resultados observados no Proalfa.

- Número de alunos que abandonaram o terceiro ano nas SRE;

Considerando que se está tratando de alunos que se encontram nos anos iniciais do Ensino Fundamental, o abandono está frequentemente associado às dificuldades de aprendizado. Para esta etapa de ensino, as dificuldades de aprendizado são majoritariamente devido a problemas de ordem socioeconômica, uma vez que tais crianças podem ter diversas dificuldades de acesso a uma série de provimentos, entre eles a educação. Logo, estima-se que as taxas de abandono se relacionam negativamente com a proficiência média dos alunos, uma vez que as taxas de abandono refletem as dificuldades gerais de os alunos frequentarem a escola.

- NSE¹⁸ (nível socioeconômico e escolaridade dos pais) nas SRE;

Conforme mostram diversos estudos, um dos principais elementos responsáveis pelo desempenho dos alunos é o *background*. Por *background*, a literatura entende, grosso

¹⁸ A descrição de como foi construído este indicador é apresentada no próximo capítulo.

modo, as características familiares dos estudantes, o *status* socioeconômico dos alunos e o grupo étnico ao qual pertencem (SOARES E BROKE, 2008, p. 45). Neste estudo, procurou-se lidar com duas das principais variáveis, já clássicas, como significativas para explicar a eficácia escolar, quais sejam, escolaridade dos pais e nível socioeconômico. Conforme corroborado pela literatura, estima-se que o NSE se relacione de forma positiva com o desempenho dos discentes.

- Número de profissionais que atuam nas SRE.

Acredita-se que um maior número de profissionais possibilite um maior número de visitas às escolas e um acompanhamento mais pormenorizado do processo de intervenção pedagógica, seja nas salas de aula, seja no acompanhamento de alunos que possuem maiores dificuldades de aprendizado, o que se supõe impactar positivamente na proficiência dos discentes.

Por fim, menciona-se que foi objetivo observar se o mesmo padrão de desempenho dos alunos que respondem ao Proalfa ocorre também quando se analisam os dados do Proeb. Conforme já mencionado, o Proeb, Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica, tem por objetivo avaliar o desempenho dos alunos das escolas públicas de Minas Gerais, no que concerne às habilidades e competências desenvolvidas em Língua Portuguesa e Matemática. O Proeb avalia alunos que se encontram no 5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio. Portanto, para cada SRE, foi objetivo se saber se os resultados encontrados no Proalfa são similares àqueles encontrados no Proeb, considerando os resultados deste exame, para Língua Portuguesa. Posto que os alunos que respondem ao Proeb não são contemplados pelo PIP, estima-se que a prática da intervenção pedagógica implique melhores resultados, ou seja, estima-se que os alunos

contemplados pelo PIP obtenham crescimentos na proficiência média maiores do que os alunos não contemplados pela política ora analisada.

Destaca-se ainda que se evitou comparar os resultados do Proalfa entre as redes públicas estadual e municipais, uma vez que os alunos que estudam nas escolas municipais estão submetidos às lógicas de atuação próprias de cada Secretaria Municipal de Educação a que pertencem e não às lógicas de trabalho definidas para as SRE. Neste sentido, acredita-se ser perigoso, do ponto de vista metodológico, comparar o desempenho de públicos que não estão sujeitos aos mesmos padrões de intervenção. Importante mencionar, entretanto, que os alunos avaliados pelo Proeb e considerados neste trabalho estudam nas escolas públicas estaduais, ou seja, são jurisdicionados pelas mesmas SRE que atuam junto ao Ciclo da Alfabetização estadual.

6. Dificuldade encontradas e hipóteses não testadas

Cumprir mencionar que, entre as dificuldades para a obtenção das informações, destaca-se inicialmente a mudança de sede do órgão central da SEE. Diversas das informações específicas sobre a implementação do PIP permaneceram na sede antiga, o que impossibilitou o acesso a elas, uma vez que a pesquisa no arquivo físico do PIP não está disponível. Outro problema refere-se ao registro digital de documentos, uma vez que, segundo a gerência do programa, as informações concernentes a 2007, 2008 e 2009 foram perdidas em virtude de problemas com equipamentos utilizados no programa. Assim, não foi possível até o momento analisar as informações contidas, por exemplo, nos Formulários de Repasse dos Encontros, na Pesquisa *On-line*, nos Registros de Contratação de Profissionais, nas Avaliações de Desempenho Individuais, nos

Documento sobre os Gastos com o PIP e, por fim, na Ferramenta de Monitoramento *On-line*.

Importante ainda mencionar que a ferramenta de monitoramento *on-line* (FMO) foi desativada no início de 2010, posto que o contrato com a empresa que gerenciava o sistema terminou e não foi renovado. Assim, para o ano de 2010, não há informações detalhadas e tempestivas sobre a implementação do PIP, tal como há para os anos anteriores, destacadamente 2008 e 2009. Portanto, para além de não se ter conseguido acesso a diversos dados físicos e digitais do PIP, o uso das informações disponíveis na FMO seria comprometido pelo fato de não haver um registro completo de informações para o ano de 2010.

Portanto, defronta-se com uma lacuna considerável quanto aos dados sobre as ações de implementação do PIP nas SRE, em termos da atuação específica dos agentes que trabalham em tais instituições e de como se relacionam com os atores do órgão central e das escolas. Este fato certamente compromete uma análise mais detida acerca das variáveis que contribuem para explicar os resultados a que se chegou, bem como compromete a possibilidade de se aplicar parte substantiva das referências bibliográficas mobilizadas no capítulo anterior para a construção de algumas hipóteses e para explicação de algumas características da implementação do PIP. Menciona-se ainda que, sem o conhecimento específico sobre a atuação desses profissionais, optou-se por não entrevistar os atores que trabalham nas SRE, pois não seria possível cotejar os resultados obtidos nas entrevistas com os registros oficiais do programa.

Para que seja possível, num trabalho vindouro, melhorar as conclusões a que se chegou até o momento, estima-se ser desejável analisar a implementação do PIP por meio dos instrumentos até então não acessados. Entre eles, destacam-se: (i) estrutura de repasse das capacitações, que contempla o painel de controle de repasse, cujo objetivo é acompanhar o montante de professores capacitados e a qualidade das capacitações; (ii) pesquisa *on-line*, realizada com o objetivo de aferir a percepção dos contemplados pelas capacitações sobre a realidade do PIP nas escolas; (iii) formas de contratação dos profissionais; (iv) acompanhamento da Avaliação de Desempenho Individual (ADI); (v) análise financeira dos investimentos no PIP e, por fim, (vi) acompanhamento da ferramenta de monitoramento *on-line* (FMO).

(i) Estrutura de Repasse de Informações e Orientações sobre o PIP

Em relação ao formulário de repasse e *feedback* dos encontros, neles constam informações tais como: (i.i) performance dos palestrantes; (i.ii) quantitativo de analistas educacionais presentes; (i.iii) quantitativo de inspetores escolares presentes; (i.iv) quantitativo de especialistas presentes e, por fim, (i.v) quantitativo de professores da educação básica presentes. Tais informações, no seu conjunto, poderiam ser analisadas por meio dos resultados obtidos através, por exemplo, de um índice geral criado para qualificar as informações sobre capacitação dos servidores para atuação no programa.

A hipótese de trabalho decorrente seria a de que o sucesso nas capacitações contribuiria positivamente para o melhor desempenho do PIP, uma vez que, de posse das informações repassadas pela SEE e SRE, é possível aos agentes que trabalham nas escolas desempenhar suas tarefas de maneira mais aprimorada, posto que afinados às concepções que sustentam o PIP. Ademais, é possível que a compreensão adequada dos objetivos do

PIP pode favorecer o trânsito de informações entre as instituições de ensino, as SRE e o órgão central, tal como a literatura sobre implementação entende como necessário, sobretudo, em políticas descentralizadas, em que os atores podem se localizar em diferentes regiões e estarem imersos em diferentes contextos e realidades.

(ii) Pesquisa on-line

Em relação à Pesquisa *on-line* aplicada às escolas, foi objetivo conhecer a realidade local do PIP, por meio de três eixos fundamentais: (ii.i) aspectos gerais, que dizem respeito a análises demográficas, por SRE e municípios; (ii.ii) motivacionais, que dizem respeito à análise do nível de engajamento dos agentes em relação ao Proalfa e, por fim, (ii.iii) mobilização pela alfabetização, em que se objetivou avaliar a qualidade do repasse de informações às escolas, por exemplo, sabendo-se quantas horas foram gastas com eventos, quais foram os conteúdos apresentados, quais as percepções sobre a possibilidade de os conteúdos apresentados gerarem impactos nos resultados educacionais, bem como se buscou recolher sugestões de melhoria sobre a transmissão de conhecimento do órgão central e das SRE às escolas.

A hipótese seria a de que o engajamento dos profissionais teria impacto positivo sobre o desempenho dos alunos, uma vez que se espera que, quanto mais engajados os profissionais, maior será a propensão para cooperarem com os demais agentes responsáveis pelo sucesso do PIP. Reconhecendo-se que se trata de uma política pública de gestão compartilhada, a cooperação é fundamental para o sucesso da implementação do programa, tal como frisa a literatura específica. Ademais, saber como os profissionais qualificam as informações que receberam e como eles percebem a importância de tais ações para o trabalho que realizam poderia indicar o quanto estão afinados com os grandes

objetivos da política em tela. Analisar as sugestões que tem em relação à transmissão de informações do órgão central e das SRE permitiria que se compreendesse como os atores que atuam na ponta avaliam as informações que se lhes chegam, reconhecendo-se que o trânsito informacional em políticas públicas descentralizadas muitas vezes representa entraves à qualidade das políticas públicas.

(iii) Contratação de Profissionais

Em relação à contratação dos profissionais para atuar no PIP, a SEE abriu o cadastramento de currículos por meio de sua página eletrônica. Aqueles cadastrados tinham seus currículos analisados pelo órgão central, numa primeira triagem, e enviados às SRE, numa proporção média de 2 (dois) candidatos por vaga oferecida. As entrevistas com os candidatos selecionados eram realizadas pelas próprias regionais, seguindo-se orientações do órgão central.

Para a seleção final, as SRE encaminhavam à SEE uma relação com os nomes dos candidatos mais bem avaliados. Os critérios gerais para a seleção curricular dos candidatos eram: (iii.i) experiência com alfabetização de alunos e (iii.ii) escolaridade e motivação, uma vez que os agentes ligados ao PIP reconheceram ser fundamental que os funcionários contratados fossem motivados a contribuir com o sucesso da política, através do engajamento no processo de alfabetização e letramento dos alunos.

Como hipótese, poder-se-ia considerar que, quanto mais bem qualificados fossem os profissionais contratados, melhor o desempenho do programa na SRE, uma vez que maior seria a capacidade de contribuírem com o sucesso do PIP. Ademais, o grau de motivação de tais funcionários pode ser indicativo do quanto estão dispostos a cooperar com os

demais atores, no sentido trabalhar em prol do desenvolvimento das habilidades dos alunos do Ciclo da Alfabetização.

- (iv) Avaliação de Desempenho Individual (ADI) dos profissionais implicados no Programa - por SRE

Seria ainda possível acompanhar o processo de implementação do PIP por meio dos relatórios avaliativos sobre a atuação de cada um dos profissionais implicados na política em tela. Desde a introdução do Acordo de Resultados em 2003, e de seu aperfeiçoamento em 2008, é possível avaliar o desempenho individual de cada um dos profissionais da SEE, incluindo-se tanto aqueles que atuam nos órgãos regionais (SRE), como aqueles que atuam nas escolas.

Como hipótese, acredita-se que, quanto maior a nota obtida pelos profissionais que atuam no PIP, maior seria a probabilidade de as escolas sob responsabilidade de tais funcionários apresentarem melhores resultados. Com base nas avaliações de desempenho individual, seria possível ainda se pensar em investigar que padrão de atuação mais contribui para o sucesso da política em tela, já que a ADI possui informações específicas sobre diversas das responsabilidades dos agentes que trabalham com educação.

- (v) Análise financeira

Em relação ao acompanhamento dos gastos com o PIP, não foi possível obter informações detalhadas, pois as despesas relacionadas a essa política para as jurisdições de cada SRE não eram discriminadas dos gastos gerais realizados pela Superintendência de Desenvolvimento da Educação Básica. Apenas em 2010, com a incorporação de informações financeiras no Sistema de Gestão de Planejamento e Orçamento do governo

(SGPO), foi possível saber objetivamente qual o gasto da SEE com as SRE, em relação ao PIP.

Poder-se-ia tomar como hipótese que a quantidade de recursos despendidos com cada SRE possua relação com a qualidade do PIP em termos do desempenho dos alunos, uma vez que são necessários investimentos para que as visitas às escolas sejam feitas, para que as SRE possam promover encontros com os funcionários que trabalham nas escolas, para que materiais de apoio sejam elaborados etc.

Ademais, como enfatizado por Lampinen & Uusikylä (1998), cumpre menção ainda aos fatores políticos que podem influenciar nos resultados alcançados, uma vez que a destinação de recursos a determinadas SRE pode ultrapassar as reais demandas do PIP. Noutros termos, seria interessante investigar em que medida o aporte de recursos financeiros destinados às SRE é devido exclusivamente às demandas em relação ao PIP ou possuem finalidades outras, como por exemplo, acordos políticos.

(vi) Ferramenta de Monitoramento *On-line* - FMO

A ferramenta de monitoramento *on-line* foi criada para que pudesse auxiliar as SRE a acompanhar a implementação do Programa nas escolas - em relação às metas estipuladas e à prática da intervenção pedagógica - e para que a SEE pudesse acompanhar o desenvolvimento de cada escola e o trabalho dos agentes dos órgãos regionais e locais. O Plano de Intervenção era monitorado, por exemplo, sabendo-se quantos alunos estão matriculados em cada escola e em quais conteúdos eles demonstram mais dificuldades. É possível, ainda, conhecer quais são os principais tópicos a serem trabalhados nas salas de aula e de que forma as equipes regionais e central podem ajudar as escolas.

Em suma, pode-se dizer, com base no uso desta ferramenta, que o trabalho das equipes central e regional compreende as ações de diagnóstico, elaboração de planos de ação e acompanhamento do PIP, tal como se descreve abaixo.

- ✓ (vi.i) **diagnóstico**: quais são os principais problemas que as escolas apresentam, seja do ponto de vista administrativo, seja do ponto de vista pedagógico.

- ✓ (vi.ii) **elaboração do plano de ação do PIP**: corresponde à documentação sobre a definição das ações que devem ser tomadas para garantir a melhoria do desempenho escolar. Assim, como objetivo, estima-se que os problemas sejam atacados por meio de ações concretas, programadas e com cadeias de responsabilização estabelecidas. Por fim,

- ✓ (vi.iii) **acompanhamento do PIP**: corresponde à fase em que se verifica o cumprimento do plano de ação, para que seja possível até mesmo revisar o plano de intervenção estipulado para cada escola.

Por meio das informações contidas na FMO, seria possível analisar em que medida os as ações realizadas a partir da compreensão dos problemas pedagógicos e/ou administrativos percebidos nas escolas se relacionariam ao desempenho dos alunos do PIP. Em relação a diversos dos processos rotineiros, seria possível analisar, por exemplo, em que medida a quantidade de visitas às escolas teria afetado o desempenho do alunado, ou ainda relacionar a utilização dos guias pedagógicos pelas escolas e a quantidade de reuniões realizadas com o desenvolvimento da proficiência dos alunos. Seria possível também relacionar a frequência e o absenteísmo de professores ao aprendizado discente, bem como se saber em que medida a infraestrutura da escola se relacionaria com o aprendizado dos alunos do Ciclo da Alfabetização. Lembrando do *backward mapping* proposto por Elmore (1980), por meio da FMO, seria possível redesenhar, ao menos em parte, a cadeia

de decisões tomadas, para se saber em que medida tais decisões, sejam elas coletivas ou individuais, contribuem para o alcance das metas pretendidas ou não.

Pois bem, apresentados o problema, as hipóteses o desenho de pesquisa bem como as impossibilidades de se trabalhar com diversas hipóteses importantes na compreensão do PIP, sobretudo, no que concerne à possibilidade de se pormenorizar os diferentes desempenhos alcançados pelas SRE, cumpre proceder às análises dos dados disponíveis. Assim, no próximo capítulo, são apresentadas inicialmente descrições gerais dos resultados alcançados no Proalfa para toda Minas Gerais. Em seguida, é feita uma discussão sobre as metas definidas para os anos 2008, 2009 e 2010, para, então, serem apresentados os dados a que se chegou, em comparação com as metas estipuladas para os referidos anos. Posteriormente, são feitas comparações entre os resultados alcançados ano a ano, no sentido de se poder investigar como as SRE se posicionam em relação a elas mesmas e em relação às outras. Neste momento, já são esboçadas explicações sobre os motivos que contribuem para explicar os resultados a que se chegou.

Para se conhecer como as variáveis relativas à intervenção pedagógica afetam o desempenho do PIP entre as SRE, são feitas análises que visam a testar em que medida os diferentes desempenhos obtidos pelas SRE podem ser, estatisticamente, atribuídos às diferentes práticas de intervenção pedagógica. Feitas tais análises, é importante explicar os resultados dos testes, sobretudo, no sentido de, compreendendo diversas das características das SRE, ser possível interpretar os resultados encontrados de maneira mais substantiva.

Por fim, são testadas as hipóteses apresentadas neste capítulo, no sentido de se tentar compreender qual a influência do Programa de Intervenção Pedagógica nos resultados alcançados pela SRE, aferidos por meio do Proalfa.

Capítulo III – Resultados

1. Descrição Geral dos Resultados para Minas Gerais

Se, em 2006, somente 49% dos alunos apresentavam o nível de proficiência recomendável - a ponto de os resultados indicarem a gravidade do problema e a necessidade de criação de uma política com foco nos três anos iniciais do Ensino Fundamental -, em 2007, este valor saltou para 66% e, em 2008, para 73%, revelando um expressivo crescimento. Contudo, entre 2008 e 2009, o percentual de alunos no nível recomendável não se alterou, mantendo-se estável em 73%. Tal constatação, como se procurará mostrar a seguir, motivou o órgão central a reestruturar as formas de atuação do PIP com vistas a melhores resultados educacionais. Entre 2009 e 2010, observou-se a retomada do crescimento na proficiência dos alunos no nível recomendável, chegando a 87%.

Com base nos dados analisados, os quais serão apresentados mais detalhadamente a seguir, pode-se dizer que, considerando 2007, 2008 e 2009, os resultados da avaliação do Proalfa indicaram que as SRE não apresentaram evolução uniforme, com melhoras e pioras em relação aos percentuais de alunos no nível recomendável. Entre 2009 e 2010, contudo, todas as SRE apresentaram crescimentos positivos e expressivos, algo que certamente merece considerações mais detidas.

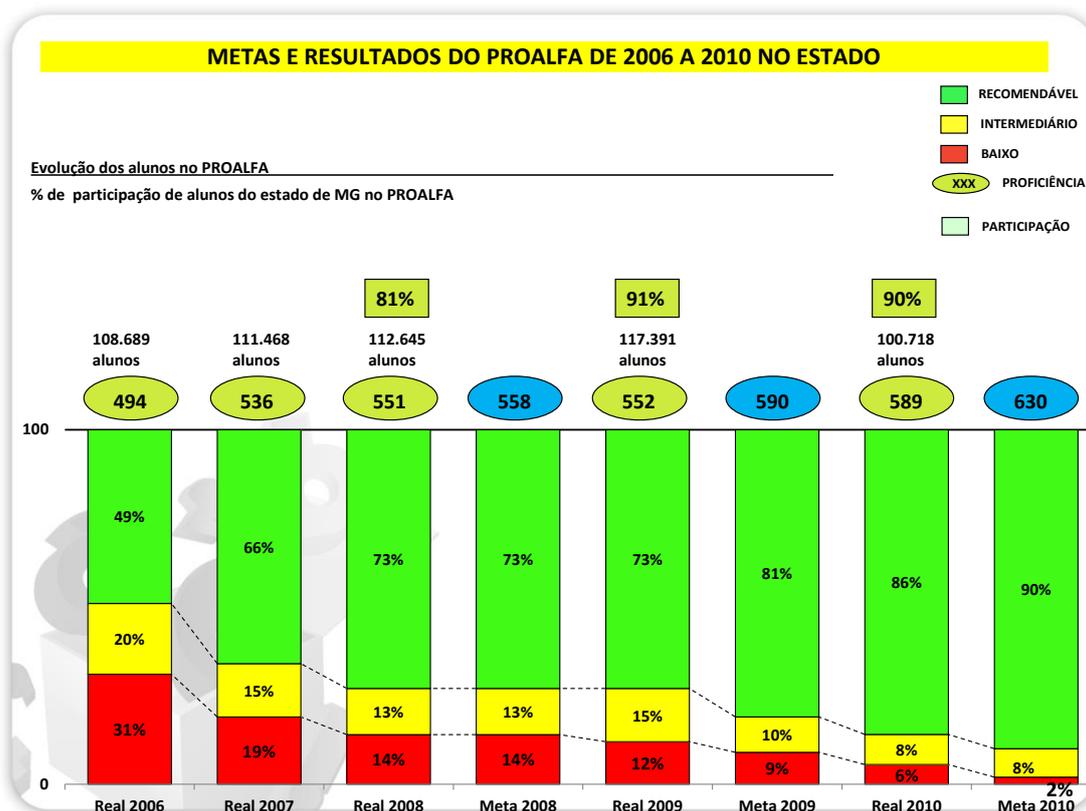


Figura 8 – Metas e Resultados do Proalfa de 2006 a 2010

Fonte: SEE, 2010

2. Desempenhos e Metas por SRE

As metas são calculadas de acordo com o desempenho exibido no ano anterior. Assim, observando os valores predefinidos para os anos de 2008 a 2010, constatou-se em 2008 a inexistência de um padrão que descrevesse o quanto cada SRE poderia avançar no desempenho de seus alunos, em termo de metas. Entretanto, percebe-se que foi criada uma metodologia para fixação de padrões de crescimento nos anos de 2009 e 2010. Ratificando isto, ao comparar a meta calculada para o ano i com o valor alcançado no ano $(i-1)$ para os indicadores de proficiência média e de percentual de alunos no nível recomendável, chegou-se à seguinte observação:

TABELA 3: Comparação entre meta calculada para o ano i com o valor alcançado no ano $(i-1)$.

Indicador	Meta ano $_i$ com Alcançado ano $_{(i-1)}$		
	2008-2007	2009-2008	2010-2009
Proficiência média	-	+2 ($\approx 0,4\%$)	+2 ($\approx 0,4\%$)
% de alunos no nível recomendável	-	+0,005 ($\approx 1\%$)	+0,014 ($\approx 2\%$)

⊖= Fórmula de Cálculo não identificada.

Fonte: Elaboração Própria (dados obtidos junto a Superintendência de Informações educacionais da SEE-MG).

A Tabela 3 mostra que, para a definição da meta de proficiência média em 2008, não foi identificada uma fórmula de cálculo¹⁹. Para a meta de 2009, contudo, observa-se que se padronizou que todas as SRE deveriam minimamente obter um mesmo crescimento, equivalente a dois pontos na escala de proficiência do Proalfa, o que corresponde a um crescimento de aproximadamente 0,4%. Em 2010, mantiveram-se os mesmos valores de acréscimo que em 2009, para a proficiência média. Ainda em relação ao exposto na Tabela 3, para o percentual de alunos no nível recomendável, a meta estipulada para o ano de 2008 também não se deu a partir de um mesmo padrão de crescimento para todas as SRE²⁰. Para a meta de 2009, esperou-se um crescimento de 0,05 pontos no percentual para todas as SRE e, para 2010, estipulou-se um crescimento de 0,014 pontos no percentual, também para todas as SRE.

Como se pode perceber, para 2009 e 2010, não obstante a criação de uma metodologia para a estipulação das metas, elas se tornaram mais fáceis de ser alcançadas. Tal fato pode ser pensado seja como uma estratégia política para tornar o alcance das metas mais factível, seja como uma adequação das metas às reais capacidades de as SRE as alcançar,

¹⁹ Era esperado um crescimento diferente para cada uma das SRE, com valores variando entre 20,47 e 22,70 pontos na escala de proficiência.

²⁰ As metas de crescimento foram pensadas especificamente para cada SRE, com valores variando de 0,045 a 0,089 pontos percentuais.

uma vez que se observou, no ano de 2008, que diversas delas sequer chegaram perto dos resultados esperados. Acredita-se ser plausível que a adequação de metas tenha sido feita no sentido de as tornarem mais factíveis, face às experiências já observadas sobre a capacidade de as SRE evoluírem no desempenho de seus respectivos alunos. Com base no entendimento das metas, pode-se presumir ainda que a SEE reconheceu que, quanto maiores os valores atingidos de alunos no nível recomendável, mais difícil seria manter o padrão de crescimento deste percentual, pois os valores de crescimento destes percentuais foi reduzido de 0,05 ponto percentual em 2009 para 0,014 ponto em 2010. As tabelas abaixo ajudam a dar uma dimensão de tais constatações, considerando todas as SRE de Minas Gerais²¹.

²¹ Fonte das tabelas 4 e 5: Elaboração Própria (dados obtidos junto a Superintendência de Informações educacionais da SEE-MG).

TABELA 4: Metas estipuladas e proficiência média alcançada entre 2007 e 2010.

SRE	Proficiência média dos Alunos				Meta			Meta - Referência		
	2007	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
ALMENARA	501.91	531.72	528.59	579.94	523.26	533.72	530.59	21.35	2.00	2.00
ARAÇUAÍ	531.60	527.83	556.83	615.78	552.87	529.83	558.83	21.27	2.00	2.00
BARBACENA	535.76	577.09	574.27	623.13	557.78	579.09	576.27	22.02	2.00	2.00
CAMPO BELO	584.09	568.29	602.58	634.74	604.57	570.29	604.58	20.48	2.00	2.00
CARANGOLA	525.16	544.39	562.97	596.43	546.56	546.39	564.97	21.39	2.00	2.00
CARATINGA	566.09	580.47	575.88	620.71	587.43	582.47	577.88	21.35	2.00	2.00
CAXAMBU	537.09	563.42	566.12	618.19	559.35	565.42	568.12	22.26	2.00	2.00
CONSELHEIRO LAFAIETE	565.29	568.64	563.48	588.33	587.05	570.64	565.48	21.76	2.00	2.00
CORONEL FABRICIANO	523.04	550.19	553.61	587.15	545.41	552.19	555.61	22.38	2.00	2.00
CURVELO	473.98	516.82	532.57	610.62	494.53	518.82	534.57	20.54	2.00	2.00
DIAMANTINA	534.85	563.34	562.33	579.98	555.92	565.34	564.33	21.06	2.00	2.00
DIVINÓPOLIS	557.40	576.20	575.96	609.35	579.15	578.20	577.96	21.75	2.00	2.00
GOVERNADOR VALADARES	531.51	528.34	534.64	579.46	553.13	530.34	536.64	21.62	2.00	2.00
GUANHÃES	521.50	537.74	549.48	582.93	543.28	539.74	551.48	21.78	2.00	2.00
ITAJUBÁ	561.44	546.14	563.12	591.74	582.43	548.14	565.12	20.99	2.00	2.00
ITUIUTABA	558.80	538.98	564.15	599.44	581.47	540.98	566.15	22.67	2.00	2.00
JANAÚBA	578.39	558.83	542.59	569.55	600.11	560.83	544.59	21.71	2.00	2.00
JANUÁRIA	520.15	516.73	525.22	544.12	541.38	518.73	527.22	21.23	2.00	2.00
JUIZ DE FORA	520.10	535.57	545.05	574.86	542.11	537.57	547.05	22.00	2.00	2.00
LEOPOLDINA	522.06	597.74	546.44	606.64	544.00	599.74	548.44	21.94	2.00	2.00
MANHUAÇU	540.72	576.07	568.89	609.94	561.86	578.07	570.89	21.14	2.00	2.00
METROPOLITANA A	530.16	536.20	553.37	583.06	552.19	538.20	555.37	22.03	2.00	2.00
METROPOLITANA B	529.97	548.80	548.56	588.47	551.86	550.80	550.56	21.88	2.00	2.00
METROPOLITANA C	528.47	535.05	534.41	567.59	550.42	537.05	536.41	21.95	2.00	2.00
MONTE CARMELO	579.87	609.84	584.71	616.43	602.17	611.84	586.71	22.30	2.00	2.00
MONTES CLAROS	521.47	558.01	565.40	623.92	543.32	560.01	567.40	21.85	2.00	2.00
MURIAÉ	561.85	575.88	574.63	601.02	583.90	577.88	576.63	22.04	2.00	2.00
NOVA ERA	534.94	547.02	564.86	583.82	556.98	549.02	566.86	22.04	2.00	2.00
OURO PRETO	540.68	544.13	550.47	577.55	562.65	546.13	552.47	21.97	2.00	2.00
PARÁ DE MINAS	537.54	567.95	569.64	591.61	559.83	569.95	571.64	22.28	2.00	2.00
PARACATU	553.88	561.82	544.93	577.37	575.80	563.82	546.93	21.92	2.00	2.00
PASSOS	541.26	571.46	552.89	601.97	563.86	573.46	554.89	22.61	2.00	2.00
PATOS DE MINAS	571.35	566.08	567.25	579.95	593.13	568.08	569.25	21.78	2.00	2.00
PATROCÍNIO	533.75	520.88	535.01	562.43	555.72	522.88	537.01	21.96	2.00	2.00
PIRAPORA	491.46	481.24	534.07	551.08	512.63	483.24	536.07	21.17	2.00	2.00
POÇOS DE CALDAS	531.47	521.85	533.83	572.33	553.10	523.85	535.83	21.63	2.00	2.00
PONTE NOVA	549.13	555.06	556.38	586.72	571.07	557.06	558.38	21.93	2.00	2.00
POUSO ALEGRE	534.63	552.05	567.16	611.47	556.10	554.05	569.16	21.47	2.00	2.00
SÃO JOÃO DEL REI	562.15	559.32	589.85	628.88	583.45	561.32	591.85	21.30	2.00	2.00
SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO	555.00	585.29	569.22	616.23	577.70	587.29	571.22	22.70	2.00	2.00
SETE LAGOAS	581.74	594.05	552.75	615.50	602.65	596.05	554.75	20.92	2.00	2.00
TEÓFILO OTONI	514.74	528.58	520.09	580.01	536.14	530.58	522.09	21.40	2.00	2.00
UBÁ	546.22	588.55	557.91	599.16	568.24	590.55	559.91	22.02	2.00	2.00
UBERABA	538.16	568.76	571.90	608.97	559.98	570.76	573.90	21.82	2.00	2.00
UBERLÂNDIA	520.96	531.14	537.14	583.36	542.94	533.14	539.14	21.98	2.00	2.00
VARGINHA	557.64	564.91	549.51	582.36	579.47	566.91	551.51	21.83	2.00	2.00

TABELA 5: Metas estipuladas e % de alunos no nível recomendável entre 2007 e 2010.

SRE	% de Alunos no nível Recomendável				Meta			Meta - Referência		
	2007	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
ALMENARA	0.510	0.636	0.612	0.823	0.592	0.641	0.626	0.082	0.005	0.014
ARAÇUAI	0.651	0.635	0.744	0.940	0.729	0.640	0.758	0.078	0.005	0.014
BARBACENA	0.675	0.838	0.794	0.944	0.734	0.843	0.808	0.059	0.005	0.014
CAMPO BELO	0.776	0.790	0.863	0.933	0.823	0.795	0.877	0.047	0.005	0.014
CARANGOLA	0.615	0.720	0.780	0.901	0.703	0.725	0.794	0.089	0.005	0.014
CARATINGA	0.756	0.828	0.799	0.919	0.808	0.833	0.813	0.052	0.005	0.014
CAXAMBU	0.682	0.792	0.809	0.950	0.754	0.797	0.823	0.073	0.005	0.014
CONSELHEIRO LAFAIETE	0.758	0.782	0.782	0.848	0.808	0.787	0.796	0.051	0.005	0.014
CORONEL FABRICIANO	0.638	0.729	0.736	0.847	0.723	0.734	0.750	0.085	0.005	0.014
CURVELO	0.443	0.629	0.653	0.879	0.531	0.634	0.667	0.088	0.005	0.014
DIAMANTINA	0.658	0.776	0.757	0.839	0.723	0.781	0.771	0.065	0.005	0.014
DIVINÓPOLIS	0.753	0.825	0.826	0.911	0.815	0.830	0.840	0.062	0.005	0.014
GOVERNADOR VALADARES	0.631	0.644	0.654	0.839	0.712	0.649	0.668	0.081	0.005	0.014
GUANHÃES	0.589	0.674	0.736	0.848	0.658	0.679	0.750	0.069	0.005	0.014
ITAJUBÁ	0.771	0.762	0.819	0.889	0.832	0.767	0.833	0.061	0.005	0.014
ITUIUTABA	0.717	0.711	0.791	0.928	0.783	0.716	0.805	0.066	0.005	0.014
JANAÚBA	0.802	0.762	0.688	0.823	0.853	0.767	0.702	0.052	0.005	0.014
JANUÁRIA	0.600	0.590	0.625	0.707	0.668	0.595	0.639	0.067	0.005	0.014
JUIZ DE FORA	0.590	0.669	0.721	0.824	0.674	0.674	0.735	0.084	0.005	0.014
LEOPOLDINA	0.566	0.862	0.701	0.925	0.650	0.867	0.715	0.084	0.005	0.014
MANHUAÇU	0.653	0.828	0.801	0.911	0.724	0.833	0.815	0.071	0.005	0.014
METROPOLITANA A	0.651	0.695	0.737	0.851	0.714	0.700	0.751	0.063	0.005	0.014
METROPOLITANA B	0.626	0.718	0.706	0.862	0.697	0.723	0.720	0.071	0.005	0.014
METROPOLITANA C	0.637	0.671	0.654	0.810	0.715	0.676	0.668	0.078	0.005	0.014
MONTE CARMELO	0.833	0.917	0.844	0.945	0.880	0.922	0.858	0.047	0.005	0.014
MONTES CLAROS	0.600	0.756	0.763	0.926	0.678	0.761	0.777	0.078	0.005	0.014
MURIAÉ	0.774	0.844	0.821	0.901	0.820	0.849	0.835	0.045	0.005	0.014
NOVA ERA	0.659	0.726	0.777	0.854	0.729	0.731	0.791	0.070	0.005	0.014
OURO PRETO	0.698	0.721	0.757	0.867	0.770	0.726	0.771	0.072	0.005	0.014
PARÁ DE MINAS	0.685	0.803	0.796	0.877	0.762	0.808	0.810	0.078	0.005	0.014
PARACATU	0.720	0.761	0.702	0.828	0.786	0.766	0.716	0.066	0.005	0.014
PASSOS	0.706	0.817	0.769	0.918	0.780	0.822	0.783	0.074	0.005	0.014
PATOS DE MINAS	0.810	0.788	0.812	0.856	0.869	0.793	0.826	0.059	0.005	0.014
PATROCÍNIO	0.624	0.617	0.697	0.795	0.706	0.622	0.711	0.082	0.005	0.014
PIRAPORA	0.471	0.439	0.668	0.756	0.551	0.444	0.682	0.079	0.005	0.014
POÇOS DE CALDAS	0.630	0.626	0.663	0.818	0.712	0.631	0.677	0.082	0.005	0.014
PONTE NOVA	0.697	0.753	0.766	0.863	0.756	0.758	0.780	0.059	0.005	0.014
POUSO ALEGRE	0.630	0.712	0.776	0.912	0.708	0.717	0.790	0.079	0.005	0.014
SÃO JOÃO DEL REI	0.765	0.752	0.879	0.947	0.817	0.757	0.893	0.052	0.005	0.014
SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO	0.730	0.868	0.811	0.941	0.797	0.873	0.825	0.068	0.005	0.014
SETE LAGOAS	0.793	0.871	0.741	0.915	0.838	0.876	0.755	0.045	0.005	0.014
TEÓFILO OTONI	0.556	0.621	0.585	0.821	0.629	0.626	0.599	0.072	0.005	0.014
UBÁ	0.695	0.837	0.740	0.893	0.762	0.842	0.754	0.068	0.005	0.014
UBERABA	0.687	0.817	0.822	0.910	0.755	0.822	0.836	0.068	0.005	0.014
UBERLÂNDIA	0.612	0.653	0.688	0.869	0.692	0.658	0.702	0.080	0.005	0.014
VARGINHA	0.743	0.782	0.724	0.840	0.798	0.787	0.738	0.056	0.005	0.014

Através das Tabelas 4 e 5, observa-se em 2008 que 23 SRE não alcançaram as metas estipuladas para a porcentagem de alunos no nível recomendável, bem como 31 delas não alcançaram o nível de proficiência médio, de acordo com as metas calculadas para aquele ano. Em 2009, observou-se que 21 SRE não alcançaram as metas concernentes à porcentagem de alunos no nível recomendável, bem como 23 delas não alcançaram o nível de proficiência médio, de acordo com as metas pensadas para 2009. Com efeito, considerando que, em 2009, diversas SRE não alcançaram as metas, assim como em 2008, pode-se pensar que as metas realmente não foram adequadas para que seu alcance fosse necessariamente facilitado e, com isso, o governo pudesse ostentar bons resultados educacionais, o que poderia favorecer do ponto de vista eleitoral. Em 2009, já com metas bem mais factíveis, diversas SRE não as conseguiram alcançar, a ponto de o PIP passar por reformulações. Em relação ao ano de 2010, contudo, todas as 46 SRE alcançaram as metas calculadas para a porcentagem de alunos no nível recomendável, bem como as estipuladas para a proficiência média.

Pensando sobre os fatores que poderiam contribuir para os bons resultados observados em 2010, estima-se que os dados obtidos por meio da Pesquisa *On-Line* aplicada nas escolas em 2009 possa ter papel decisivo na explicação do crescimento observado. Conforme apresentado no capítulo anterior, tal pesquisa visou conhecer: as características sociodemográficas dos municípios e das SRE; os aspectos motivacionais da equipe do PIP, que dizem respeito à análise do nível de engajamento dos agentes em relação ao Proalfa de 2009 e, por fim, os aspectos relacionados à mobilização pela alfabetização, em que se objetivou avaliar a qualidade do repasse de informações às escolas. Destaca-se ainda que foi objetivo recolher sugestões de melhoria sobre a transmissão de conhecimento do órgão central e das SRE às escolas.

É possível pensar, portanto, que, de posse dos dados sobre, por exemplo, a qualidade do repasse e da transmissão de informações da SEE e das SRE às escolas, tornou-se viável aprimorar as ações rotineiras do PIP, de sorte a aproximar a prática da intervenção pedagógica da realidade das escolas. Contudo, tal como salientado no capítulo anterior, não foi possível testar as hipóteses de que a Pesquisa *On-Line* tenha fornecido material capaz de subsidiar a reorganização do PIP, a ponto de produzir os impactos positivos entre 2009 e 2010, não obstante se saiba que tal reorganização foi feita, em virtude da estagnação do desempenho dos discentes entre 2008 e 2009.

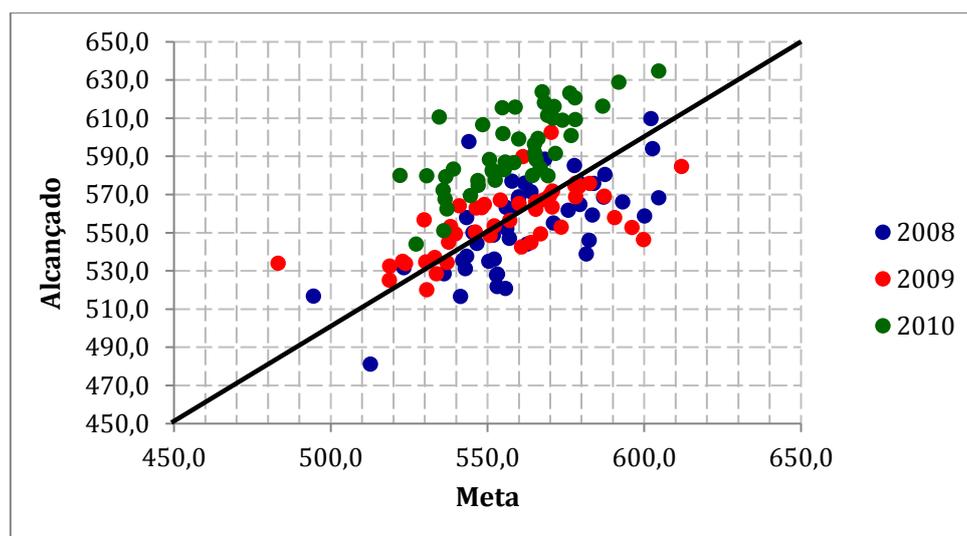
Na mesma esteira reflexiva, é possível pensar que as informações obtidas por meio da Ferramenta de Monitoramento *On-Line*, que, grosso modo, concernem ao acompanhamento do trabalho realizado pelos agentes dos órgãos regionais e locais, bem como ao acompanhamento da rotina escolar e de aprendizado dos alunos, podem ter inspirado a SEE a reformular o PIP de maneira mais bem embasada, com base nas constatações obtidas por meio de tal ferramenta. Além disso, os diagnósticos realizados por meio das Avaliações de Desempenho Individuais também podem ter fornecido informações para que a equipe central do PIP pudesse conhecer como sua equipe regional executa as tarefas que lhes são definidas, de sorte a redefinir papéis com vistas ao aprimoramento das funções dos profissionais que atuam nas SRE.

Como possibilidade de explicar o salto observado entre 2009 e 2010, supõe-se ainda que, se o PIP se tornou universal em 2008, trata-se de um ano em que houve a estruturação desta política, no sentido de a tornar viável na prática. Assim, em 2009, pode-se pensar que, pela primeira vez, houve a possibilidade de se despender mais tempo na reflexão sobre quais seriam as melhores práticas capazes de efetivamente contribuir para

transformar a realidade educacional dos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental. As informações e experiências adquiridas e processadas pelos atores que atuam no PIP podem ter se tornado aplicáveis apenas no ano de 2010.

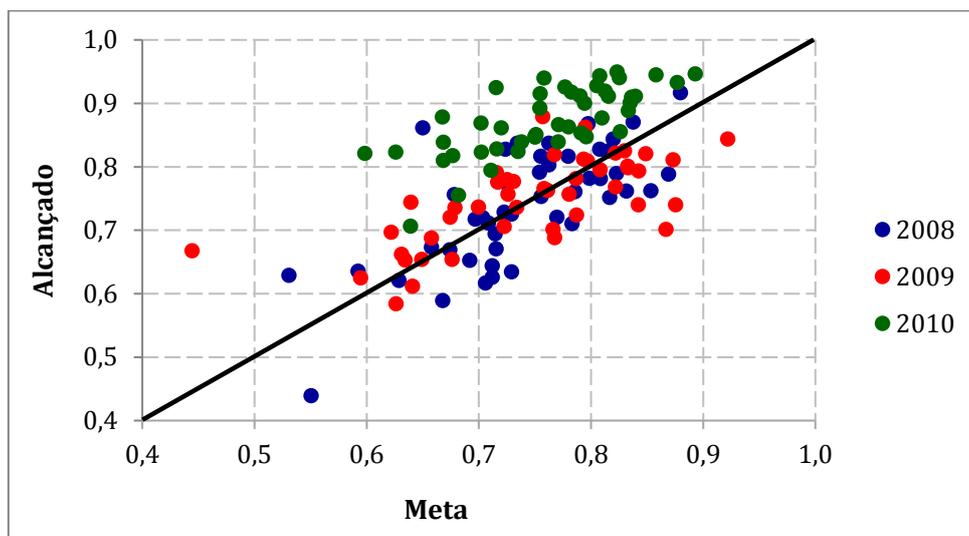
Sumarizando as informações concernentes aos resultados mencionados até então, apresentam-se os gráficos 1 e 2, que permitem visualizar a evolução dos resultados obtidos em 2008, 2009 e 2010. Os gráficos mostram a relação entre meta estipulada e o valor alcançado para proficiência média e percentual de alunos no nível recomendável para cada SRE, sendo estes órgãos regionais representados pelos pontos. A linha preta traçada diagonalmente na figura representa um divisor quanto ao alcance das metas. Em outras palavras, aqueles pontos que estiverem acima ou sobre a reta representam as SRE que alcançaram a meta estipulada para determinado ano. Em concordância, aqueles pontos que se apresentaram abaixo da reta representam as SRE que não alcançaram a meta estipulada.

Gráfico 1: Relação entre meta e valor alcançado para a proficiência média.



Fonte: Elaboração Própria (dados obtidos junto a Superintendência de Informações educacionais da SEE-MG).

Gráfico 2: Relação entre meta e valor alcançado para o percentual de alunos no nível recomendável.



Fonte: Elaboração Própria (dados obtidos junto a Superintendência de Informações educacionais da SEE-MG).

3. Desempenhos Alcançados

A partir deste momento, trabalhar-se-á, prioritariamente, com os dados relativos à proficiência média dos alunos em cada SRE. Considerando que o montante de alunos por regional é bem grande, pode-se certamente assumir que as proficiências obtidas por eles no Proalfa se distribuem à maneira de uma curva normal, tipicamente gaussiana. Este padrão de distribuição é ideal para que se trabalhe com as médias, uma vez que as medidas de tendência central, na curva de Gauss, são coincidentes. Ademais, as proficiências médias tendem a se elevar com a evolução dos percentuais de alunos no nível recomendável, não justificando despender esforços nas análises da proficiência média e do percentual de alunos no nível recomendável, posto que possuem comportamento similares²².

²² A título de ilustração, os gráficos 3 e 4 postados mais abaixo comprovam graficamente que os padrões de evolução de tais indicadores de proficiência se comportam da mesma maneira.

Analisando a evolução do desempenho dos alunos entre 2008 e 2009, constatou-se, tal como já frisado, que algumas SRE não atingiram os resultados esperados e, em alguns casos, não apresentaram melhoras em relação ao ano anterior. Estas regiões se tornaram foco prioritário do PIP desde 2009, com vistas a se tentar assegurar a equidade na evolução dos resultados em todas as escolas do estado e a reduzir as desigualdades entre as regiões de Minas. Daí as lideranças do programa se propuseram a reorganizar o trabalho da equipe central para, entre outras ações, priorizar o atendimento a 10 SRE consideradas estratégicas, que passaram a estar submetidas a intervenções pedagógicas intensivas. Nota-se que tal prática encontra respaldo na literatura sobre implementação, pois, como mencionado no primeiro capítulo deste trabalho, os resultados percebidos durante as políticas públicas podem implicar reorganizações estruturais e readequação dos objetivos previamente estipulados.

As SRE definidas como estratégicas em 2009 correspondem a aproximadamente 22% das 46 SRE do estado, sendo elas: Superintendência Metropolitana A, Superintendência Metropolitana B, Superintendência Metropolitana C, Teófilo Otoni, Januária, Varginha, Governador Valadares, Montes Claros, Uberlândia e Almenara.

TABELA 6: SRE Estratégicas, 2009 - percentual de alunos no nível recomendável e proficiência média das escolas estratégicas

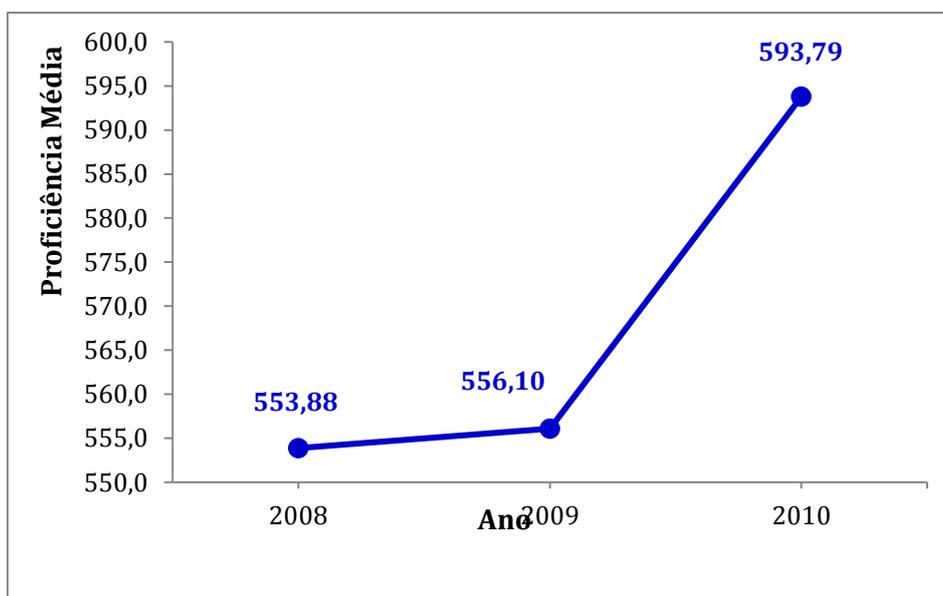
SRE	Alunos no nível recomendável (2009)	Proficiência Média (2009)
ALMENARA	61,20%	528,59
GOVERNADOR VALADARES	65,40%	534,64
JANUARIA	62,50%	525,22
METROPOLITANA A	74,00%	553,37
METROPOLITANA B	70,60%	548,56
METROPOLITANA C	65,40%	534,41
MONTES CLAROS	76,30%	565,4
TEOFILO OTONI	58,50%	520,09

UBERLANDIA	68,80%	537,14
VARGINHA	72,40%	549,51

Fonte: Elaboração Própria (dados obtidos junto a Superintendência de Informações educacionais da SEE-MG).

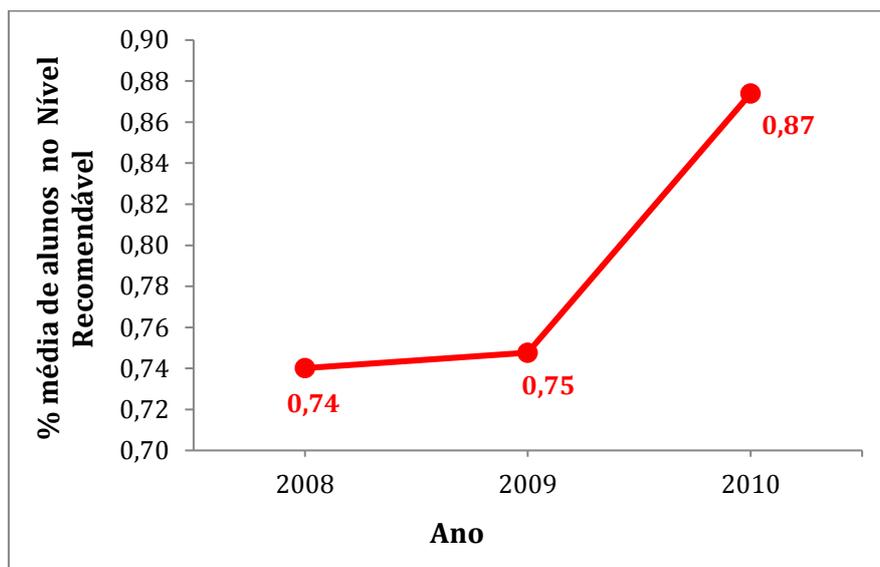
Se entre 2008 e 2009, observou-se a estagnação dos resultados alcançados no Proalfa considerando toda Minas Gerais, no ano de 2010, todas as 46 SRE alcançaram as metas concernentes à porcentagem de alunos no terceiro ano do Ensino Fundamental no nível recomendável (87%), bem como todas elas alcançaram o nível de proficiência médio, de acordo com as metas estipuladas para este ano. Não obstante o alcance das metas, observa-se que todas as SRE apresentaram expressivos crescimentos no desempenho de seus alunos - tal como mostra o gráfico abaixo - sugerindo que a reorganização do trabalho, não só para o atendimento às SRE estratégicas, mas também devido às novas propostas de intervenção pedagógica, surtiu o efeito esperado.

Gráfico 3: Média da proficiência das Superintendências de 2008 a 2010.



Fonte: Elaboração Própria (dados obtidos junto a Superintendência de Informações educacionais da SEE-MG).

Gráfico 4: Percentual Médio da proficiência das Superintendências de 2008 a 2010.



Fonte: Elaboração Própria (dados obtidos junto a Superintendência de Informações educacionais da SEE-MG).

Como se pode observar na figura acima, a proficiência média das Superintendências Regionais de Ensino manteve-se quase constante entre 2008 e 2009. Já em 2010, exibe um acréscimo significativo - cerca de 7% - se comparado aos anos anteriores. Padrão similar ao exposto foi encontrado quanto ao percentual de alunos no nível recomendável, sendo que o salto observado entre 2009 e 2010 foi de 16%.

Assim, com vistas a se saber se as mudanças observadas na proficiência das regionais para os anos 2008 e 2009, e em seguida, para 2009 e 2010 foram estatisticamente significantes, utilizou-se de uma ferramenta estatística conhecida como teste T-pareado²³.

²³ O teste T-pareado é o mais adequado neste caso, uma vez que se deseja testar se uma medida, aferida nas diferentes Superintendências, difere-se quando observada em períodos distintos do tempo. Num estudo pareado, tem-se duas amostras em que a observação da primeira é pareada com uma observação da segunda amostra, ou seja, procura-se saber se há uma relação de dependência entre elas. A concepção desta ferramenta se dá pela diferença encontrada entre as medidas de cada par ($d_i = x_{1i} - x_{2i}$). De posse das diferenças, calcula-se um intervalo de confiança para a diferença média e testa-se quanto ao fato de esta diferença ser igual a zero ou não – o teste de hipóteses típico.

Este teste calcula a diferença na proficiência média entre os anos em análise para cada regional e depois se testa quanto ao fato de a diferença média ser igual a zero ou não.

Formalmente, as hipóteses a serem testadas ficaram assim definidas:

$$\left\{ \begin{array}{l} H_0: \textit{profici\^encia}_{2008} - \textit{profici\^encia}_{2009} = 0 \\ H_1: \textit{profici\^encia}_{2008} - \textit{profici\^encia}_{2009} \neq 0 \end{array} \right. e,$$

$$\left\{ \begin{array}{l} H_0: \textit{profici\^encia}_{2009} - \textit{profici\^encia}_{2010} = 0 \\ H_1: \textit{profici\^encia}_{2009} - \textit{profici\^encia}_{2010} \neq 0 \end{array} \right.$$

Ou seja, interessa saber inicialmente se a diferença média de proficiências nos anos em comparação é igual a zero – caso em que a mudança de proficiência de um ano para o outro seria equivalente -, ou não.

TABELA 7: Resultado do teste T-pareado.

Ano	SRE	Diferença média	Desvio padrão	Erro padrão	Estatística	Intervalo de Confiança (95%)	<i>p</i> -valor
2008-2009	46	-2.22	18.98	2.80	-0.79	[-7.86; 3.41]	0.431
2009-2010	46	-37.69	13.85	2.04	-18.45	[-41.80; -33.57]	0.000

Fonte: Elaboração Própria (dados obtidos junto a Superintendência de Informações educacionais da SEE-MG).

Com base no observado na tabela 7, pode-se dizer que não há diferença, dita estatisticamente significativa, entre as proficiências exibidas entre 2008 e 2009. Por outro lado, há evidências que corroborem a diferença das proficiências entre 2009 e 2010, ou seja, ao nível de 5% de significância, rejeita-se a hipótese de igualdade dos desempenhos aferidos entre 2009 e 2010. Assim, com 95% de confiança, pode-se dizer que a diferença média entre a proficiência dos alunos nestes dois anos está entre -41.8 e -33.6 pontos na escala de proficiência do Proalfa, que afere o desempenho dos alunos.

Uma vez identificada uma diferença significativa entre os anos 2009 e 2010, é interessante observar sua distribuição por SRE. Na figura 9 a seguir, consegue-se visualizar a existência de padrões espaciais, além da dimensão de cada diferença. As categorias foram criadas com base nas evidências encontradas, a partir dos dados²⁴.

²⁴ Fonte: Elaboração Própria (dados obtidos junto a Superintendência de Informações educacionais da SEE-MG).

Como se pode observar, em 8 (oito) SRE, que correspondem a 17% do total, houve um crescimento maior do que 50 pontos na proficiência média, sendo 3 (três) delas localizadas no Grande Norte do estado, onde são quase ilhadas por regionais com crescimento observado entre 12 e 30 pontos, revelando ainda grandes desafios educacionais quando se pensa no desempenho dos alunos do Grande Norte de Minas.

Importante salientar que 50% das regionais consideradas estratégicas em 2009 - por apresentarem resultados educacionais insatisfatórios - cresceram mais do que 40 pontos na proficiência média em 2010, destacando-se nas duas maiores categorias de crescimento apresentadas. Contudo as SRE Metropolitanas A, B e C, consideradas estratégicas, figuram entre as duas menores categorias de crescimento, sugerindo que se constitui um desafio se pensar a intervenção pedagógica para os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

Destaca-se ainda que as SRE de Januária e de Varginha, não obstante estratégicas, figuram também entre as duas menores categorias de crescimento. A SRE de Varginha, provavelmente, tornou-se estratégica por apresentar resultados decrescentes entre 2008 e 2009, o que, de certa forma, é preocupante, pois, entre 2007 e 2008, esta regional, em comparação a tantas outras, apresentava bons desempenhos. Assim, por mais que os resultados observados em 2009 não tenham sido bons, trata-se de uma regional que já apresentava resultados consideráveis, de sorte que, mesmo não crescendo muito entre 2009 e 2010, o desempenho médio de seus alunos se situa em torno da média do estado.

Por outro lado, a SRE de Januária, desde 2007, apresenta desempenhos insatisfatórios. Acredita-se que o fato de esta SRE possuir os piores indicadores socioeconômicos do

estado²⁵ possua relação direta com sua dificuldade de atingir patamares mais elevados de desempenho, ou seja, trata-se de uma SRE que parte de pontos de partida bem mais desfavoráveis, em função das diversas privações a que a população que nela reside está submetida. Ademais, trata-se de uma SRE que possui bastantes alunos matriculados nos anos iniciais do Ensino Fundamental, figurando entre as 10 (dez) SRE do estado que mais possui matrículas nesta etapa de ensino, sendo razoável se supor que a atuação conjunta a tal montante de discentes com desempenho insatisfatório não é tarefa fácil.

Ainda na esteira reflexiva das observações apresentadas no mapa, pode-se dizer que, considerando ainda as diferenças entre 2009 e 2010, à exceção da regional de Januária – que exhibe as já mencionadas características que a tornam peculiares -, as superintendências que implementaram o PIP em suas escolas no ano de 2007, contando, portanto, 3 (três) anos de experiência no projeto, obtiveram crescimentos consideráveis na proficiência média, quais sejam: Teófilo Otoni, Almenara e Governador Valadares. Tais dados sugerem que a prática contínua de intervenção pedagógica deva contribuir com a melhoria do desempenho educacional dos discentes, uma vez que, desde 2007, tais SRE receberam maior apoio da SEE por apresentarem resultados educacionais insatisfatórios, continuando a ser priorizadas pelo menos desde os resultados do Proalfa em 2009, posto que foram consideradas estratégicas.

Neste sentido, é objetivo testar primeiramente as diferenças de proficiência média obtidas pelos alunos entre as SRE, quanto às variáveis relativas à intervenção pedagógica, quais sejam, ser SRE estratégica ou não e tempo de exposição das SRE ao PIP. Num segundo momento, será objetivo testar as hipóteses explicativas sobre as proficiências médias

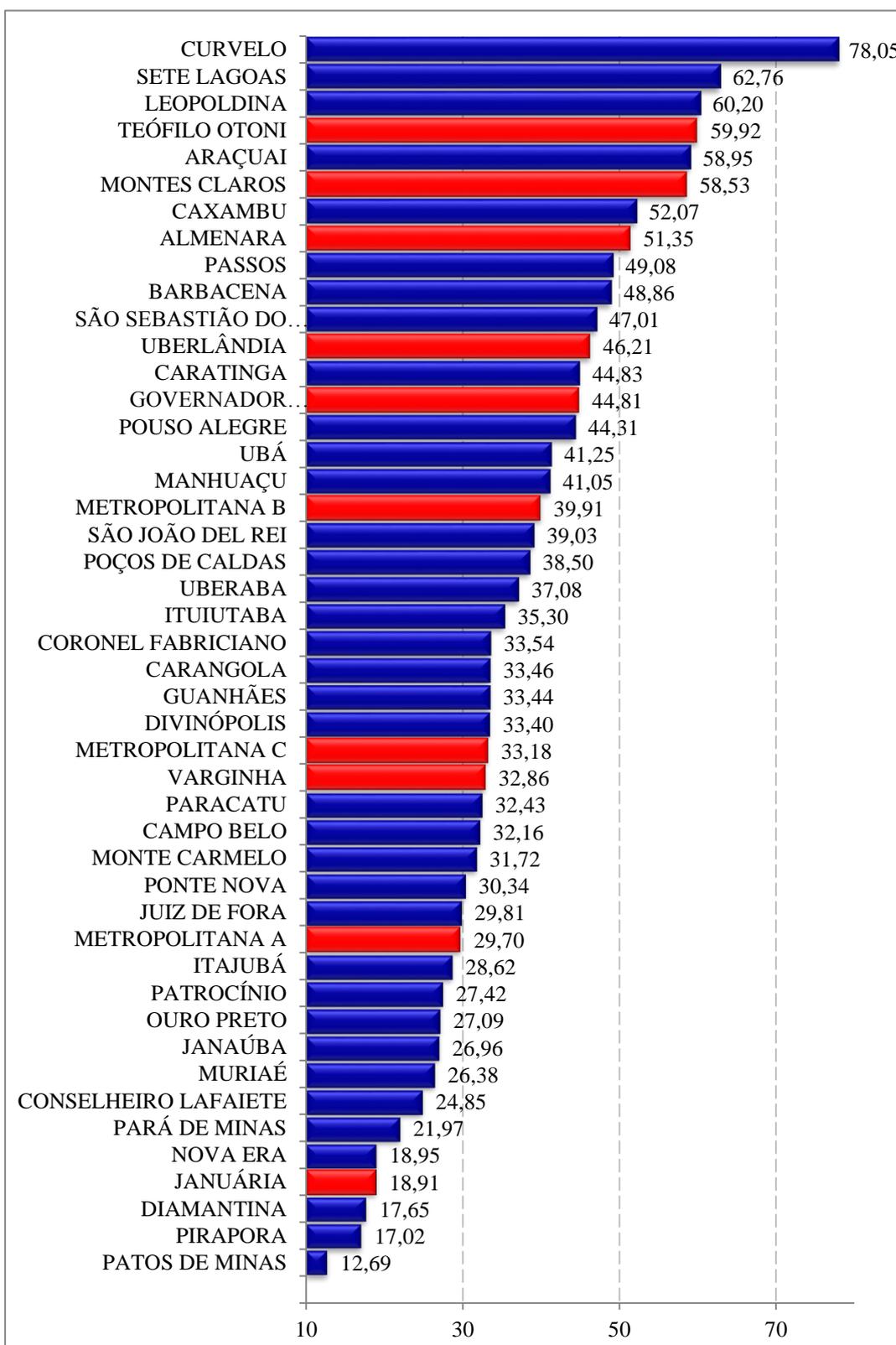
²⁵ A classificação socioeconômica das SRE aparece mais a frente, neste capítulo.

obtidas pelas SRE, sem necessariamente se pensar em diferenciar as regionais quanto à capacidade de as variáveis selecionadas darem conta explicar os resultados obtidos para cada SRE.

4. Testando Hipóteses para Explicar os diferentes desempenhos entre as SRE

Tal como já frisado, é interessante refletir sobre quais os fatores teriam contribuído para o salto observado na proficiência entre 2009 e 2010. Apesar de não ser possível, com base nos dados disponíveis até o momento, saber como se deu o trabalho dos profissionais das SRE junto às escolas sob suas responsabilidades, aventa-se que a reorganização da equipe em prol de uma intervenção pedagógica mais específica e focalizada tenha contribuído para o avanço observado.

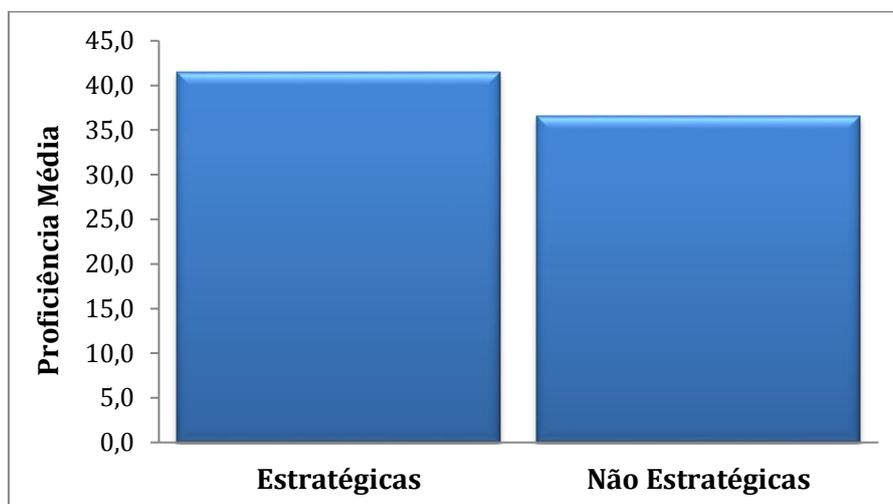
Gráfico 5: Crescimento na proficiência, em pontos, entre 2009 e 2010, segundo grupo estratégico definido em 2009.



Legenda: Estratégicas em vermelho e Não Estratégicas em azul.

Fonte: Elaboração Própria (dados obtidos junto a Superintendência de Informações educacionais da SEE-MG).

Gráfico 6: Média do crescimento na proficiência (2010-2009) segundo grupo considerado estratégico em 2009.



Fonte: Elaboração Própria (dados obtidos junto a Superintendência de Informações educacionais da SEE-MG).

Como se visualiza, há uma pequena diferença entre o crescimento médio na proficiência entre os grupos. Em média, o grupo das regionais ditas estratégicas exibiu crescimento pouco maior em 2010 se comparado ao grupo das não estratégicas.

Assim, de posse dos dados sobre diferenças de proficiência entre 2010 e 2009, comparou-se o grupo de regionais consideradas estratégicas com aquelas não estratégicas. Para testá-las, utilizou-se a estatística de teste T^{26} - em que μ representa o crescimento médio do grupo. As hipóteses definidas são:

$$\begin{cases} H_0: \mu_{\text{Não Estratégicas}} - \mu_{\text{Estratégicas}} = 0 \\ H_1: \mu_{\text{Não Estratégicas}} - \mu_{\text{Estratégicas}} \neq 0 \end{cases}$$

²⁶ Diferentemente do teste T-pareado, o teste T é utilizado quando se comparam duas amostras independentes. Ele compara a diferença das médias observadas em cada amostra. De posse das médias, calcula-se um intervalo de confiança para a diferença entre elas e, em seguida, testa-se quanto ao fato de esta diferença ser igual a zero ou não.

TABELA 8: Resultado do teste T para comparação dos grupos: estratégicos ou não.

SRE Estratégica	SRE	Média	Desvio padrão	Erro padrão	Diferença	Estatística	Intervalo de Confiança (95%)	<i>p-valor</i>
Não	36	36.6	14.0	2.30	-4.92	-1.03	[-15.09; 5.25]	0.319
Sim	10	41.50	13.1	4.20				

Fonte: Elaboração Própria (dados obtidos junto a Superintendência de Informações educacionais da SEE-MG).

Como se pode observar na tabela 8, os resultados não demonstram evidências suficientes para a rejeição da hipótese de igualdade dos grupos. Em outras palavras, ao nível de 5% de confiança, não há diferença entre os grupos das regionais ditas estratégicas e aquelas não estratégicas. Embora as evidências encontradas não sejam estatisticamente significantes a ponto de diferenciar os grupos quanto à proficiência, pode-se dizer que as SRE estratégicas, exatamente devido a esta condição especial, partem de pontos de partida desfavoráveis, sendo mais custoso para elas acompanhar o padrão de crescimento das demais regionais.

Ilustrando, nas SRE em que se observam grandes centros urbanos, tais como, as Metropolitanas A, B e C²⁷, SRE Montes Claros, SRE Uberlândia e SRE Governador Valadares observam-se características socioeconômicas e urbanísticas que contribuem para dificultar o aumento do desempenho dos discentes, como, por exemplo, a violência urbana, as dificuldades de deslocamento dos professores e as elevadas disparidades sociais internas às grandes cidades. Tal como enfatizado por Tufi e Riani (s/d, p. 7):

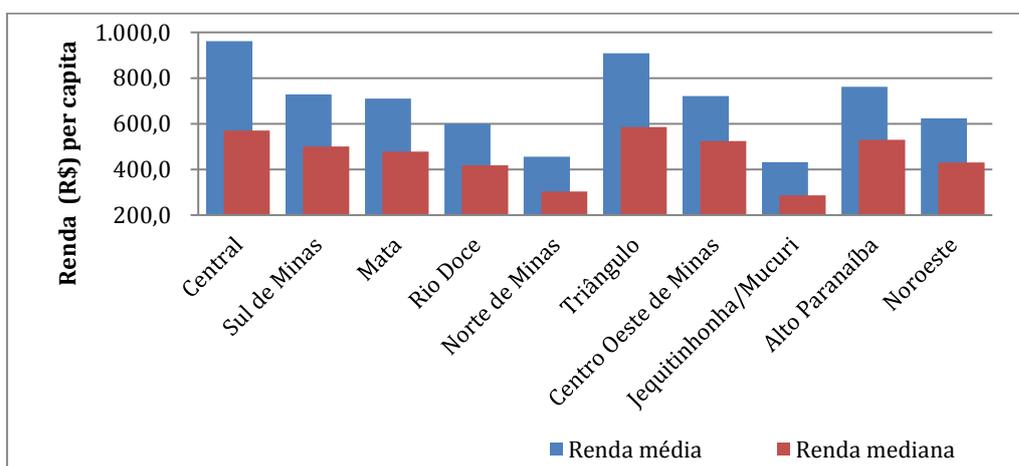
“Essas SRE, apesar de estarem localizadas nas regiões mais desenvolvidas, são as que possuem as maiores cidades de Minas Gerais, o que leva a um ponto importante que é o desafio da

²⁷ As SRE Metropolitanas A, B, C contemplam alguns dos mais populosos municípios de Minas Gerais, tais como Belo Horizonte, Contagem, Betim e Ribeirão das Neves.

educação nos grandes centros urbanos, onde questões novas e específicas, como a violência, possuem uma dimensão importante”.

Ademais, destaca-se que as SRE Almenara, Januária, Teófilo Otoni e Montes Claros, representantes do Grande Norte de Minas Gerais, compreendem municípios que se encontram entre os mais carentes do estado. Considerando alguns dos indicadores socioeconômicos das Regiões de Planejamento de Minas Gerais²⁸, pode-se dizer que o Grande Norte de Minas - composto pelas Regiões de Planejamento Norte e Jequitinhonha/Mucuri - possui as duas menores rendas *per capita* média e mediana, bem como os dois menores Índices de Desenvolvimento Humano Municipais (IDH-m médio) de Minas Gerais. Portanto, é razoável supor que, a despeito de não haver diferenças significativas entre o crescimento dos grupos das SRE estratégicas e daquelas não estratégicas, os desempenhos alcançados por aquelas são consideravelmente expressivos, justamente em virtude das dificuldades apriorísticas que têm de enfrentar.

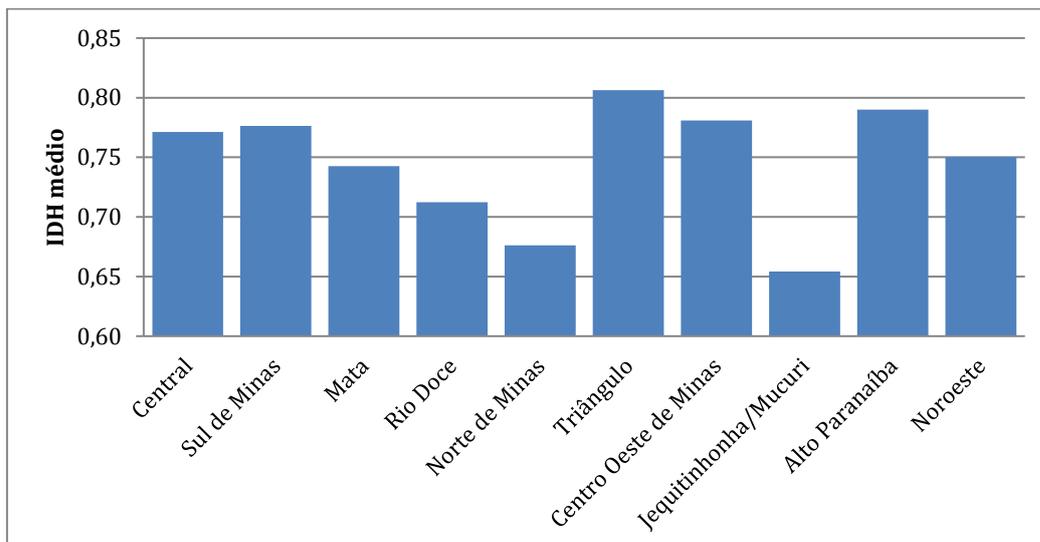
Gráfico 7: Renda per capita média e mediana das regiões de planejamento.



Fonte: Elaboração própria com dados da Fundação João Pinheiro - Censo Demográfico 2010.

²⁸ A divisão territorial em Regiões de Planejamento foi concluída em 1992, pela Fundação João Pinheiro, a pedido da Secretaria de Planejamento do Estado de Minas Gerais. Teve como objetivos ordenar as diferentes demandas vindas de órgãos e comunidades e racionalizar suas ações, visando melhorias de eficiência e eficácia na alocação dos recursos. O parâmetro principal desta regionalização é o grau de interdependência, influência urbana e elementos de homogeneidade entre os municípios. Buscou-se respeitar os limites das microrregiões geográficas por questões técnicas e operacionais, uma vez que o Governo de Minas vinha utilizando essa regionalização como unidade espacial para a realização das políticas estaduais e para a divulgação de informações e estatísticas à população.

Gráfico 8: IDH-m médio das regiões de planejamento

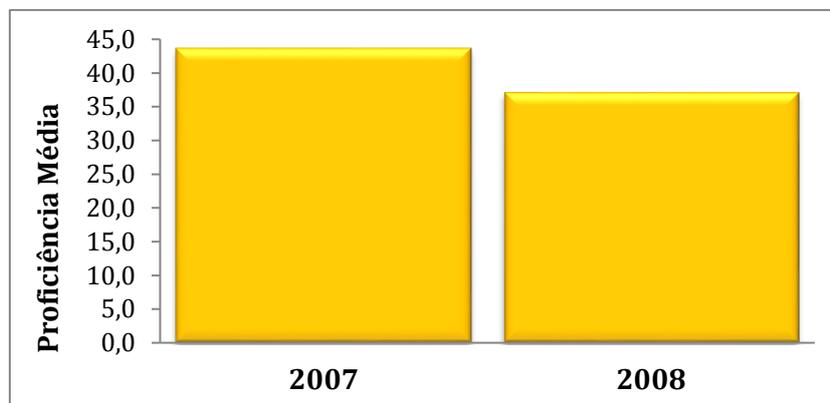


Nota: Calculado como a média do IDH-m (2000) dos municípios que compõem a região.
 Fonte: Elaboração própria com dados do Ipeadata 2000.

Analisado o teste comparativo entre as SRE estratégicas e não estratégicas e feitas considerações adicionais, resta ainda saber se o tempo de exposição ao projeto contribuiu para os diversos crescimentos entre as regionais. Em outras palavras, é interesse saber se as regionais que iniciaram o projeto em 2007 (3 anos de projeto), tiveram crescimento estatisticamente diferente daquelas que implementaram o projeto em 2008 (2 anos de projeto), posto que as SRE que iniciaram o PIP em 2007 apresentaram maiores crescimento médios entre 2009 e 2010, tal como mostra a figura abaixo.

Pode-se observar que, em média, há uma pequena diferença entre o crescimento dos grupos. As regionais que iniciaram o PIP em 2007 apresentaram um crescimento maior que as que iniciaram em 2008. De forma idêntica se comporta o percentual de alunos no nível recomendável. Diante disto, resta saber se estas diferenças podem ser consideradas significantes estatisticamente.

Gráfico 9: Média do crescimento na proficiência (2010-2009) segundo tempo de exposição ao projeto.



Fonte: Elaboração Própria (dados obtidos junto a Superintendência de Informações educacionais da SEE-MG).

Baseando-se na mesma ferramenta de teste anterior - o Teste T -, testaram-se as hipóteses²⁹:

$$\begin{cases} H_0: \mu_{Grupo\ 2} - \mu_{Grupo\ 3} = 0 \\ H_1: \mu_{Grupo\ 2} - \mu_{Grupo\ 3} \neq 0 \end{cases}$$

TABELA 9: Resultado do teste T para comparação dos grupos quanto ao tempo de exposição ao projeto.

Grupo	SRE	Média	Desvio padrão	Erro padrão	Diferença	Estatística	Intervalo de Confiança (95%)	p-valor
Grupo 2	42	37.1	13.6	2.10	-6.64	-0.73	[-35.54; 22.27]	0.518
Grupo 3	4	43.7	17.7	8.80				

Fonte: Elaboração Própria (dados obtidos junto a Superintendência de Informações educacionais da SEE-MG).

Com base nos resultados exibidos na Tabela 9, não se rejeita a hipótese de igualdade das médias. Desta forma, ao nível de 5% de significância, não há evidências suficientes para

²⁹ O Grupo 2 se refere às regionais que iniciaram o projeto em 2008 e o Grupo 3 àquelas que iniciaram em 2007.

dizer que o tempo de exposição ao projeto contribuiu para um maior ou menor crescimento na proficiência das regionais. Ou seja, o crescimento observado entre 2009 e 2010 independe do tempo em que a regional está envolvida com o projeto, sempre lembrando que tais SRE foram consideradas entre aquelas estratégicas a partir dos resultados obtidos no Proalfa de 2009.

Assim, os mesmos argumentos utilizados quando se compararam as SRE estratégicas às não estratégicas são válidos aqui. As regionais que receberam o PIP em 2007, tal como frisado no início do segundo capítulo, foram consideradas em situação mais crítica pela SEE, a ponto de merecerem intervenções mais detidas, por parte do poder público mineiro. Pode-se dizer que, a despeito de elas estarem em contato com a proposta de intervenção pedagógica há mais tempo, o fato de serem SRE em que se observavam os piores padrões de desempenho, bem como o fato de possuírem os mais baixos indicadores socioeconômicos do estado implicam que partem de pontos de partida desfavoráveis, sendo razoável se supor que enfrentam mais dificuldades para elevar a proficiência de seus alunos. Conclui-se, portanto, que, inobstante pontos de partida adversos, a prática da intervenção pedagógica pode ter contribuído para que tais SRE dessem conta de evoluir no mesmo padrão das SRE que desfrutaram de pontos de partida mais favoráveis ao aumento do desempenho de seus discentes.

Analisadas as hipóteses concernentes à possibilidade de as variáveis relativas à intervenção pedagógica implicarem resultados diferentes entre as SRE, é objetivo neste momento saber quais variáveis podem ser compreendidas como afetando o desempenho alcançado pelas regionais, em geral.

5. Testando Hipóteses para explicar os desempenhos nas SRE

Correlações formuladas para testar as hipóteses apresentadas no Capítulo II

As análises doravante feitas visam a testar as hipóteses explicativas sobre as proficiências médias alcançadas, tal como foram apresentadas no capítulo anterior. Objetivando mensurar o quanto cada variável está associada à variação da proficiência em cada ano (2009 e 2010), utilizou-se o teste de correlação de Pearson³⁰.

Relembrando, as hipóteses explicativas são:

- Variáveis relacionadas à intervenção pedagógica, quais sejam, o fato de as SRE serem estratégicas ou não e o tempo de exposição ao projeto;
- Variáveis relativas ao objeto da intervenção pedagógica, quais sejam, número de escolas que oferecem o terceiro ano do Ensino Fundamental sob a responsabilidade das SRE, número de alunos totais vinculados às SRE, número de alunos aprovados nas SRE, número de alunos reprovados nas SRE, número de alunos que abandonaram o terceiro ano nas SER e, por fim, número de profissionais que atuam nas SER;
- Variável relativa a características as SRE, qual seja, NSE (nível socioeconômico e escolaridade dos pais).

Em relação ao NSE, cumpre destacar que famílias com maior nível socioeconômico são formadas, em geral, por progenitores mais escolarizados, o que propicia condições mais

³⁰ A medida de correlação utilizada neste caso foi a correlação de Pearson. O coeficiente de correlação de Pearson mede o grau de correlação entre duas variáveis. O valor retornado é adimensional e situa-se entre -1 e 1. Este valor é mais fortemente correlacionado, positiva ou negativamente, quanto mais próximo das extremidades. Assim, testam-se as hipóteses: $H_0: \rho = 0$ (Caso em que não há correlação) versus $H_1: \rho \neq 0$ (Caso em que há uma correlação).

favoráveis para o desenvolvimento cognitivo dos filhos (ALVES, 2010). Além disso, pais mais escolarizados tendem a ser mais presentes na vida escolar de seus dependentes, o que contribui para melhores desempenhos educacionais.

Assim, buscou-se mensurar a variável latente nível socioeconômico com base nas questões a que alunos do quinto ano do Ensino Fundamental respondem no momento da aplicação das provas do Proeb³¹. Uma vez que alunos do 3º ano do Ensino Fundamental não respondem ao questionário socioeconômico, aferiu-se o indicador através das respostas dos alunos no 5º do Ensino Fundamental³², pois se acredita que o nível socioeconômico construído com base nesta etapa de ensino possa ser um bom preditor das condições socioeconômicas das SRE. Como prova disto, correlacionou-se o NSE dos alunos calculado para cada município nos anos de 2009 e 2010 com o Índice de Desenvolvimento Humano - IDHm³³ - do respectivo município, tendo os resultados revelado alta correlação (em torno de 0,7) aliada também à alta significância estatística.

A variável latente construída para mensurar a condição socioeconômica dos alunos é composta pela quantidade de itens existentes na residência do aluno e pela escolaridade dos pais. São elas: nível de instrução do pai, nível de instrução da mãe, rádio, TV em

³¹ Acredita-se que o indicador econômico calculado com base no questionário dos alunos possa prever com mais qualidade a condição socioeconômica de suas famílias do que o Índice de Desenvolvimento Humano municipal (IDHm), por dois motivos: (i) pelo simples fato de ser um dado mais atual, pois o último IDHm disponível data de 2000; (ii) pelo fato de a unidade espacial com que se trabalha neste estudo não corresponder exatamente ao agrupamento de municípios, pois há municípios que pertencem a mais de uma SRE, como, por exemplo, Belo Horizonte, que pertence às regionais Metropolitanas A, B e C.

³² Todo aluno avaliado no Proeb responde a um questionário socioeconômico. O objetivo deste questionário é dar suporte a investigações de fatores que influenciam o desempenho escolar e produzir uma compreensão ampliada do processo educacional. O questionário de língua portuguesa, utilizado neste estudo, a que os alunos respondem é composto por 48 questões que buscam identificar características sociais e econômicas, hábitos de estudo e suas percepções em relação às disciplinas, à escola e aos professores (SIMAVE, 2012).

³³ Destaca-se que o NSE foi calculado também por município a fim de o tornar comparável ao IDHm, exclusivamente, a título de checagem de sua pertinência. Contudo, tal como frisado na nota 28, o índice que será apresentado mais adiante é composto pela média do NSE dos alunos, por SRE, independentemente do município onde residem.

cores, máquina de lavar roupa, automóvel, DVD e existência de computador em casa. As variáveis foram ponderadas segundo as pontuações adotadas pelo Critério de Classificação Econômica Brasil (ABEP, 2008), seguindo o disposto na Tabela 10.

TABELA 10: Ponderações adotadas pelo Critério Brasil.

Bens	Quantidade de itens				
	0	1	2	3	4 ou +
Televisão em cores	0	1	2	3	4
Rádio	0	1	2	3	4
Automóvel	0	4	7	9	9
Máquina de lavar roupas	0	2	2	2	2
DVD	0	2	2	2	2

Fonte: Critério de Classificação Econômica Brasil (ABEB, 2008).

Após a ponderação das variáveis, utilizou-se a Análise de Componentes Principais (ACP)³⁴ para a construção do índice. Objetivando simplificar a compreensão desta variável, fez-se necessária a padronização deste indicador de forma que, quanto menor o seu valor (próximo a zero), menor seriam os recursos socioeconômicos de uma família e, quanto maior (próximo a um), maior seria a quantidade de recursos. De posse do indicador por aluno, calculou-se a média para cada Superintendência Regional de Ensino. A tabela abaixo apresenta do nível sócio econômico (NSE) das SRE.

TABELA 11: NSE por SER (2009 e 2010)

Superintendência Regional de Ensino	NSE (2009) ³⁵	NSE (2010)
ALMENARA	0,49	0,50
ARACUAI	0,49	0,49
BARBACENA	0,60	0,60
CAMPO BELO	0,61	0,60
CARANGOLA	0,55	0,57

³⁴ A ACP é um método multivariado utilizado para redução do número de variáveis através da criação de índices. Estes índices são compostos por uma combinação linear das variáveis originais, preservando-se parcelas da variabilidade total.

³⁵ Assume-se que o NSE não se altera de forma contundente entre os anos. Assim, pode-se dizer que as constatações feitas com base no NSE para 2009 ou 2010 podem ser expandidas, caso necessário, quando se consideram os demais anos em que o PIP vige. Corroborar esta possibilidade o fato de se ter encontrado também alta correlação entre o NSE por município e o IDHm datado de 2000.

CARATINGA	0,56	0,56
CAXAMBU	0,60	0,61
CONSELHEIRO LAFAIETE	0,58	0,60
CORONEL FABRICIANO	0,61	0,62
CURVELO	0,57	0,56
DIAMANTINA	0,53	0,53
DIVINOPOLIS	0,63	0,64
GOVERNADOR VALADARES	0,58	0,58
GUANHAES	0,52	0,52
ITAJUBA	0,58	0,60
ITUIUTABA	0,58	0,59
JANAUBA	0,50	0,51
JANUARIA	0,47	0,49
JUIZ DE FORA	0,63	0,65
LEOPOLDINA	0,59	0,58
MANHUACU	0,55	0,54
METROPOLITANA A	0,65	0,66
METROPOLITANA B	0,63	0,64
METROPOLITANA C	0,62	0,63
MONTE CARMELO	0,60	0,61
MONTES CLAROS	0,55	0,54
MURIAE	0,60	0,60
NOVA ERA	0,61	0,60
OURO PRETO	0,61	0,63
PARA DE MINAS	0,63	0,63
PARACATU	0,55	0,56
PASSOS	0,62	0,62
PATOS DE MINAS	0,60	0,61
PATROCINIO	0,57	0,57
PIRAPORA	0,53	0,54
POCOS DE CALDAS	0,61	0,61
PONTE NOVA	0,57	0,56
POUSO ALEGRE	0,62	0,61
SAO JOAO DEL REI	0,62	0,62
SAO SEBASTIAO DO PARAISO	0,61	0,62
SETE LAGOAS	0,60	0,61
TEOFILO OTONI	0,49	0,50
UBA	0,59	0,59
UBERABA	0,63	0,64
UBERLANDIA	0,60	0,60
VARGINHA	0,60	0,61

Fonte: Elaboração Própria (Dados: Proeb - Questionário aplicado junto à prova de Língua Portuguesa)

Pois bem, feita a descrição de como foi construída a variável NSE, apresenta-se abaixo os resultados dos testes de correlação:

TABELA 12: Resultado do teste de Correlação de Pearson.

Variável 1	Variável 2	Correlação	<i>p-valor</i>
Proficiência média 2009	Índice Socioeconômico	0,434	0,003
	Escolas que oferecem o 3º ano	-0,372	0,011
	Número de matrículas no 3º ano	-0,324	0,028
	Taxa de aprovação no 3º ano	0,294	0,047
	Taxa de reprovação no 3º ano	-0,268	0,071
	Taxa de abandono no 3º ano	-0,404	0,005
Proficiência média 2010	Índice Socioeconômico	0,233	0,120
	Escolas que oferecem o 3º ano	-0,301	0,042
	Número de matrículas no 3º ano	-0,255	0,087
	Taxa de aprovação no 3º ano	0,233	0,118
	Taxa de reprovação no 3º ano	-0,173	0,250
	Taxa de abandono no 3º ano	-0,508	0,000

Fonte: Elaboração própria dos autores

Como se pode depreender da tabela acima, em 2009, apenas a associação entre proficiência média e taxa de reprovação não foram significativas. Já em 2010, apenas as associações entre proficiência média e número de escolas que oferecem o 3º ano do ensino fundamental e a taxa de abandono na mesma etapa de ensino foram significativas. Assim, para 2009, quanto maiores são o nível socioeconômico e a taxa de aprovação, maiores são as proficiências médias. Como base nas constatações feitas acima e reconhecendo que o nível socioeconômico se relaciona positivamente com o desempenho escolar dos alunos, pode-se dizer que Almenara, Montes Claros e Teófilo Otoni, para que conseguissem patamares satisfatórios em termos do aumento na proficiência dos discentes, provavelmente foram alvo de maciças intervenções pedagógicas, tal como

proposto pela metodologia do PIP. Estas 3 (três) regionais figuram entre as 4 (quatro) mais carentes do estado – conforme o NSE construído para este trabalho -, tendo recebido destacada intervenção pedagógica desde 2007, juntamente com a SRE de Governador Valadares - também estratégica em 2009, e que se localiza na segunda maior categoria de crescimento entre 2009 e 2010, tal como apresentado no mapa acima.

Por outro lado, considerando as correlações para 2009, quanto maior o número de escolas que oferecem o 3º ano, quanto maior o número de matrículas nesta etapa de ensino e quanto maior a taxa de abandono, menores são as proficiências médias, corroborando as hipóteses formuladas nesta dissertação. Para 2010, seguindo a mesma direção que em 2009, quanto maior o número de escolas que oferecem o 3º ano do Ensino Fundamental e quanto maior a taxa de abandono, menores são as proficiências médias.

Destaca-se que o fato de diversas das correlações não terem se mostrado estatisticamente significativas sinaliza para a possibilidade de as variáveis concernentes à intervenção pedagógica figurarem entre os fatores mais importantes na explicação da proficiência média alcançada pelos alunos, bem como na explicação do percentual de alunos no nível recomendável. Neste sentido, lamenta-se a impossibilidade de se testarem diversas hipóteses, tal como mencionado no capítulo anterior. Tais hipóteses estão mais diretamente vinculadas à capacidade de as SRE trabalhar junto às escolas, no sentido de contribuir com a prática da intervenção pedagógica, cumprindo com sua função de servir de mediadora entre o órgão central e as escolas.

Destaca-se ainda que a desvantagem entre uma análise de correlações e um modelo de regressão linear múltipla³⁶ é que o modelo é capaz de medir a força desta associação na presença das outras variáveis, ao passo que a correlação não dá conta de medir tal associação. Cumpre mencionar que se tentou ajustar um modelo de regressão em que a variável dependente fosse a proficiência média e as explicativas as mesmas utilizadas na correlação de Pearson. Entretanto, o ajuste mostrou diversos problemas, principalmente o de multicolinearidade³⁷, indicando que as variáveis relacionadas ao aprendizado discente interferem umas nas outras, o que certamente revela a complexidade de se pensar em formas de intervenção na realidade educacional e de se fazer estudos que visem a analisar o impacto de determinadas variáveis no aprendizado dos alunos.

Assim, ao se ajustar o modelo de regressão, chegou-se a um resultado insatisfatório, mostrando que apenas três das variáveis listadas foram significativas (duas em 2009 e uma em 2010). Além disto, o modelo conseguiu captar pouco da variabilidade da proficiência média dos alunos, o que só confirma os problemas no ajuste do modelo e a complexidade de se saber o quanto cada variável contribui para o aprendizado discente, em virtude de tais variáveis interferirem umas nas outras.

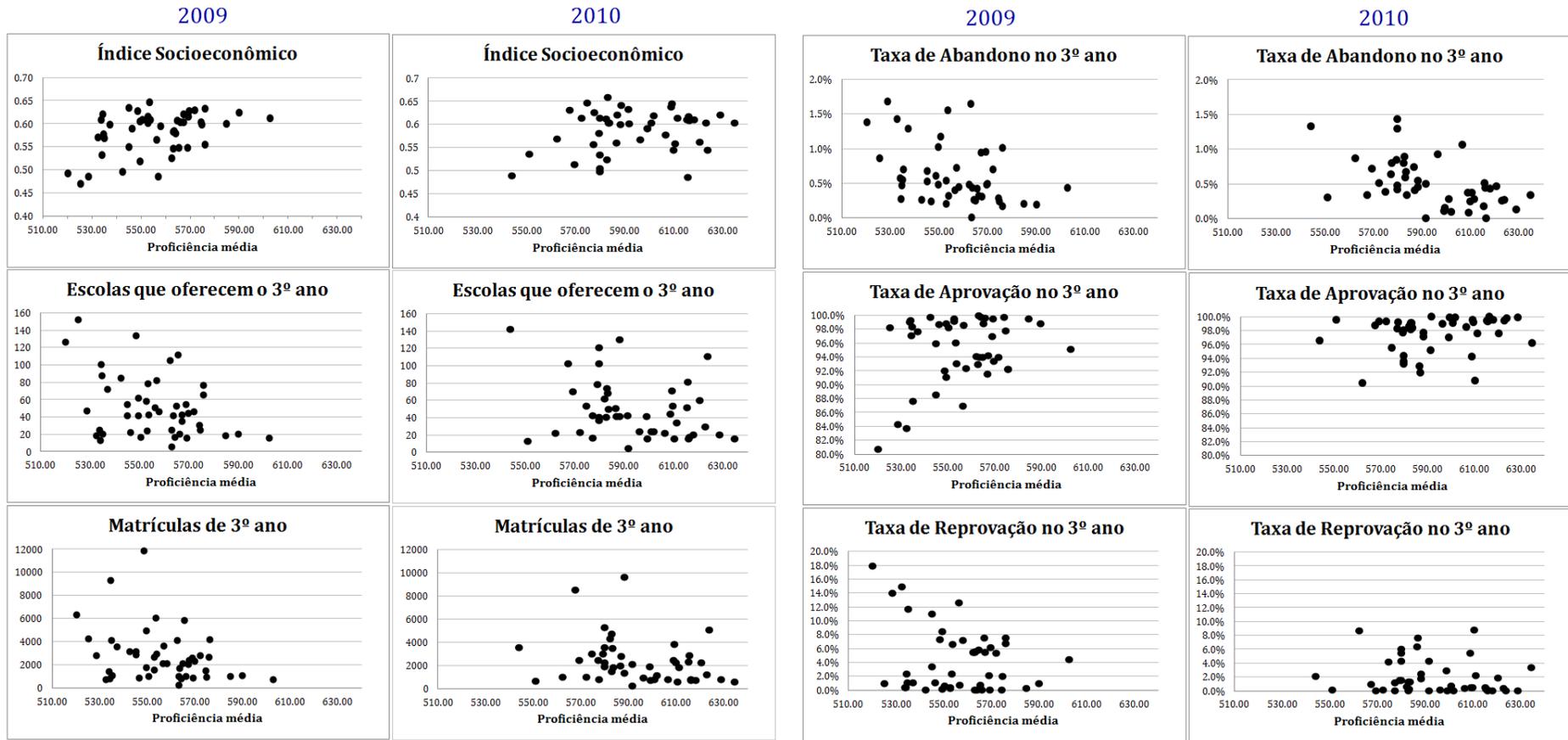
Contudo, ainda que se tenha considerado mais adequado testar as hipóteses por meio da correlação de Pearson, tal como justificado acima, pode-se inferir que pouco das variáveis supracitadas contribuiu para a explicação do salto na proficiência dos alunos do 3º ano do

³⁶ A análise de regressão é um método estatístico de tratamento de dados que cria modelos para tentar explicar a variação ou prever uma determinada variável (variável dependente), através de outras variáveis (denominadas explicativas), e, como resultado, tem-se o melhor modelo ajustado possível, ou seja, o melhor conjunto de variáveis que são necessárias para explicar ou prever a variável dependente.

³⁷ A multicolinearidade acontece quando as variáveis dependentes apresentam-se correlacionadas, fazendo com que o pressuposto de independência das variáveis explicativas no modelo de regressão linear múltiplo seja violado, comprometendo os resultados encontrados.

Ensino Fundamental exibido entre 2009 e 2010, revelando que há outras variáveis não estudadas nesta dissertação que contribuem para explicar, seja o salto de proficiência supracitado, seja as variações de desempenho entre as SRE. Abaixo, apresentam-se os diagramas de dispersão obtidos para cada teste de correlação feito neste trabalho.

Gráficos 10: Associação entre proficiência e variáveis externas ao PIP – 2009 e 2010.



Fonte: Elaboração Própria

Consoante à possibilidade de que variáveis não testadas podem ter sido as grandes propulsoras do aumento na proficiência desses alunos, constatou-se que saltos menores foram encontrados na comparação das proficiências exibidas entre 2009 e 2010 para as etapas de ensino posteriores à estudada neste trabalho. Em outras palavras, apesar de as diferenças entre a proficiência - em língua portuguesa - observadas entre 2009 e 2010 terem sido estatisticamente significantes para as três etapas avaliadas pelo Proeb - quais sejam, 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio -, as estimativas para a diferença de desempenho nestas etapas são consideravelmente menores do que as encontradas para os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental, avaliados pelo Proalfa (Tabela 13). Importante salientar que os alunos matriculados nas etapas posteriores ao 3º ano do Ensino Fundamental não participam do PIP e, portanto, não estão sujeitos à prática de intervenção pedagógica, conquanto estejam vinculados às SER, assim como os alunos do Ciclo da Alfabetização.

TABELA 13: Resultado do teste T-pareado para comparação da proficiência entre 2009 e 2010 nas etapas de ensino: 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio.

Etapa de ensino	SRE	Diferença média	Desvio padrão	Erro Médio	Estatística	Intervalo de Confiança (95%)	<i>p-valor</i>
3º Ensino Fundamental	46	-37.69	13.85	2.04	-18.45	[-41.80; -33.57]	0.000
5º Ensino Fundamental*	46	-3.06	4.72	0.70	-4.40	[-4.464; -1.661]	0.000
9º Ensino Fundamental*	46	-3.6	2.29	0.34	-10.67	[-4.280; -2.920]	0.000
3º Ensino Médio*	46	-7.14	2.58	0.38	-18.78	[-7.910; -6.378]	0.000

* Utilizou-se a proficiência em Língua Portuguesa avaliada pelo Proeb.

Fonte: Elaboração Própria

A tabela acima mostra que a proficiência média em 2010 cresceu 37,69 pontos em relação a 2009, considerando o 3º ano do Ensino Fundamental, enquanto que, para o 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e para o 3º ano do Ensino Médio, as proficiências médias cresceram 3,06, 3,6 e 7,14, respectivamente, entre os mesmos anos considerados. Ainda

que seja um risco comparar os resultados obtidos em diferentes etapas de ensino, observa-se que os resultados do Proalfa se alteraram substantivamente mais do que aqueles do Proeb. Diante da magnitude das diferenças, não é absurdo se supor que o Programa de Intervenção Pedagógica possua relação direta com tal crescimento observado nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Capítulo IV – Conclusão

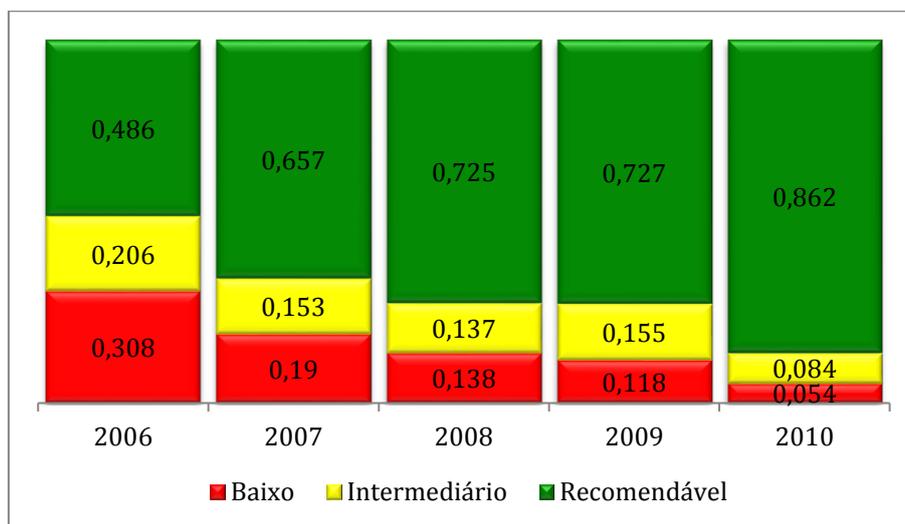
Tal como mencionado no Prólogo deste trabalho, as políticas públicas correspondem a tentativas de os governos oferecerem respostas às limitações do mercado em promover o bem-estar dos indivíduos, de maneira geral. Nos modernos Estados-nação, os cidadãos, de posse dos direitos civis e políticos, esperam que o poder público dê conta de lhes assegurar plenamente os direitos sociais, entre os quais o direito à educação de qualidade. Como se procurou mostrar neste trabalho, formular e, sobretudo, implementar políticas públicas, em geral, e políticas educacionais, em específico, não é tarefa fácil. No caso das políticas educacionais, destaca-se que os fatores que afetam a qualidade do aprendizado dos alunos são múltiplos e inter-relacionados, sendo pouco provável que programas e projetos que incidam apenas sobre um ou alguns fatores implicados no desempenho dos alunos sejam capazes de contribuir para melhorar efetivamente a realidade da educação jurisdicionada a alguma unidade político-territorial.

Neste sentido, o Programa de Intervenção Pedagógica – Alfabetização no Tempo Certo (PIP), posto os resultados que alcançou - tal como se procurou mostrar nesta dissertação, pode ser considerado como uma política pública de implementação exitosa. As hipóteses concernentes à influência da intervenção pedagógica nos resultados alcançados sugerem que a implementação do PIP se relaciona diretamente com a evolução dos dados do Proalfa.

O Programa de Avaliação da Alfabetização (Proalfa), aplicado nos moldes atuais desde 2006, mostrou expressivo crescimento, desde que o PIP se tornou realidade em 2007. Ainda que a evolução dos resultados, de um ano para o outro, tenha se processado em ritmos diferentes e intensidades nas SER, observa-se uma inegável tendência ao

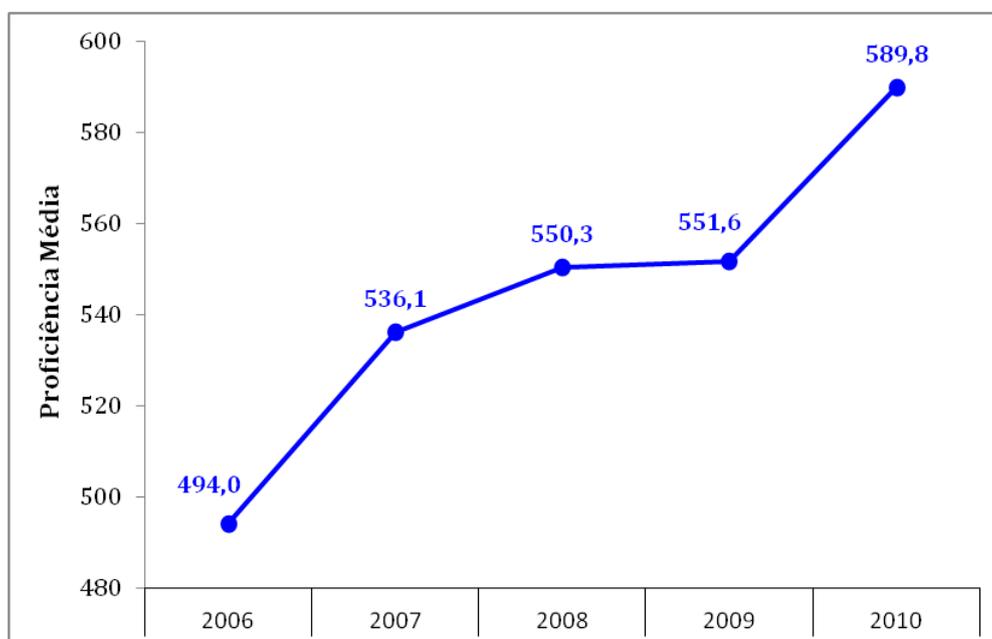
crescimento geral do desempenho dos alunos, para toda Minas Gerais, tal como mostram os gráficos 10 e 11 abaixo:

Gráfico 10 – Percentual de alunos por nível de Proficiência para toda a rede pública estadual (2006 a 2010)



Fonte: SEE, 2010 (Adaptado pelos autores)

Gráfico 11 – Proficiência Média para toda a rede pública estadual (2006 a 2010)



Fonte: Elaboração Própria (dados obtidos junto a Superintendência de Informações educacionais da SEE-MG).

Tal como enfatizado por Rua (1997), as políticas públicas são problemas que deliberadamente se transformam em ações de governos, os quais visam adequar meios a fins num conjunto de diversas possibilidades de intervenção na realidade social. Assim, pode-se dizer que o PIP é fruto da tentativa de se melhorar a qualidade da alfabetização e letramento em Minas Gerais, face aos pífios resultados aferidos no ano de 2006. Para que fosse possível alcançar o objetivo de fazer com que toda criança com até os oito anos de idade saiba ler e escrever, foi criada toda uma estrutura de suporte aos professores dos três primeiros anos do Ensino Fundamental, tendo sido objetivo desta dissertação conhecer como esta estrutura se relacionou com os resultados a que efetivamente se chegou.

Se as políticas públicas contemplam pelo menos as dimensões institucional, decisória, comportamental e causal (SARAIVA, 2006), pode-se dizer que a dimensão institucional do PIP concerne ao órgão central, às SRE e às escolas, enquanto instituições que tem de cooperar para o alcance de resultados comuns e desempenhar diversos papéis fundamentais para o alcance dos resultados desejados, já que possuem prerrogativas para tomar decisões - o aspecto decisório – sobre as melhores formas de atuar, no âmbito de suas jurisdições, para promover o aumento do desempenho dos alunos. Assim, a maneira como atuam tais instituições, face às competências que lhes são delimitadas, é fundamental para que o PIP se viabilize na prática. Em relação à dimensão causal, o encadeamento de ações decorrentes do cumprimento ou não das competências por parte de cada instituição possui relação direta com os resultados a que se chegou. Tais instituições são, portanto, o lugar em que ideias se transformam em ações, sendo objetivo deste trabalho conhecer com as SRE executaram as tarefas sob suas responsabilidades (KLIKSBERG, 1997).

Se, tal como frisado pela literatura sobre implementação em geral, não há como garantir de antemão que os objetivos previamente estipulados serão alcançados, posto que as instituições e atores que nelas atuam podem desempenhar suas funções de diferentes maneiras e com diferentes empenhos, interessou conhecer o papel específico das SRE na explicação dos resultados aferidos pelo Proalfa. Ou seja, como preocupação teórica e empírica, buscou-se compreender os motivos que levam a explicações sobre o que se percebe entre o fora planejado e o que se alcançou. Neste sentido, pode-se dizer que, em relação às metas para 2010, todas as SRE alcançaram resultados satisfatórios, sobretudo em virtude das modificações empreendidas entre os anos 2009 e 2010. Assim, provavelmente entre tais anos, a capacidade de as SRE coordenarem as ações concernentes à intervenção pedagógica junto às escolas - reconhecendo que as instituições de ensino podem possuir diferentes formas de entender o PIP e de o tornar realidade (KNILL & LENSCHOW, 1998), mostrou-se satisfatória.

Ademais, considerando um fato a possibilidade de os profissionais que atuam nas escolas adequarem suas rotinas de trabalho às expectativas que criam em relação a si próprios e em relação ao órgão central e regional, a reformulação do PIP provavelmente implicou o afinamento de expectativas entre as SRE e as escolas. Em função da discricionariedade de que gozam os profissionais que atuam nas escolas, caso eles se mostrassem reticentes ante a atuação conjunta às SRE, provavelmente, possuiriam mecanismos para atrapalhar o alcance dos resultados pretendidos. Sob este prisma, reconhecem-se os funcionários que atuam nas escolas como profissionais de fundamental importância para o sucesso ou insucesso do PIP (LIPSKY, 1971; 1980), cumprindo destacar que as SRE, em geral, foram exitosas em atuar conjuntamente com tais profissionais, tal como se pode constatar analisando os resultados alcançados.

Tal com frisado por Hjern e Hull (1982), caso fosse possível aprofundar na compreensão da relação entre os profissionais que atuam nas SRE e aqueles que atuam nas escolas, seria necessário compreender como interagem, uma vez que as decisões são tomadas em contextos dinâmicos e não estáticos. É por esse motivo que se acredita que as instituições implicadas no PIP não podem ser compreendidas apenas levando-se em conta suas atribuições formais, já que se acredita ser mais interessante saber como as decisões são tomadas e não como deveriam ser tomadas tal como relembra Elmore (1980).

Entretanto, tal como assumido neste trabalho, não se pode esquecer de que os mecanismos formais que definem as estratégias de atuação de qualquer política pública são fundamentais no balizamento das opções de atuação dos atores que trabalham nas instituições concernentes a determinada política. Por exemplo, todos os eventos de capacitação dos profissionais, os processos de contratação dos profissionais e a definição das metas dependem de critérios e regras, capazes de servir de orientação geral para a atuação dos profissionais ligados ao PIP. Ademais, destaca-se que a pactuação das metas formaliza os compromissos assumidos pelas SRE e escolas com os objetivos do PIP, sendo razoável supor que servem de incentivo seletivo à atuação estratégica dos profissionais da política em tela. Cumprindo o acordado com o órgão central, as SRE e escolas receberiam prêmios de produtividade, mostrando que os dispositivos formais são capazes de influenciar nas preferências dos atores, assumindo-se que eles não são contrários, do ponto de vista pessoal, ao recebimento de prêmios financeiros. Destaca-se ainda que a reorganização do PIP entre 2009 e 2010 não foi apenas tácita; implicou a definição formal de SRE estratégicas, que passaram a ser acometidas por intervenções pedagógicas mais substantivas e frequentes.

Conclui-se que as reflexões apresentadas até o momento neste último capítulo justificam, tal como frisado por Elmore (1978, 1980), a pertinência de se utilizarem diversos pontos de vista analíticos a fim de compreender o processo de implementação do PIP em sua inteireza, embora o foco de análise tenha recaído sobre a contribuição específica das SRE na explicação dos resultados alcançados. Se elas devem se submeter aos desígnios do órgão central, cumprindo com o que lhes foi acordado juntamente com a SEE, possuem mecanismos de atuação discricionária junto às escolas que coordenam. Compreendem-se, portanto, as Superintendências Regionais de Ensino como instituições cujos papéis podem ser interpretados seja pela perspectiva *top-down*, seja por aquela *bottom-up*. Além disto, justamente pelo cumprimento de papéis variados na implementação do PIP, reconheceu-se que a atuação das SRE é múltipla e complexa – tal como previnem diversos estudiosos sobre o papel das instituições na implementação de políticas públicas. Portanto, procurou-se evoluir na construção do enquadramento analítico desta dissertação, incorporando os argumentos contidos na obra de importantes autores que reconheceram os limites das vertentes teóricas supracitadas, bem como procuraram pensar em novas formas de compreensão dos fenômenos relacionados à implementação de políticas públicas.

Ademais, ainda que não tenha sido o foco deste estudo, destaca-se que o órgão central da SEE obteve sucesso em garantir que todas as SRE se empenhassem na consecução do grande objetivo do PIP, lembrando que as regionais se localizam em diferentes territórios de Minas e que, por conta intrinsecamente deste e de outros motivos, podem contribuir de diferentes formas para o alcance dos resultados observados. Estima-se, portanto, que, como lembrado por Goggin, Bowman, Lester & O'Toole (1990), os esforços de toda a equipe do PIP em desenvolver canais de comunicação eficientes tenha sido fundamental

para assegurar o sucesso da política em tela, uma vez que é sabido que o papel da comunicação entre as instituições que tem de cooperar para a realização das mesmas finalidades gerais é fundamental para que os propósitos compartilhados por todas elas sejam alcançados.

Referências Bibliográficas:

ABEP - Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (2008). **Critério de Classificação Econômica Brasil**. Dados com base no Levantamento Sócio Econômico – 2005 – IBOPE – www.abep.org – abep@abep.org

ALVES, M. T. G. (2010). “Dimensões do efeito das escolas: explorando as interações entre famílias e estabelecimentos de ensino”. **Estudos sobre Avaliação em Educação**, 21, 271-296.

BACHRACH, Peter & BARATZ, Morton (1962) “Two faces of power”. **The American political science review**, Vol. LVI.

BARDACH, Eugene (1977) *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

BARRETT, S.M. & FUDGE, C. (1981a) “Examining the policy-action relationship”, in BARRETT & FUDGE (ed.), **Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy**. London: Methuen. pp. 3–34.

BARRETT, S.M. & FUDGE, C. (1981b) “Reconstructing the field of analysis”, in BARRETT & FUDGE (ed.), *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen. pp. 249–78.

DELEON, Peter (1999). “The Missing Link Revisited”. **Contemporary Implementation Research**. *Policy Studies Review*, 16, 311–338.

DYE, Thomas (1972) “*Models of politics: some help in thinking about public policy*”. in *Understanding public policy*, New Jersey, Prentice Hall.

DYE, Thomas (1981) *Understanding public policy*. 4ªed. New Jersey, Prentice Hall.

EASTON, David (1953) *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf.

- EASTON, David (1965) *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- EASTON, David (1965) *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- EASTON, David (1969). *Esquema para el análisis política*. Buenos Aires: Amarroutu.
- ELMORE, R.F. (1978) “Organizational models of social program implementation”, **Public Policy**, 26 (2): 185–228.
- ELMORE, R.F. (1980) “Backward mapping: Implementation research and policy decisions”, **Political Science Quarterly**, 94 (4): 601–16.
- ELSTER, John (1990). **Racionalidad, Moralidad y Acción Coletiva**. *Zona Abierta* 54/55.
- FARAH, Marta, (2006). “Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo” in SARAIVA, Henrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP.
- FILOCRE, João & GUIMARÃES, Vanessa (s/d). *Avaliação de Professores em Minas Gerais*. Documento Interno da SEE.
- FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY Mara S. (2007). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Methods, and Politics**. New York: Marcel Dekker.
- GOGGIN, M.L., BOWMAN, A.O’M., LESTER, J.P. & O’TOOLE, L.J., Jr (1990) *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview Ill.: Scott Foresman/Little, Brown and Company.
- HARGROVE, E.C. (1975) *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*. Washington, DC: Urban Institute.

HILL, M. & HUPE, P (2002). *Implementing public policy*. London: Sage Publications Ltd.

HILL, Michael (2006). “Implementação: uma visão geral”. In SARAIVA, Henrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP.

HJERN, B. & HULL, C. (1982) “Implementation research as empirical constitutionalism”, in B. HJERN & C. HULL (ed.), *Implementation Beyond Hierarchy*. Amsterdam: Elsevier (special issue of *European Journal of Political Research*). pp. 105–15.

JANN, Werner & WEGRICH, Kai (2007). “Theories of the Policy Cycle” (Cap. 4) in FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Methods, and Politics*. New York: Marcel Dekker.

JENKINS-SMITH, H. (1991) “Alternative theories of the policy process: Reflections on research strategy for the study of nuclear waste policy”, *Political Science and Politics*, June: 157–66.

KICKERT, W.J.M., KLIJN, E.H. & KOPPENJAN, J.F.M. (ed.) (1997) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.

KLIKSBERG, Bernardo (1997). *O desafio da exclusão: para uma gestão social mais eficiente*. Trad. Marco Aurélio Nogueira e Alberto Aggio. São Paulo: FUNDAP.

KNILL, C. & LENSCHOW, A. (1998) “Coping with Europe: The impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy”, *Journal of European Public Policy*, 5 (4): 595–614.

LAMPIEN, R. & UUSIKYLÄ, P. (1998) “Implementation deficit – Why member states do not comply with EU directives?” *Scandinavian Political Studies*, 21 (3): 231–51.

LASSWELL, H.D. (1956) *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland.

LASWELL, H.D (1936/1958). *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books.

LESTER, J.P., BOWMAN, A.O'M., GOGGIN, M.L. & O'TOOLE, L.J., Jr (1987) "Public policy implementation: Evolution of the field and agenda for future research", *Policy Studies Review*, 7 (1): 200–16.

LINDBLOM, Charles E (1979). "Still Muddling, Not Yet Through", *Public Administration Review* 39: 517-526.

LINDBLOM, Charles E (1959). "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* 19: 78-88.

LOWI, T.J. (1972) "Four systems of policy, politics, and choice", *Public Administration Review*, 32 (4): 298–310.

LANE, J.E. (1987) "Implementation, accountability and trust", *European Journal of Political Research*, 15 (5): 527–46.

LIPSKY, M. (1971) "Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform", *Urban Affairs Quarterly*, 6: 391–409.

LIPSKY, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

LOPES, Vinicius Baptista Soares (2009). *Municipalização e implementação de políticas públicas: o Programa Poupança Jovem em Minas Gerais*. Monografia de conclusão do curso de Ciências Sociais, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte.

LYNN, L. E (1980). *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear.

MAJONE, G. (1978). *The use of the policy analysis in The future and the past: essays on programs*. Russell Sage Foundation.

MATLAND, R.E. (1995) “Synthesizing the implementation literature: The ambiguity conflict model of policy implementation”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, 5 (2): 145–74.

MAZMANIAN, D. A. & SABATIER, P. A. (1983) *Implementation and Public Policy*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman.

MEAD, L. M (1995). “Public Policy: Vision, Potential, Limits”, **Policy Currents**, Fevereiro: 1-4.

MENY, Ives & THOENIG, Jean-Claude (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

MINAS GERAIS (2003) Lei nº 14.694. Disciplina a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de Resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.

MINAS GERAIS (2008) Lei nº. 17.600. Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.

MINGOTI, S.A (2005). *Análise de dados através de métodos de Estatística Multivariada: Uma abordagem Aplicada*. Editora UFMG, 1º Edição.

NAKAMURA, R.T. (1987) “The textbook policy process and implementation research”, **Policy Studies Review**, 7 (1): 142–54.

OLSON, Mancur (1999). *A lógica da ação coletiva*. Trad. de Fabio Fernandes. São Paulo: Edusp.

O'TOOLE, L. (1986) “Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field”, **Journal of Public Policy**, 6 (2): 181–210.

PARSONS, W. (1995) *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. London: Edward Elgar.

PEREZ, José R. R. In. RICO, Elizabeth Melo. (org.) (1998) *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez.

PRESSMAN, Jeffrey & WILDAVSKY, Aaron (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California, 182p.

PRZEWORSKI, Adam (1994). *Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina*. Relume-Dumará.

PRZEWORSKI, Adam (1999). “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent versus principal*”. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter (organizadores). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 39-73.

PÜLZL, Helga & TREIB, Oliver (2007) “Implementing Public Policy” (Cap. 7) in FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY Mara S. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Methods, and Politics*. New York: Marcel Dekker.

REIS, Fábio Wanderley (1984). *Política e Racionalidade*. Belo Horizonte: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*.

RIPLEY, R.B. & FRANKLIN, G.A. (1982) *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Ill.: Dorsey Press.

RUA, Maria das Graças (1997). “Desafios na administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade”. *RSP*. No. 3.

SABATIER, P.A. (1986) “Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis”, *Journal of Public Policy*, 6 (1): 21–48.

SARAIVA, Henrique (2006). “O Conceito de Políticas Públicas”. In SARAIVA, Henrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP.

SCHARPF, F.W. (1978) “Interorganizational policy studies: Issues, concepts and perspectives”, in K.I. HANF & F.W. SCHARPF (ed.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage. pp. 345–70.

SCHOFIELD, J., & SAUSMAN, C. (2004). “Symposium on Implementing Public Policy. Learning from Theory and Practice Introduction”. *Public Administration*, 82, 235–248.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO (2010). *O Programa de Intervenção Pedagógica – Alfabetização no Tempo Certo*. Relatório do Programa (2006 a 2010).

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO (2012a). *Resolução SEE, nº 2034, de 14 de fevereiro de 2012*. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do colegiado escolar na rede estadual de ensino de Minas Gerais.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO (2012b). *A Gestão Pedagógica como eixo do trabalho da Escola*. Arquivo interno da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais.

SIMAN, Angela Maria (2005) *Políticas públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático* (348 f.). Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

SIMAVE - Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública, acesso ao sítio eletrônico: <http://www.simave.caedufjf.net/simave/home.faces>

SIMON, Herbert (1957). *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID.

SKOCPOL, Theda & AMENTA, Edwin (1986). “STATES AND SOCIAL POLICIES”, *Ann. Rev. Sociol.* 12:131-57.

SOARES, José Francisco; COLLARES, A. C. M (2006). “Recursos Familiares e o Desempenho Cognitivo dos Alunos do Ensino Básico Brasileiro”. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 49, nº 3, p. 615 a 481.

SOARES, José Francisco; ALVES, M. T. G (2007). “As pesquisas sobre o efeito das escolas: contribuições metodológicas para a sociologia da educação”. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 22, n. 2, p. 435-473.

SOARES, José Francisco (2007). “Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental”. **Cadernos de Pesquisa**. V. 37, n. 130, p. 135-160.

SOARES, José Francisco & BROOKE, Nigel (org.) (2008). **Pesquisa em Eficácia Escolar – origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 33-50.

SOUZA, Celina (2006). “Políticas públicas: uma revisão da literatura”. **Sociologias**, Porto Alegre [online]. N.16, pp. 20-45. ISSN 1517-4522.

STOKER, R.P. (1991) *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

SUBIRATS, J. (1998). *Políticas públicas en España*. Barcelona : Ed.Ariel.

TUFI & RIANI (s/d). **PROGRAMA DE ALFABETIZAÇÃO DE MINAS GERAIS – PROALFA**. Sessão E4: Economia social: trabalho, educação e saúde em Minas Gerais.

VAN METER, D. & VAN HORN, C.E. (1975) “The policy implementation process: A conceptual framework”, **Administration and Society**, 6 (4): 445–88.

VILLANUEVA, Luis F. A (2006). “Estudio Introductorio” in SARAIVA, Henrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP.

WEBER, Max (2004). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Ed. UnB, 2004. 2v

WEBER, Max (1997). *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. 12. ed. São Paulo: Pioneira, 233p.

WEBER, Max (1971) “Política como vocação” in WEBER, Max; GERTH, Hans Heinrich; MILLS, C. Wright. **Ensaio de sociologia**. 2. ed. Rio de Janeiro, 530p.