

Os três organizadores deste livro foram meus alunos na Universidade de Stanford. Ao realizar o mestrado em Educação Internacional Comparada, eles fizeram o curso Liderando a Mudança na Educação Pública, que eu ministrei. O curso é baseado em um conjunto de estudos de caso sobre liderança em educação pública nos Estados Unidos. Esses estudos estão no livro que organizei com Donald R. McAdams, chamado *The Redesign of Urban School Systems: Case Studies in District Governance*, publicado pela Harvard University Press em 2013 [sem tradução no Brasil].

Braga, Dalmon e Siqueira investigaram de maneira similar o panorama do sistema educacional do Brasil. Seis estudos de caso são apresentados aqui, cada um com uma única, instigante e muitas vezes provocante história sobre os desafios enfrentados em redes de ensino de municípios e estados brasileiros, abordando também as soluções implementadas. Tomados em conjunto, a mensagem que passam é universal e ressoará para muitas pessoas: a história de um país na busca por uma educação equitativa e excelente para todos.

Sei que os leitores também serão desafiados e inspirados por esses estudos de caso.

Dan Katzir

Professor Universitário, Escola de Pós-Graduação em Negócios da Universidade de Stanford.

Os estudos de caso para a educação, embora não sejam utilizados no nosso ensino superior com a mesma frequência com que são empregados nas universidades estrangeiras – sobretudo nos Estados Unidos e na Europa –, estão na ordem do dia no Brasil. Baseados em relatos de situações da vida organizacional e construídos com propósitos educacionais específicos para a formação acadêmica e a capacitação profissional, os estudos de caso adotam uma estrutura narrativa sobre determinados contextos, problemas e decisões que permite uma reflexão dos alunos sobre o cotidiano ou a prática pertinente à sua área de atuação.

No campo da gestão e das políticas públicas no Brasil, seja na educação universitária, seja nos programas de treinamento e desenvolvimento de dirigentes públicos nas escolas de governo, os estudos de caso constituem um método de ensino-aprendizagem muito eficaz para auxiliar no desenvolvimento de competências gerenciais, por meio de aulas mais lúdicas e dinâmicas.

Nesse sentido, eu não tenho dúvidas de que a presente obra – com seis estudos de caso derivados da realidade brasileira nas áreas de gestão e políticas públicas de educação, complementados por capítulos teórico-conceituais e uma cartilha de “como usar este livro” (além de um manual do professor e um plano de aula para cada estudo, disponíveis no [site www.casosdepoliticaspUBLICAS.com.br](http://site.wwww.casosdepoliticaspUBLICAS.com.br)) – será de grande valia como estratégia didática em cursos de formação, capacitação ou treinamento de gestores educacionais.

Fernando S. Coelho

Professor Universitário, Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP).

Apoiadores:



POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

O que podemos aprender com casos reais de implementação?



Organizadores:

DANILO LEITE DALMON
CAETANO SIQUEIRA
FELIPE MICHEL BRAGA



POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

**O que podemos aprender com casos
reais de implementação?**

POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

**O que podemos aprender com casos
reais de implementação?**

**DANILO LEITE DALMON
CAETANO SIQUEIRA
FELIPE MICHEL BRAGA**



DIREÇÃO EDITORIAL M. Esther Nejm

COORDENAÇÃO DE PREPARAÇÃO E REVISÃO Cláudia Rodrigues do Espírito Santo

PREPARAÇÃO Cecília Farias, Iris Gonçalves, Joana Junqueira Borges

REVISÃO Luciana Chagas

COORDENAÇÃO DE DESIGN Gilciane Munhoz

PROJETO GRÁFICO E CAPA Carla Almeida Freire

FOTOGRAFIA DE CAPA Rubens de Carvalho/CC BY NC

EDIÇÃO DE ARTE Carla Almeida Freire

PRODUÇÃO INDUSTRIAL Alexander Maeda

IMPRESSÃO

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Políticas educacionais no Brasil : o que podemos aprender com

casos reais de implementação? / [organização] Danilo Leite

Dalmon, Caetano Siqueira, Felipe Michel Braga. —

São Paulo: Edições SM, 2018.

Vários autores.

ISBN 978-85-418-2177-3

1. Educação - Brasil 2. Educação e Estado - Brasil 3. Política e educação - Brasil 4. Política educacional 5. Política social 6. Políticas públicas I. Dalmon, Danilo Leite. II. Siqueira, Caetano Pansani. III. Braga, Felipe Michel.

18-20991

CDD-379.81

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Política educacional 379.81

Todos os direitos reservados a

EDIÇÕES SM

Rua Tenente Lycurgo Lopes da Cruz 55

Água Branca 05036-120 São Paulo/SP Brasil

Tel. (11) 2111-7400

www.edicoessm.com.br

Aos educadores e gestores que se dedicam à melhoria da educação no Brasil todos os dias, enfrentando as condições mais adversas.

*Só existirá democracia no Brasil
no dia em que se montar no país a
máquina que prepara as democracias.
Essa máquina é a [...] escola pública.*

Anísio Teixeira

Sumário

Introdução	18
Capítulo 1: O estudo de caso como estratégia didática	25
Capítulo 2: Uma breve história da educação como política pública no Brasil	37
Capítulo 3: Políticas públicas e os dilemas da gestão pública – teorias e conceitos	59
Capítulo 4: A liderança na gestão pública da educação	91
Capítulo 5: Sangue, suor e lágrimas – Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro	112
Capítulo 6: Um coração apertado – Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte	134
Capítulo 7: Um farol a iluminar o caminho – Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis	155
Capítulo 8: Na escuridão da floresta, a imagem do professor – Secretaria Estadual de Educação do Amazonas	181
Capítulo 9: Sobressaltos ou fortuna – Secretaria Municipal de Educação de Sobral	204
Capítulo 10: Uma reforma sem “reinventar a roda” – Secretaria Estadual de Educação de Goiás	229
Capítulo 11: Aprendendo e ensinando com casos de educação	264

Prefácio

Este livro apresenta um conjunto de seis estudos de caso de implementação de políticas educacionais no Brasil. Com ele pretende-se, em primeiro lugar, contribuir para a melhoria da formação de lideranças na educação pública brasileira por meio do estudo de experiências reais, com análise criteriosa de fatos e embasamento teórico robusto. Em segundo lugar, disseminar a metodologia de ensino com estudos de caso, ainda incomum nas escolas brasileiras de educação e gestão pública.

Este projeto é inspirado no livro *The Redesign of Urban School Systems: Case Studies in District Governance*, editado por Donald R. McAdams e Dan Katzir (Harvard Education Press, 2013), que tem sido utilizado em cursos de graduação e pós-graduação nos Estados Unidos. Katzir foi nosso professor na disciplina *Leading Change in Public Education*, no Mestrado em Educação na Universidade de Stanford e esse livro fazia parte da bibliografia básica indicada por ele. Tamanho foi o impacto que essa disciplina e também a obra tiveram sobre nós que retornamos ao Brasil determinados a organizar uma publicação semelhante.

Acreditamos que a adaptação desse projeto para o nosso país vai contribuir na implementação de novas políticas públicas na área da educação – e eventualmente em outras áreas – por sua capacidade de aprofundar discussões que promovam a aprendizagem em gestão pública.

Políticas educacionais: o que podemos aprender com casos reais de implementação? e os materiais digitais de apoio que o acompanham¹ poderão

1 O conteúdo deste livro e alguns materiais de apoio adicionais estão disponíveis no *site* do projeto: <www.casosdepoliticaspUBLICAS.com.br>.

ser usados como suporte didático em cursos de licenciatura e pedagogia, bem como nas áreas de administração e políticas públicas, estabelecendo conexões entre teoria e prática no ambiente acadêmico.

Há três capítulos com conteúdo teórico de educação, gestão pública e liderança, além de um capítulo com sugestões de como usar este livro, com o intuito de facilitar a familiarização dos leitores com a estratégia didática apresentada.

Em linha com esse propósito, compusemos o título no formato de questionamento, por acreditarmos sobretudo no poder das perguntas para impulsionar a aprendizagem a partir da realidade de cada leitor. Estamos certos de que é em seu próprio contexto que cada um dá sentido ao que vê e vive. Dessa forma, buscamos oferecer oportunidades para que os leitores reflitam sobre os dilemas da gestão pública em secretarias de educação e, assim como nós, aprofundem seu conhecimento por meio do diálogo com seus pares e professores. Isso também reflete nossa visão de que a aprendizagem ativa, baseada em estudos de caso, é a melhor forma de desenvolver capacidades necessárias para a atuação em políticas educacionais.

Os casos relatados neste livro foram escolhidos em consulta a um conselho de especialistas. Com narrativa centrada no drama particular de uma personagem real, cada um deles aborda um conjunto de políticas educacionais em governo subnacional e apresenta a descrição do contexto de desenvolvimento dessas políticas, suas origens, as personagens-chave nas tomadas de decisão, os desencadeamentos ao longo do processo de implementação e os resultados obtidos. Além disso, são exploradas as relações entre o governo e os diversos atores sociais com os quais ele interage, como estudantes, familiares, professores, especialistas, universidades, empresas, sindicatos e organizações do terceiro setor.

A questão da perspectiva é inerente a qualquer estudo de caso. Portanto, a equipe deste projeto esforçou-se para reunir variadas evidências, coletar dados primários em dezenas de entrevistas, validar as atas com cada interlocutor e vasculhar arquivos jornalísticos – tudo como parte de um rigoroso processo de organização das informações, de forma a permitir ao leitor que avalie por si mesmo as escolhas técnicas e políticas em questão. Nesse esforço, diversos pontos de vista foram trazidos à tona para

corroborar a descrição dos fatos e enriquecer a narrativa, mas, sobretudo, para demarcar que a análise dos acontecimentos, dos números e das escolhas é sempre subjetiva. Não temos a pretensão de contemplar a totalidade das informações. Outras pessoas podem, legitimamente, contar as mesmas histórias de outras formas, realçar outras decisões, abordar outros atores e situações. Eis aqui, na nossa visão, apenas um recorte para servir de suporte para discussões e, esperamos, aprendizagens.

Nessa empreitada, examinamos políticas e reformas educacionais que de fato aconteceram e documentamos os meandros de seu processo de implementação. Trabalhamos com nomes reais, não com personagens fictícias – por isso enfrentamos a responsabilidade de retratar a complexidade das pessoas e das relações com rigor e transparência. Não nos furtamos a destacar os tomadores de decisão, a quais partidos políticos estavam afiliados, sob a gestão de qual governador ou prefeito trabalharam e o papel que esses governantes tiveram nas políticas educacionais descritas nos casos. Também buscamos destacar essas políticas em sua amplitude, com espaço para o contraditório, em especial no que tange aos temas mais polêmicos. O objetivo foi minimizar nossos vieses para que os leitores reflitam sobre a multiplicidade de pontos de vista e, quem sabe, ponderem de forma profunda sobre questões antes consideradas triviais.

As histórias aqui retratadas não abordam “casos de sucesso” e não se espera que sejam usadas como exemplos de boas práticas. Tampouco nos propusemos a avaliar o impacto das políticas abordadas, nem argumentamos pela relação de causalidade entre ações e resultados. Esses casos ilustram como são complexas e difíceis de ser avaliadas as políticas públicas em educação que almejam modificar parâmetros estruturais. Não há critérios definidos *a priori* para a avaliação da atuação dos gestores públicos protagonistas dos casos, nem das políticas que implementaram. É o leitor quem deve decidir se, e como, elas foram bem-sucedidas ou fracassaram. Desafiamos nosso leitor a se colocar no papel de tomador de decisão, na esperança de que ele se prepare para lidar com situações semelhantes no futuro. Afinal, desejamos que este livro alcance os atuais e futuros agentes políticos e líderes educacionais engajados na transformação da realidade social dos municípios e estados brasileiros.

Por fim, almejamos que este projeto seja uma singela contribuição para o crescimento do acesso, da qualidade e da equidade da educação pública no Brasil. E que essa melhoria ocorra pela promoção da discussão de casos reais sobre a gestão pública da educação entre aqueles que construirão esse futuro.

Boa leitura e ótimas discussões!

**Danilo Leite Dalmon,
Caetano Siqueira e
Felipe Michel Braga**

Agradecimentos

Este projeto contou com a contribuição de muitas pessoas e instituições, sem as quais nada teria saído do papel. Agradecemos, primeiro, aos nossos patrocinadores: Instituto Natura, Fundação Lemann, Editora e Fundação SM e Instituto Unibanco. Os recursos e o apoio técnico recebidos desses parceiros foram o ponto de partida para a concretização do projeto e representam o compromisso que eles têm com o aprimoramento das políticas públicas de educação no Brasil.

Agradecemos a Dan Katzir, pelo entusiasmo e pelo engajamento durante a disciplina que ministrou em Stanford, e a seu colega Donald R. McAdams, ambos autores do livro que inspirou este trabalho. Eles aceitaram nos ouvir e nos orientar quando tivemos a ideia de realizar um projeto semelhante ao deles aqui em nossa terra natal.

A equipe do projeto merece muitos agradecimentos, todos mostraram dedicação e conhecimento em suas respectivas tarefas. Agradecemos aos autores dos casos: Camila Camilo, Demétrio Rosa, Iлона Becskéhazy, Sabine Righetti e Solange Azevedo, que romperam barreiras e passaram muitas noites conversando conosco sobre formas de produzir um texto provocante e, ao mesmo tempo, coerente com os acontecimentos e com os dados coletados. Agradecemos também aos autores dos capítulos de apoio: Bruno Schettini, Carina Rabelo, Fernando Abrucio, Flávia David, Jéssica Mára, Márcia Soares e Vinícius Barqueiro, que ajudaram a definir a proposta inicial e a consolidar nossos planos. Flávia contribuiu também com a organiza-

ção logística e com os documentos do projeto, e Vinícius cuidou do planejamento das aulas-teste e da produção dos materiais de apoio aos professores.

Agradecemos também a todas as pessoas que aceitaram receber nossos autores e permitiram que suas perspectivas fossem registradas ou que forneceram informações e evidências sobre os casos relatados. Especialmente aos protagonistas: Cláudia Costin, Cid Gomes, Gedeão Amorim, Ivo Gomes, Macaé Evaristo, Rodolfo da Luz, Rossieli Soares e Thiago Peixoto. Reconhecemos o esforço que eles tiveram de nos receber e depois de confirmar as falas selecionadas para os textos finais.

Ao longo de todo o projeto, contamos com a orientação e com o apoio técnico de especialistas em educação ou em uso de casos para ensino. Agradecemos aos membros do nosso conselho: Cleuza Repulho, David Plank, Eugênio Mussaki, Luis Felipe d’Avila, Mozart Ramos, Pilar Lacerda e Ricardo Henriques. Esses especialistas nos ajudaram a escolher os casos e a definir o mote de cada um, bem como nos orientaram ao longo do árduo processo de criação do livro. Contar com a experiência que cada um tem em seus respectivos campos realmente fez diferença!

Para garantir que os casos possam ser usados em aulas e na provocação de discussões, nós realizamos aulas para testá-los. Essas aulas contaram com diversas instituições e pessoas parceiras. Agradecemos à Erica Butow, do Ensina Brasil; ao Cosme Bispo, da Fundação Lemann; à Sabine Righetti, que nos abriu um espaço na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo; à Márcia Soares, da UFMG; à equipe organizadora do “Treinamento 3.0” para *trainees* do Vetor Brasil, representada por Tomaz Vicente; e ao Fernando Coelho, professor de gestão pública na Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). As aulas-teste não foram apenas elucidativas para apontar oportunidades de melhoria dos casos, mas serviram para testar a metodologia de ensino e receber contribuições de especialistas.

Agradecemos também à SM e a toda sua equipe editorial, representada por M. Esther Nejm. Contamos com sua orientação e paciência, já que este é o nosso primeiro livro. E esperamos que não seja o único!

Por fim, mas talvez com mais intensidade, agradecemos aos nossos familiares e amigos próximos. Eles nos apoiaram nos momentos mais difíceis, compreenderam nossas ausências nos compromissos pessoais e nos ofereceram energia para continuar. Sem essas pessoas não teríamos a capacidade de sonhar alto e lutar por aquilo em que acreditamos. Obrigado!

**Danilo Leite Dalmon,
Caetano Siqueira e
Felipe Michel Braga**

Introdução

Fernando Luiz Abrucio

Felipe Michel Braga¹

Virou lugar-comum dizer que a Educação deve ser uma prioridade dos países. Mas nem sempre foi assim. Na maior parte da história humana, a formação educacional foi um privilégio das elites, tanto no Oriente como no Ocidente. Após uma longa trajetória histórica, iniciada com a reforma protestante e intensificada pelo fortalecimento do papel do Estado, algumas poucas nações expandiram o acesso às escolas na segunda metade do século XIX para todas as crianças ou para grande parte delas. No entanto, apenas no pós-Segunda Guerra Mundial, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, a Educação foi proclamada um direito global, cuja importância cresceu continuamente até os dias de hoje, tornando-se uma das grandes questões públicas de nosso tempo.

Essa transformação pode ser exemplificada pelo aumento progressivo da quantidade de crianças matriculadas em instituições escolares no mundo. Em 1950, esse número correspondia a cerca de 47% das crianças entre 5 e 14 anos; cinquenta anos depois, em 2010, o cenário tinha mudado radicalmente, com um índice de 89,1% de acesso à Educação nessa faixa etária (SPIEL e SCHWARTZMAN, 2018).

Porém, o avanço desse processo não se deu da mesma maneira nem ocorreu no mesmo tempo histórico em todas as partes do mundo. O Brasil constitui um caso retardatário, marcado por um longo período de elitismo educacional e pelo alijamento da imensa maioria da população da

1 Escrito por Fernando Luiz Abrucio e Felipe Michel Braga e revisado pelos organizadores em 2018. Biografia completa dos autores e material adicional disponíveis no *site*: <www.casosdepoliticaspUBLICAS.com.br>.

Educação formal. A universalização do ensino somente se tornou um projeto do país a partir da Constituição de 1988, isto é, há apenas trinta anos.

Tal atraso explica o tamanho dos desafios atuais da Educação brasileira e, também, a dificuldade de entender seu funcionamento e seus resultados, moldados em um período curto, marcado por inúmeras mudanças, em um contexto inédito em que coexistem processos de democratização e descentralização. Embora seja possível constatar o crescimento na média de anos de estudo da população nos últimos vinte anos, ainda se sabe pouco sobre a engrenagem da política educacional. Ela deve ser entendida de uma forma sistêmica, articulando o conhecimento sobre as **instituições** que a afetam com a compreensão do seu **modelo de governança e gestão**. São essas duas variáveis que contextualizam e definem os mecanismos que fazem com que escolas e redes de ensino tenham melhores resultados em termos de aprendizagem dos alunos.

Com o objetivo de buscar avançar no entendimento de como a implementação das políticas educacionais se dá em cada contexto, o comportamento sistêmico da engrenagem das políticas educacionais é parte do objeto deste livro. Sua estrutura baseia-se, fundamentalmente, em estudos de caso, que são utilizados nesta obra com dois sentidos: como instrumento analítico e como ferramenta pedagógica.

Assim, procura-se, primeiro, analisar seis experiências implementadas por governos subnacionais brasileiros (dois estados e quatro municípios), explorando sua complexidade decisória e seus dilemas, mostrando como os resultados da política podem ser traduzidos de forma diferente pelos diversos atores – e leitores. Trata-se de buscar conhecer a “caixa-preta” da política pública, mostrando caminhos, obstáculos, soluções propostas e perguntas não respondidas que apareceram em cada uma das situações.

Esse viés analítico é distinto de um padrão muito forte que costuma ser utilizado na discussão sobre políticas públicas no Brasil e que foi chamado, em outro contexto, por Cohen, March e Olsen (1972), de “soluções em busca de problemas”. Nesses estudos, há uma tendência muito grande de procurar uma experiência, geralmente internacional, que possa ser aplicada, sem mediação contextual, ao caso brasileiro. Ou então de encontrar uma “bala de prata” que resolva o conjunto das dificuldades educacionais, que sir-

va a qualquer situação, independentemente da especificidade local. Soma-se a isso a tendência de procurar uma resposta técnica e neutra para a Educação, algo que os estudos de caso deste livro mostram ser inviável e indesejável.

O fio condutor desta obra, como verá o leitor, baseia-se na apresentação da enorme complexidade e diversidade das políticas educacionais, seguida do debate sobre essas questões. Isso deriva, em grande medida, da escolha metodológica de analisar os estudos de caso como uma descrição densa da realidade, no sentido que Clifford Geertz (1989) atribui ao conceito, por meio do realce das múltiplas dimensões da experiência, especialmente dos dilemas e das incertezas presentes nas decisões dos atores, dos quais derivam aprendizados de como manejar melhor – embora nunca de forma ideal – a gestão das políticas públicas.

Apresentamos, ainda, outro significado para os estudos de caso: o material foi organizado como instrumento pedagógico. Dessa forma, seguindo a tradição estadunidense dos estudos de caso de ensino, este livro pode ser usado para fins didáticos, principalmente em cursos de Pedagogia, Administração Pública, Políticas Públicas, Economia e Ciências Sociais. A escrita fluida, próxima do estilo jornalístico, favorece a compreensão do texto pelos mais diferentes profissionais. E, acima de tudo, esta obra busca colaborar com a formação de uma nova leva de especialistas, gestores e lideranças em Educação que estejam mais preparados para lidar com a engrenagem sistêmica da política educacional.

O livro é dividido em duas partes, uma de capítulos teóricos e de preparação à leitura dos casos, e outra com um caso por capítulo. Considerados esses pontos, apresentamos a seguir, de forma geral e sintética, o conjunto dos capítulos que constituem este livro.

No primeiro capítulo, abrindo o caminho para a leitura da obra, uma orientação sobre como usar este livro. Por ser uma prática ainda nova no Brasil, apresenta-se como os estudos de caso podem ser abordados com uma estratégia pedagógica diferente das aulas expositivas tradicionais. O alinhamento da dinâmica da sala de aula, o protagonismo dos alunos em atividades focadas na aprendizagem ativa e a condução das aulas com perguntas orientadoras são elementos essenciais para que o objetivo pedagógico deste livro seja alcançado.

Em seguida, o livro trata de temas muito relevantes para o entendimento dos casos: os próximos três capítulos buscam, de forma resumida, apresentar o histórico da educação como política pública no Brasil, alguns dos principais conceitos teóricos de administração pública e algumas das principais teorias sobre liderança. O conhecimento da cronologia dos fatos da educação pública brasileira é fundamental, pois a dependência de trajetória contribui para entender por que há tantas diferenças entre redes estaduais e municipais de educação no país. O ferramental teórico do terceiro capítulo, comparado às experiências práticas abordadas nos estudos de caso, permite uma maior compreensão sobre o funcionamento da máquina pública e sua engrenagem. Para a implementação de políticas públicas, é óbvia a necessidade de gestores públicos com liderança, e o quarto capítulo contribui para explicitar o que faz uma pessoa se tornar um bom líder nas circunstâncias complexas como as que os casos apresentam.

Esses capítulos preparatórios sedimentam o entendimento para a leitura dos estudos de caso, mas podem também ser revistos após a leitura dos casos, para que o leitor possa cruzar essas informações e construir, pela sua própria interpretação, a compreensão de como cada narrativa traz elementos da história da educação, de gestão pública e de liderança.

Os capítulos cinco a dez trazem seis estudos de caso, cada um circunscrito a um estado ou município, sob diferentes períodos de gestão. São análises derivadas de entrevistas e coleta de dados, construídas para delinear o percurso decisório e os desafios que as lideranças precisaram enfrentar para implementar as políticas educacionais. Cabe ao leitor julgar o sucesso das reformas que buscavam audaciosamente mudar a Educação local de patamar.

No capítulo cinco, é retratado o caso da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, sob a gestão de Cláudia Costin, entre os anos 2009 e 2014. Em “Sangue, Suor e Lágrimas: Uma proposta de olhar sistêmico para a educação do Rio de Janeiro”, a narrativa descreve a busca por uma reforma compreensiva do sistema, abordando elementos como a composição dos times, com uma secretária adjunta oriunda da carreira de professores municipais e com especialistas em cargos de chefia trazidos de fora do sistema. A existência de parcerias com instituições do terceiro setor

e as dificuldades para trabalhar com os professores, que acabaram entrando em greve, são alguns dos outros elementos para discutir essa história, com desafios de comunicação e institucionalização de políticas públicas.

O capítulo seis traz o caso da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, sob a gestão de Macaé Evaristo, entre os anos 2009 e 2013. Em “Um coração apertado: A primeira proposta de parceria público-privada em educação no Brasil”, aborda-se o polêmico processo de discussão sobre parcerias público-privadas para construção de Unidades Municipais de Educação Infantil. O dilema das discussões, em um contexto no qual a Secretaria Municipal estava sob a gestão do Partido dos Trabalhadores, histórico antagonista de propostas com o objetivo de passar à iniciativa privada a gestão de espaços públicos, é o fio condutor da história, marcada por encontros e desencontros.

No capítulo sete, é apresentado o caso da Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis, na maior parte do tempo sob a gestão de Rodolfo da Luz, entre os anos 2006 e 2013. Em “Um farol a iluminar o caminho: O esforço para tentar aprovar um empréstimo que prometia colocar Florianópolis na vanguarda da educação”, o drama perpassa a articulação local e também em nível federal para aprovar um empréstimo para o município. Além disso, de forma surpreendente, mas talvez não incomum na realidade, aborda como a disputa política e a solução técnica se entrelaçam – levando, nesse caso, a história a culminar em um desfecho inesperado.

O capítulo oito expõe o caso da Secretaria Estadual do Amazonas, em parte sob a gestão de Gedeão Amorim e Rossieli Soares, de 2006 a 2012. Em “Na escuridão da floresta, a imagem do professor: Uma solução tecnológica para o ensino médio das comunidades encravadas na Amazônia”, o grande desafio é o uso de tecnologia para mediar o ensino, considerando-se a distribuição territorial dos estudantes em um amplo espaço geográfico, recortado por rios e muitas vezes sem sequer energia elétrica disponível. Inovações são desejadas, mas as limitações impostas pela legislação, bem como pelo histórico de como sempre se fez a oferta do ensino, são alguns dos elementos que diferenciam o estudo de caso do Amazonas.

O capítulo nove, por sua vez, retrata o caso da Secretaria Municipal de Educação de Sobral, sob a gestão de Cid Gomes em boa parte do

tempo, no período mais antigo deste conjunto de casos, situando-se entre os anos de 1998 e 2003. Em “Sobressaltos ou Fortuna: As idas e vindas para tentar tirar a educação da idade das cavernas em uma terra desolada”, aborda-se o início da gestão municipal da cidade por um grupo político que se manteria no poder por vários anos. Ao acompanhar os desafios de se realizar um diagnóstico da qualidade da aprendizagem local, seguido por ações para buscar melhorar o baixo índice de alfabetização observado, percebe-se uma série de tentativas, erros, acertos, trocas e mudanças. Isso pode ser, para uns, um bom exemplo de superação de obstáculos, enquanto para outros pode ser um efeito de sorte na sequência de oportunidades ou mesmo o resultado do foco em preparar alunos para testes.

O capítulo dez encerra a apresentação dos estudos de caso, com a Secretaria Estadual de Educação de Goiás, sob a gestão de Thiago Peixoto, com foco nos anos 2012 e 2013. Em “Uma reforma sem reinventar a roda: O projeto de transformação que passou por cima de professores e diretores em Goiás”, a história narra como foram os primeiros anos da gestão do secretário. O objetivo era implementar uma reforma abrangente, intitulada Pacto Pela Educação, com cinco pilares norteadores e vinte e cinco ações/metasp distribuídas entre os pilares. Na narrativa do caso, são apresentadas as fontes de inspiração e as escolhas realizadas antes de se começar a implementação, bem como os percalços para buscar as mudanças.

Por fim, o capítulo onze traz a conclusão da obra. Sem exaurir os temas e as discussões possíveis, a análise dos seis casos é retomada em perspectiva comparada, levando-se em consideração também os capítulos iniciais, de histórico da educação, liderança e gestão pública. Aborda também as relações entre os atores e seus interesses, discutindo a presença de grupos de interlocução frequentes em políticas públicas: do próprio governo (executivo, legislativo e judiciário), além de instituições do terceiro setor, de organismos internacionais e sindicatos, para citar alguns dos mais comuns. Discute ainda o papel das instituições e sua inserção no contexto da política educacional brasileira, retomando a importância da contextualização para a implementação e interpretação dos casos descritos no livro.

A obra completa, associada aos materiais disponíveis no *site*², promove, assim, o uso de estudos de caso e a disseminação do conhecimento sobre os desafios encontrados na implementação de políticas educacionais. De um lado, entrega material didático para estudo do tema de implementação de políticas, seja nas escolas de Educação e de Gestão Pública seja por pessoas entusiastas do assunto. De outro lado, contribui na disseminação de experiências reais, favorecendo potenciais melhorias na elaboração e implementação de políticas educacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COHEN, M.D.; MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25. 1972.
- GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*. São Paulo. Editora LTC, 1989.
- SPIEL, C.; SCHWARTZMAN, S. *Contribuição da Educação para o progresso social*. Internacional Panel for Social Progress. Mimeo. Brasil, 2018.

2 O conteúdo deste livro e materiais de apoio adicionais estão disponíveis no *site* do projeto, em: <www.casosdepoliticaspUBLICAS.com.br>.

Capítulo 1

O estudo de caso como estratégia didática

Vinícius Cassio Barqueiro¹

Um dos principais fatores que motivaram a elaboração deste livro foi a experiência marcante que seus organizadores, Danilo Leite Dalmon, Caetano Siqueira e Felipe Michel Braga, tiveram em um curso pautado em estudos de caso.

Mas o que há de tão especial em ler e discutir casos reais? Quais são os benefícios didáticos dessa prática? Como gestores públicos, professores e estudantes podem aproveitar ao máximo cada um dos casos aqui apresentados? Sem a pretensão de esgotar o assunto, elencamos a seguir algumas sugestões para que você faça bom proveito deste livro.

A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO DE CASO

Todo caso conta uma história, e nós somos movidos por histórias. É muito difícil ficar indiferente diante de uma boa narrativa. Em geral, identificamo-nos com as personagens, ficamos curiosos, pensamos sobre o que faríamos se estivéssemos vivendo aqueles conflitos e dilemas. Enfim, somos envolvidos racional e emocionalmente pelas narrativas. E esse envolvimento é considerado, por muitos estudiosos, fundamental para o processo de aprendizagem.

Histórias captam mais a atenção dos alunos do que abordagens teóricas e também contribuem, do ponto de vista mnemônico, para a con-

1 Escrito por Vinícius Cassio Barqueiro e revisado por Caetano Siqueira e Danilo Leite Dalmon em 2018. Biografia completa do autor e material adicional disponíveis no *site*: <www.casosdepoliticaspUBLICAS.com.br>.

solidação do aprendizado. Fatos concretos e organizados em sequência lógica ou em uma narrativa são mais fáceis de serem lembrados do que fatos isolados e desconexos (BANISTER; RYAN, 2001).

Professores que são especialistas tendem a apresentar um raciocínio muito abstrato e, em consequência, usam linguagem de difícil compreensão para os alunos que ainda são “novatos” na área de estudo. Isso geralmente dificulta o entendimento de quem está começando a aprender sobre algum assunto (AMBROSE et al., 2010).

Por isso, ancorar o aprendizado de novos conceitos e teorias em narrativas concretas é fundamental à medida que os alunos vão desenvolvendo níveis de abstração progressivamente mais elevados. O uso de narrativas reduz eventuais resistências e medos e favorece a criação de sentidos (WELLS, 1986) que englobam o potencial de aplicação do que aprendemos.

Uma boa discussão de caso “preenche a lacuna entre a teoria e a prática” (BARKLEY; CROSS; MAJOR, 2005), favorecendo o desenvolvimento de competências fundamentais em qualquer área acadêmica e profissional. Ou seja: por meio dos estudos de casos deste livro, é possível aprender não apenas conceitos e teorias sobre liderança e gestão pública na área da educação, mas principalmente exercitar habilidades e atitudes importantes para cientistas políticos e gestores públicos, como visão sistêmica, identificação e resolução de problemas, pensamento crítico, argumentação e tomada de decisão (INSPER, s.d.).

PARA PROFESSORES: ENSINANDO COM O ESTUDO DE CASOS

Há diferentes maneiras de conduzir uma boa discussão de caso. Disponibilizamos em um *site*² materiais didáticos para apoiar professores e listamos aqui alguns princípios básicos para conduzir o estudo de caso de maneira eficaz. Nossa ideia é que, com essas sugestões, o professor possa organizar e contextualizar os casos de acordo com os objetivos de seu próprio curso.

2 O conteúdo deste livro e alguns materiais de apoio adicionais estão disponíveis em: www.casosdepoliticaspUBLICAS.com.br.

ALINHAR A DINÂMICA AOS OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Antes de tudo, é importante ter claros os objetivos de aprendizagem que serão mobilizados e em qual nível cognitivo (BLOOM, 1956; ANDERSON; KRATHWOHL, 2001), ou seja, definir o que se espera que os alunos estejam aptos a realizar ao final da experiência de aprendizagem.

Se nossa expectativa envolve níveis cognitivos elementares, como lembrar e compreender, uma abordagem mais factual já é suficiente, incluindo perguntas e dinâmicas que ajudem o aluno a ter clareza do que aconteceu e das principais teorias envolvidas. Por exemplo: se o objetivo de aprendizagem envolve basicamente repertório (como ser capaz de narrar casos reais que aconteceram em secretarias de educação, ou explicar com exemplos como determinados modelos teóricos se refletem ou não em situações reais), pode-se solicitar a leitura guiada de trechos deste livro, complementando-a com atividades didáticas que ajudem a sintetizar esse conhecimento, como questionários de compreensão, linhas do tempo, resumos e mapas conceituais.

Quando esperamos que os alunos mobilizem níveis cognitivos intermediários, como aplicar ou analisar, é preciso não apenas abordar aspectos factuais, mas também permitir que os alunos tenham espaço em sala de aula para praticar as habilidades requeridas – e é aqui que entra a discussão de caso tal como foi consagrada.

Se esperamos que os alunos sejam capazes de analisar uma política pública de educação à luz de determinado modelo teórico, é preciso conduzir a discussão do caso de modo que eles tenham a oportunidade de efetivamente desenvolver essa análise. Para isso, indicamos dinâmicas estruturadas que exijam deles exercícios concretos, como: mapeamento de partes interessadas, levantamento de prós e contras e identificação de causas-raiz. Esses exercícios podem ser realizados individualmente, em pequenos grupos e até em plenária, com a mediação do professor. Nesse tipo de atividade, os alunos poderão chegar a resultados bem distintos sem que nenhum esteja errado, se a respectiva técnica de aplicação e análise tiver sido aplicada corretamente.

Por fim, quando nossa expectativa envolve níveis cognitivos altos, como avaliar e criar, precisamos de mais tempo em sala, ou mesmo fora dela, para

que os alunos realmente consigam produzir conhecimentos a partir do que discutiram. Se queremos que eles estejam aptos a propor políticas públicas voltadas à solução de problemas educacionais, podemos pedir que façam reflexões profundas antes das aulas, lendo os casos e respondendo a perguntas reflexivas abertas, ou que pesquisem dados complementares àqueles trazidos pelo caso e que, com base nesse trabalho, produzam relatórios propositivos que sejam tecnicamente coerentes e convincentes.

De forma a atingir outros objetivos de alto nível, também é interessante propor a revisão e a reescrita de um texto normativo que tenha relação com o problema que está sendo analisado – como a Lei n. 13.909 de 2011, que estabelece o plano de cargos e salários da educação no estado de Goiás.

Nível cognitivo do objetivo de aprendizagem	Exemplos de estratégias didáticas
Criar	relatórios propositivos revisão de textos normativos
Avaliar	
Analisar	mapeamento de partes interessadas levantamento de prós e contras identificação de causas-raiz
Aplicar	
Compreender	questionários de compreensão mapas conceituais
Recordar	linhas do tempo resumos

Para cada nível cognitivo da Taxonomia de Bloom revisada (ANDERSON; KRATHWOHL, 2001), indicamos uma estratégia didática adequada: níveis cognitivos básicos requerem atividades de compreensão; níveis cognitivos intermediários requerem discussão estruturada, com participação ativa dos alunos; níveis cognitivos altos requerem trabalhos criativos para além da sala de aula.

Obviamente, esse tipo de esquema não aborda toda a complexidade do aprendizado, mas ajuda a pensar na melhor estratégia didática para cada situação, levando em conta o contexto do curso e o conhecimento prévio dos alunos.

É preciso ter clareza de onde estamos e onde queremos chegar com nossos alunos, para assim definirmos quais são os caminhos didáticos mais apropriados. Por fim, resta identificar que tipo de produção concreta vai demonstrar quanto eles estão aprendendo:³ resposta a sequências de perguntas; criação de projetos; desempenho oral em debates, etc. Nas diversas situações, os casos tratados neste livro podem ser úteis, tanto para cursos introdutórios quanto para iniciativas de aperfeiçoamento de lideranças experientes.

SOLICITAR A LEITURA PRÉVIA DO CASO E FAZER DA AULA UM MOMENTO DE PARTICIPAÇÃO ATIVA DOS ESTUDANTES

Seja qual for o intuito didático, a discussão de caso é muito mais eficaz quando os estudantes se preparam para a aula. Sabemos da dificuldade que os professores encontram ao propor a leitura de textos em casa para serem trabalhados em aula. Mas acreditamos, por experiência, que é possível engajar os alunos nesse tipo de atividade, principalmente quando eles entendem a importância do seu papel na discussão.

Para preparar os alunos de maneira satisfatória, é importante garantir que tenham:

- Instruções claras e específicas de como o caso deve ser explorado. Antes de solicitar o estudo prévio do caso, vale pensar no seguinte: É importante que os alunos leiam colocando-se no lugar de algum protagonista? Há algum aspecto que deva ser focalizado ou ignorado? Há perguntas que possam ajudar a compreender melhor o caso? Enfim, diante dos objetivos a serem alcançados, é fundamental que os alunos contem com um guia de leitura, como os que podem ser encontrados no *site* do livro.
- Condições suficientes para ler e pensar sobre o caso. Para isso, é importante que algumas questões sejam consideradas, como: É preciso criar algum incentivo que potencialize a motivação dos

3 Para mais informações sobre esse modelo de planejamento didático, recomendamos a leitura do capítulo *Backward Design*, do livro *Understanding by Design* (WIGGINS; MCTIGHE, 2005).

alunos? Os alunos conseguem acessar os materiais *on-line*, ou é preciso disponibilizar cópias físicas? De quanto tempo os alunos dispõem por dia/semana para estudar? Com quanta antecedência é preciso disponibilizar o caso e o guia de leitura? Há outras atividades de estudo de outros cursos que precisam ser levadas em conta nesse dimensionamento?

- Uma cultura de colaboração em sala de aula. Os alunos precisam perceber que é fundamental estarem preparados, pois isso impacta no aprendizado da turma. Se o professor sempre compensar a falta de preparação com revisões ou aulas expositivas, dificilmente os alunos se engajarão.

Como esses pontos podem envolver mudança de postura para professores e estudantes, é importante investir tempo para se planejar e acompanhar de perto a atitude dos alunos em relação à preparação para a aula. Será muito benéfico se isso ocorrer não apenas com um professor, mas de maneira coordenada entre diferentes professores.

CONDUZIR A DISCUSSÃO POR MEIO DE BOAS PERGUNTAS

A necessidade de fazer boas perguntas não se esgota no guia para a leitura prévia. Elas também são fundamentais na condução da discussão do caso. Por isso, é importante planejar a aula, ainda que durante sua execução esse planejamento possa sofrer ajustes.

Sugerimos iniciar a aula com uma reconstituição do caso, por meio de perguntas básicas e factuais. Essa estratégia ajuda a construir um ambiente propício à participação dos alunos, pois, como são perguntas fáceis, os alunos se arriscam mais e ganham confiança para participar ativamente.

Além disso, as perguntas iniciais podem servir de avaliação diagnóstica, evidenciando o que os alunos já sabem e o que ainda precisam compreender sobre os principais temas abordados. Isso permite traçar estratégias personalizadas para chegar ao ponto desejado. Às vezes será necessário explicar um conceito que se supunha consolidado; mas também pode acontecer que conteúdos tenham de ser antecipados, quando a turma demonstrar domínio sobre o conceito básico.

Em seguida, ao avançar a problemas complexos, é importante que as questões ajudem a sistematizar e aprofundar o conhecimento que está sendo construído. Para isso, faça perguntas que permitam aos alunos fundamentar suas colocações em evidências, validando ou refutando as hipóteses levantadas por eles.

Algumas práticas simples podem ser valiosas nesse momento:

- Faça perguntas claras e específicas, uma de cada vez. Se você fizer várias perguntas ao mesmo tempo, os alunos podem ficar confusos sobre qual delas devem responder primeiro (EBERLY CENTER (B), s.d.).
- Dê tempo a eles para responder. É comum o professor ficar constrangido com o silêncio da turma e acabar dando a resposta, seja por hábito, nervosismo ou preocupação com o tempo da aula (EBERLY CENTER (A), s.d.).
- Faça perguntas fechadas, cujas respostas sejam “sim” ou “não”. Esse tipo de pergunta ajuda a filtrar os fatos e as opiniões trazidas pelos alunos, selecionando o que realmente é relevante para sustentar ou refutar a decisão em questão. Isso fortalece neles a capacidade de se posicionar de forma clara diante dos dilemas da administração pública – competência fundamental para gestores. Pergunte, por exemplo: “Se você estivesse na situação narrada nesse caso, tomaria essa decisão? Por quê?”.
- Aprofunde as contribuições e decisões dos alunos por meio de perguntas exploratórias. Peça exemplos e contraexemplos, explore o raciocínio desenvolvido, peça contraponto aos colegas. Enfim, use todas as contribuições dos alunos na aula (EBERLY CENTER (B), s.d.).

FAZER UM FECHAMENTO-SÍNTESE E AVALIAR O APRENDIZADO

Por mais bem planejada que seja a discussão de um caso, ela pode seguir caminhos diferentes, dando a impressão de que a aula ficou “solta”. Para evitar que isso aconteça, reserve um tempo para o fechamento-síntese, o suficiente para revisar com clareza, à luz dos objetivos almejados, tudo o que foi aprendido. Assim, ao final da discussão de caso, não deixe

de fazer perguntas nem de solicitar atividades que ajudem os alunos a resgatar e guardar as principais lições.

Também é essencial verificar se os alunos aprenderam aquilo que foi estipulado nos objetivos de aprendizagem da aula. Isso pode ser feito por meio de perguntas em plenária ou de questionários individuais. A complexidade da atividade de avaliação deve ser definida de acordo com a Taxonomia de Bloom, apresentada anteriormente.

Esse tipo de avaliação ajuda não apenas no aspecto somativo (gestão das notas em um curso regular), mas principalmente contribui no aspecto formativo, pois permite ao professor identificar e mostrar aos alunos os pontos em que estão bem e aqueles em que precisam melhorar (BLOOM et al, 1983).

Por fim, a avaliação do aprendizado contribui para a melhoria contínua das aulas, uma vez que os resultados de aprendizagem ajudam o professor a identificar acertos e ajustes necessários para alcançar melhores resultados com os alunos.

PARA GESTORES PÚBLICOS E ESTUDANTES: APRENDENDO COM O ESTUDO DE CASOS

Se você é estudante de administração pública ou educação, cientista político ou gestor público em atividade, vale a pena levar em conta alguns princípios que podem potencializar seu aprendizado com o estudo de casos.

Ler o livro de maneira produtiva

A simples leitura atenta dos casos já é, por si só, uma importante maneira de acessar informações e aumentar seu repertório sobre políticas educacionais. Mas, para aproveitar ao máximo a leitura, deixe-se envolver não apenas pela razão, mas também pela emoção. Imagine-se na situação dos envolvidos e preste atenção aos sentimentos que afloram diante dos conflitos narrados. Um exercício interessante é perguntar: Se eu estivesse nessa situação, o que faria? Quais são os princípios e as restrições que me levariam a essa decisão?

Além disso, caso queira analisar as situações à luz de conceitos consagrados nas áreas de liderança e gestão pública, não deixe de recorrer aos capítulos teóricos deste livro. Eles sumarizam de maneira prática como essas áreas têm procurado abordar a complexa realidade das políticas educacionais, ilustrando cada um dos casos.

Tanto na leitura dos casos quanto na dos capítulos teóricos, estabeleça metas pessoais. Para um estudante, a meta pode ser: “Vou ler para conhecer essa história ou para compreender determinado conceito”. Para um gestor público, pode ser: “Por meio desse caso, espero encontrar ideias e alternativas para um desafio real que estou enfrentando”. Não deixe de fazer anotações, resumos e mapas conceituais que ajudem você a fixar as informações relevantes e conectá-las aos seus interesses. Além disso – e talvez o mais importante –, compartilhe com outras pessoas suas descobertas: o exercício de explicar o que aprendemos é a melhor maneira de fortalecer nosso aprendizado.

Estudantes: participar ativamente da discussão dos casos

Por mais que a leitura seja importante, é na discussão dos casos que temos a oportunidade de exercitar visão sistêmica, identificação e resolução de problemas, pensamento crítico, argumentação e tomada de decisão. Sem contar que dialogando é possível explorar outros pontos de vista e percepções, o que amplia o horizonte da interpretação individual. Mas isso só é possível quando estamos preparados para discutir e dispostos a contribuir e aprender coletivamente.

Para alcançar um nível adequado de participação, é essencial ler o caso de maneira consistente e responder ao roteiro de perguntas, quando houver. Para compreensão e análise do caso, também é importante revisar toda e qualquer teoria relacionada, o que pode ser feito, entre outros meios, pela leitura dos capítulos teóricos deste livro e dos textos que eles referenciam. Assim, organize-se para isso, separando tempo de qualidade para se dedicar ao estudo.

Durante a aula, esteja aberto para aprender não apenas com o professor, mas também com seus colegas, sobretudo quando houver polêmicas e diferentes pontos de vista na turma. É no confronto de ideias que o conhecimento se fortalece.

Tanto na leitura individual do caso quanto no momento de discuti-lo em classe, é importante ter uma postura aberta à transformação, à aquisição de diferentes pontos de vista; melhor ainda: é importante construir uma opinião diante de dados, informações, argumentos e contra-argumentos.

Assim, é fundamental não ter medo de participar. Em geral, não há certo nem errado na análise crítica de casos. O que se recomenda é seguir um raciocínio coerente, baseado em evidências. Evite compartilhar opiniões se não conseguir argumentar a favor delas. Mas seja gentil consigo e com seus colegas e aproveite a segurança da sala de aula para assumir riscos. Use essa experiência para aperfeiçoar ações futuras na vida acadêmica, profissional ou política. Podem acontecer erros? Com certeza. E é desejável que aconteçam, afinal de contas são eles que nos permitem aprender.

Gestores públicos: refletir sobre a prática e compartilhar experiências de maneira franca

Já mencionamos que o gestor público pode aproveitar as experiências dos casos e sua relação com as principais teorias de liderança e gestão pública para refletir sobre a própria situação e sobre as decisões que precisa tomar, levantando questões como: O que há de semelhante e o que há de diferente entre esses casos e minha situação? O que deu certo e o que deu errado nas experiências narradas? Por quê? Em que medida o conhecimento descrito na literatura ajuda a prever cenários e validar hipóteses na prática?

Assim, para além do importante conceito do “aprender fazendo”, o gestor público tem a oportunidade de fortalecer suas competências técnicas e comportamentais por meio do acúmulo de repertório e, principalmente, da reflexão sobre sua prática à luz da experiência de seus pares. Afinal, por que o aprendizado via estudo de casos, tão comum na formação de executivos, médicos e profissionais da área jurídica, não seria útil também para gestores públicos potenciais e em atividade?

Sabemos que isso de alguma maneira já ocorre quando gestores públicos de diferentes épocas ou lugares trocam experiências informalmente. No entanto, acreditamos que uma reflexão intencional e sistemática, baseada na documentação de experiências, é rara no Brasil, onde ainda há certo “tabu”

em apresentar casos mencionando nomes de pessoas e de partidos políticos. Pode parecer um mero detalhe o fato de os casos não serem ficcionais ou “maquiados”, mas acreditamos que esse pormenor faz toda a diferença na hora de usar esse método para construir aprendizado sobre gestão pública.

Portanto, encorajamos fortemente os gestores públicos a compartilhar suas experiências de maneira franca, tal como fizeram as personagens reais envolvidas nos estudos deste livro, uma vez que casos reais são poderosos instrumentos para gerar aprendizagem sobre liderança e gestão pública e, por consequência, impactar positivamente a nossa sociedade.

Um pedido final aos nossos leitores: ajudem-nos a multiplicar a documentação e a análise de casos reais sobre políticas educacionais e gestão pública em nosso país. Quanto mais informações como essas estiverem disponíveis, mais os futuros gestores públicos terão acesso a oportunidades de se preparar e subsídios para tomadas de decisão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMBROSE, S. et al. *How Learning Works: Seven Research-Based Principles for Smart Teaching*. San Francisco: Jossey-Bass, 2010.
- ANDERSON, L. W.; KRATHWOHL, D. R. *A Taxonomy for Learning, Teaching, and Assessing: a Revision of Bloom's Taxonomy of Educational Objectives*. New York: Longman, 2001.
- BANISTER, F.; RYAN, C. Developing Science Concepts Through Storytelling. *School Science Review*, v. 83, n. 302, p. 75-83, 2001.
- BARKLEY, E. F.; CROSS, K. P.; MAJOR, C. H. *Collaborative Learning Techniques: a Handbook for College Faculty*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.
- BARNES, L. B.; CHRISTENSEN, C. R.; HANSEN, A. J. *Teaching and the Case Method: Text, Cases, and Readings*. 3. ed. Boston: Harvard Business School Press, 1994.
- BLOOM, B. S. *Taxonomy of Educational Objectives: The Classification of Educational Goals*. Handbook 1: Cognitive Domain. New York: David McKay, 1956.
- BLOOM, B. S. et. al. *Manual de avaliação formativa e somativa do aprendizado escolar*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1983.

- EBERLY CENTER (A). *Case Studies*. In: Teaching Excellence & Educational Innovation. Disponível em: <<https://www.cmu.edu/teaching/designteach/design/instructionalstrategies/casestudies.html>>. Acesso em: 31 jul. 2018.
- EBERLY CENTER (B). *Discussions*. In: Teaching Excellence & Educational Innovation. Disponível em: <<https://www.cmu.edu/teaching/designteach/design/instructionalstrategies/discussions.html>>. Acesso em: 31 jul. 2018.
- ELLET, W. *The Case Study Handbook: How to Read, Discuss, and Write Persuasively about Cases*. Boston: Harvard Business School Press, 2007.
- ERSKINE, J. A.; LEENDERS, M. R.; MAUFFETTE-LEENDERS, L. A. *Teaching with Cases*. Ontario: Ivey Management Services, 1998.
- INSPER. (s.d.) Quais os benefícios do uso de casos? Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/casos/beneficios/>>. Acesso em: 31 jul. 2018.
- NAUMES, W.; NAUMES, M. J. *The Art & Craft of Case Writing*. 3. ed. New York: M.E. Sharp, 2012.
- NEW YORK UNIVERSITY. *The Purpose of Stories*. Disponível em: <<https://www.nyu.edu/faculty/teaching-and-learning-resources/strategies-for-teaching-with-tech/storytelling-teaching-and-learning/the-purpose-of-stories.html>>. Acesso em: 31 jul. 2018.
- WELLS, G. *The Meaning Makers: Children Learning Language and Using Language to Learn*. London: Hodder and Stoughton, 1986.
- WIGGINS, G. ; MCTIGHE, J. *Understanding by Design*. Alexandria: ASCD, 2005.

Capítulo 2

Uma breve história da educação como política pública no Brasil

Fernando Luiz Abrucio¹

Para introduzir e dar sentido aos casos que serão apresentados neste livro, um elemento é essencial: a porta de entrada para a sua leitura está no entendimento da relação entre o conceito de política educacional e o contexto que a circunda. Trata-se, portanto, de fornecer o pano de fundo das experiências que serão analisadas adiante. Para tanto, três questões são estratégicas:

1. Compreender o **sentido** da Educação, mostrando para que ela serve e de que modo essas finalidades dialogam com os desafios da experiência brasileira;
2. Entender a **trajetória histórica** da política educacional brasileira, mostrando sua evolução, das origens até os dias de hoje, e realçando os principais temas e problemáticas que aparecem ao longo do período, configurando, em alguns aspectos, legados e desafios persistentes, e, em outros, novidades que mudam a rota das políticas públicas;
3. E, finalmente, mostrar, em linhas bem gerais e sintéticas, quais são os problemas e os desafios do **modelo de governança educacional** no Brasil contemporâneo.

¹ Escrito por Fernando Luiz Abrucio e revisado por Danilo Leite Dalmon e Felipe Michel Braga em 2018. Biografia completa do autor e material adicional disponíveis no *site*: <www.casosdepoliticaspUBLICAS.com.br>.

O SENTIDO DA EDUCAÇÃO – E COMO ELA É FUNDAMENTAL PARA O BRASIL

A Educação tem papel central na vida dos indivíduos e das nações contemporâneas. As pessoas passam uma grande parte da vida na escola e, cada vez mais, na universidade e em cursos preparatórios formais. Em geral, os países e os governos têm investido recursos crescentes em políticas educacionais e têm se preocupado muito com a imagem derivada das avaliações do desempenho educacional dos alunos feitas em larga escala. O maior exemplo disso é o exame Pisa (Programme for International Student Assessment), teste internacional organizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e realizado por mais de setenta países com jovens de 15 anos de idade. O Pisa tornou-se muito influente, a ponto de fazer com que governantes utilizem esse instrumento avaliativo para alçar a questão educacional ao topo da agenda pública e/ou como um dos principais guias de reformas na Educação – embora nem sempre saibam como contextualizar o uso desses dados (LINGARD, 2016).

Constatada a relevância geral, quais são as funções específicas da Educação atualmente? É possível delinear quatro papéis básicos das ações educacionais.² O primeiro diz respeito à socialização dos indivíduos na sociedade. Obviamente, a escola não é a única organização que cumpre essa tarefa, mas o fato é que ela tem uma enorme centralidade na formação da personalidade das pessoas ao longo de seus ciclos etários iniciais, desde a primeira infância até o início da vida adulta.

Entre o final do século XIX e o começo do século XX, importantes autores escreveram sobre o papel da escola na socialização dos indivíduos. Entre eles, podem ser destacados o sociólogo francês Émile Durkheim e o filósofo estadunidense John Dewey.³ Eles enfatizaram não apenas a importância do aprendizado de um saber humanista para construir a visão ética e moral dos indivíduos, como já propugnavam filósofos mais antigos como Aristóteles e Rousseau. Durkheim e Dewey foram originais em destacar a

2 O argumento a seguir baseia-se, em parte e com algumas modificações, no trabalho de SPIEL e SCHWARTZMAN (2018).

3 Para esse debate, ver DURKHEIM (2011) e DEWEY (2002).

importância da escola como organização-chave do processo educacional, cujo sentido responde a um duplo objetivo: ensinar conteúdos relevantes para o exercício futuro da vida adulta, como valores, saberes acadêmicos e profissionais, e se constituir como um espaço decisivo para os indivíduos aprenderem a lidar com o outro e com os limites colocados pela sociedade.

No contexto em que vivemos atualmente, a concepção da instituição escolar como instrumento de socialização dos indivíduos continua estratégica. Ela torna-se fundamental em um mundo em que muitos não sabem a diferença entre o público e o privado, em que muita gente não quer assumir a autonomia e as responsabilidades da vida adulta, e, pior, em um momento em que a polarização continua dificultando o diálogo e a tolerância necessários ao convívio social. Não por acaso, a questão do desenvolvimento das competências socioemocionais dos alunos, fruto de grandes avanços interdisciplinares no entendimento do fenômeno educacional, é central hoje e mostra a relevância da Educação e de suas instituições na sociedade contemporânea.

Uma segunda função da Educação diz respeito à formação de cidadãos. As organizações escolares são essenciais no processo de construção de valores e competências necessários para lidar com os direitos e os deveres presentes na vida social. Desde o pós-guerra, na segunda metade do século XX, quando as democracias começaram a se consolidar, foi produzida uma vasta literatura que objetiva mostrar o efeito positivo das taxas de escolarização na participação política (ver, por exemplo, ALMOND e VERBA, 1963; DAHL, 1989).

Evidentemente, não basta aferir apenas os anos de estudo, pois a forma como as escolas organizam sua governança, incentivando, particularmente, a autonomia e a responsabilidade de todos, afeta o aprendizado democrático, do qual a Educação pode ser portadora. Além disso, em um contexto caracterizado pela desigualdade na distribuição educacional, os mais instruídos podem agir para reduzir o peso e a participação dos mais pobres e com menor escolaridade – ou mesmo criar barreiras para a expansão do ensino. Esse é o caso do Brasil ao longo da história e suas consequências podem ser sentidas ainda hoje.

As evidências empíricas mostram, ademais, uma outra relação entre democracia e Educação: historicamente, a expansão do direito educacio-

nal ocorreu mais cedo nos países que já tinham um sufrágio eleitoral mais ampliado (LINDERT, 2004). Em outras palavras, foi a pressão política das urnas que resultou em aumento da escolarização, e não o contrário.

O caso brasileiro é um bom exemplo disso: a primeira Constituição republicana, a de 1891, proibiu o analfabeto de votar, proibição que durou até 1985, quase um século! Durante esse longo período, os indicadores de acesso e permanência na escola, bem como o próprio analfabetismo, mudaram muito devagar. Somente quando o sufrágio foi alargado aos que não eram alfabetizados é que, efetivamente, surgiu uma demanda popular pela universalização da Educação, particularmente em sua fase mais elementar, o Ensino Fundamental, levando à sua institucionalização como direito na Constituição de 1988. Resultado: em cerca de 20 anos, em torno de 2008, conseguimos praticamente universalizar o acesso às escolas para as crianças de 7 a 14 anos de idade.

Há, ainda, uma terceira visão que justifica a importância da Educação: a teoria do capital humano. A ideia de que o processo educacional pode ter efeito sobre o desempenho econômico dos indivíduos aparece na obra de vários economistas ao longo da história, podendo ser citados, entre outros, Adam Smith, Stuart Mill e Alfred Marshall. Mas foram os economistas da Universidade de Chicago que, a partir da década de 1960, mudaram o patamar desse debate, dando-lhe mais consistência teórica em relação ao efeito da Educação na produtividade e, como grande novidade, mostrando seu impacto sobre o crescimento econômico dos países. O precursor dessa corrente foi, sem dúvida, um artigo célebre de Theodore Shultz publicado em 1961.⁴ O autor estruturou melhor seu argumento alguns anos depois, no livro *The Economic Value of Education* (1963).

O conceito de capital humano mudou a visão sobre o desenvolvimento econômico. Em poucas palavras, segundo esse conceito, o crescimento de um país só é sustentável ao longo do tempo se houver o aumento do nível médio de escolarização da sociedade. Esse argumento tem ganhado força com o advento da terceira e da quarta Revolução Industrial, pois o conhecimento se tornou peça-chave para o desenvolvimento das nações e para

4 SHULTZ, Theodore. Investment in human capital. *The American Economic Review*, n. 1, p 1-17, mar. 1961.

o sucesso profissional dos indivíduos. Pode-se notar que esse argumento econômico tem ampliado o lugar da Educação na agenda pública.

No entanto, esses estudos também mostram que a Educação é condição necessária, mas não suficiente, para produzir o desenvolvimento econômico⁵. Outros fatores macro e microeconômicos, bem como variáveis sociais e geopolíticas, podem impedir ou potencializar o sucesso econômico de um país. De todo modo, a escolarização continua sendo fundamental, mas é importante ressaltar que não basta aumentar os anos de estudo da população. O que está em jogo, hoje, é a qualidade da política educacional, pois, muitas vezes, a conclusão de etapas de ensino não corresponde necessariamente ao desenvolvimento das capacidades esperadas no mundo profissional. Diante desse fato, foram desenvolvidos vários instrumentos de avaliação que objetivam mostrar o aprendizado efetivo dos alunos e, por vezes, estabelecem comparações internacionais, como o já citado Pisa, que revela o posicionamento dos países em relação aos demais.

A importância da Educação se completa com o tema da equidade. A garantia de igualdade de oportunidades educacionais é essencial para reduzir as desigualdades, que são crescentes no mundo e estruturais no Brasil. As populações dos diversos países se deparam com iniquidades de múltiplas origens: renda, gênero, cor, inserção de pessoas com deficiência e escolaridade dos pais, entre as principais. Além disso, as diversidades de pensamento e de experiência de vida devem ser consideradas. Dessa forma, a construção da igualdade deve respeitar e potencializar o encontro entre os modos diversos de ser. E o processo educacional apresenta-se como o instrumento mais apropriado para dar condições similares a pessoas que tenham pontos de partida diferentes e desiguais.

O fato é que, seguindo a trilha de Amartya Sen (2001), a Educação de qualidade é o instrumento mais eficaz para garantir a capacidade de os indivíduos escolherem os seus caminhos em várias dimensões da vida. Diante disso, o acesso de todos a uma escola de qualidade torna-se fundamental, pois as diferenças educacionais impactam diversas faces da vida social: pessoas que não têm acesso à Educação tendem a ser mais atingidas

5 Para essa discussão, ver, por exemplo, HELPMAN (2004) e PRITCHETT (2001).

pela violência, têm menos acesso à Saúde e à Cultura e, em suma, têm dificuldades de usufruir de seus outros direitos.

Dessa forma, é possível concluir que é urgente e necessário que as quatro funções da Educação – socialização dos indivíduos, preparo para a cidadania, formação de capital humano e garantia de equidade de oportunidades – sejam garantidas pelas políticas educacionais brasileiras. Porém, esse não é um empreendimento fácil de se concretizar no Brasil contemporâneo, seja pela trajetória histórica, seja pelas enormes carências que ainda existem. Mas, mesmo com todas as dificuldades, os seis estudos de caso expostos e analisados neste livro revelam as maneiras como alguns dos governos locais do país tentaram aumentar o acesso à Educação Infantil, usar tecnologia para chegar aos lugares mais distantes, melhorar a alfabetização das crianças, aperfeiçoar a atuação dos professores e dos gestores escolares e, assim, melhorar os resultados do aprendizado dos alunos. Cabe ao leitor avaliar os pontos fortes e os defeitos de cada experiência.

TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA E SEU ESTÁGIO ATUAL

A trajetória da Educação brasileira é marcada pelo atraso em relação aos países desenvolvidos e a boa parte de seus vizinhos. No Brasil, o processo de universalização do Ensino Fundamental iniciou-se apenas em 1988, décadas ou mesmo século depois de muitas nações. A despeito de ter tido um crescimento econômico fantástico e uma enorme transformação urbano-industrial no século XX, no quesito educacional o Brasil continuou subdesenvolvido, ou melhor, formou uma elite de excelência rodeada por milhões de pessoas que não tiveram a formação escolar garantida. A trajetória da política pública revela por que adotamos essa rota excludente e quais são os seus efeitos.

O Brasil escolheu um caminho elitista desde as origens, deixando a grande massa da população fora do processo educacional. Essa escolha pode ser constatada já na primeira legislação educacional instituída no país por meio da Lei de Instrução Pública de 1827. Nela, nota-se um dualismo criador de desigualdade: a Educação Primária era responsabilidade das

Províncias; e o Ensino Superior, do Governo Central. Assim, os recursos tributários passaram a se concentrar gigantescamente no plano nacional, e os governos subnacionais tinham pouca autonomia político-administrativa. Com esse desenho institucional, a maior parte dos brasileiros foi excluída das instituições escolares (ABRUCIO, 2010).

O avanço da escolarização da população durante o Império foi inexpressivo, o que fazia do Brasil um país de analfabetos. A Proclamação da República trouxe esperança e alguns avanços. Nesse período, houve um debate maior sobre a importância da Educação, ainda que incipiente, com o surgimento dos primeiros pensadores do tema pedagógico no país, como Manuel Bonfim e o grupo da chamada Escola Nova (GOMES, 2002). Alguns estados, como Rio Grande do Sul, São Paulo, Bahia, Ceará, Minas Gerais e a então capital, o Rio de Janeiro, fizeram reformas educacionais, criaram escolas (até mesmo para a formação de professores – as chamadas Escolas Normais) e organizaram os ciclos educacionais, rompendo o imobilismo do período imperial em relação à expansão do ensino. No entanto, é importante ressaltar que muitas dessas reformas só ganharam maior consistência ao final da Primeira República, na década de 1920, e seus resultados só ficaram mais claros nas duas décadas seguintes.

A estrutura da política pública educacional brasileira nasceu em meio às reformas estaduais que ocorreram na Primeira República, embora já houvesse previamente leis nacionais, como a de 1827 ou a Reforma Rivadávia,⁶ de 1911. Entretanto, o elemento principal dessas regulamentações era o afastamento do governo federal da então educação primária. Essa trajetória histórica criou uma tradição, que vigorou na maior parte do século XX, caracterizada pela maior participação dos governos estaduais, aliada à pouca interferência da União e à inexistência de ação dos municípios. Salvo poucas exceções, essa situação criou um contexto de desigualdade na expansão dos primeiros anos de ensino em todo o país. A origem das políticas públicas de Educação foi afetada fortemente

6 A Reforma Rivadávia, Lei Federal do Ensino Superior e Fundamental, foi implementada em 5 de abril de 1911, pelo Decreto n.º 8.659. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8659-5-abril-1911-517247-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 set. 2018.

pelo caráter estadualista do federalismo da Primeira República, em suas duas principais características: forte autonomia dos governos estaduais e grande desigualdade entre eles. Desse modo, produziu-se uma enorme distância educacional territorial no país, entre os que fizeram as reformas e aplicaram mais recursos no ensino, e os que não fizeram tal processo. A ausência de uma visão nacional para a Educação consagrava a disparidade entre os estados – e, em última análise, entre os cidadãos brasileiros.

A chegada do varguismo ao poder poderia ter mudado profundamente esse quadro de desigualdade territorial, ampliando a expansão dos primeiros anos de ensino por todo o país. O projeto de Vargas era fortalecer o Governo Federal e aumentar o caráter nacional da ação estatal. Em grande medida, ele conseguiu realizar esse objetivo, iniciando um novo período de maior intervenção do Estado, inclusive criando o “modelo daspiano”, que significava a criação da primeira burocracia meritocrática no país destinada a produzir políticas públicas (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010).

Além disso, no bojo da revolução varguista, surgiu um projeto específico para a Educação. Entre os grupos que apoiaram Vargas, estava um conjunto de 26 intelectuais que escreveram, em 1932, o chamado Manifesto dos Pioneiros. Redigido por Fernando de Azevedo, com o apoio de importantes educadores como Anísio Teixeira e Lourenço Filho (ambos participantes de reformas educacionais nos estados), o documento propunha a universalização da educação pública, gratuita e laica para crianças de 7 a 15 anos. Para tanto, defendiam uma nova articulação entre o governo federal e os governos subnacionais, por meio da combinação de uma política nacional com a execução descentralizada dos serviços educacionais.

O Manifesto dos Pioneiros aliava dois elementos essenciais nas políticas públicas: de um lado, um **ideário**, centrado na universalização do ensino (“uma educação igual para todos”), no fortalecimento das escolas e em propostas pedagógicas extremamente modernas para a época (talvez até para os dias de hoje), e, de outro, um **modelo institucional** de federalismo capaz de assegurar o caráter normativo e redistributivo da ação federal e aumentar a proximidade entre os governos subnacionais e os

cidadãos atendidos, o que possibilitaria maior *accountability* e eficiência com a provisão local. O manifesto propunha, assim, a construção de uma estrutura educacional parecida com o que mais recentemente foi chamado de Sistema Nacional de Educação (ABRUCIO e SEGATTO, 2014).

As promessas e as esperanças advindas do varguismo, porém, não se concretizaram. Mesmo tendo criado o Ministério da Educação – inicialmente chamado de Ministério da Educação e Saúde Pública – em um de seus primeiros atos do Governo Provisório, em novembro de 1930, o governo de Getúlio Vargas apresentou um conjunto de prioridades diferentes. O aumento da ação estatal centrou-se mais fortemente no governo federal – e não nos estados e nos municípios – e teve como principal objetivo ações voltadas ao desenvolvimento econômico, e não à constituição de um Estado de Bem-Estar Social, baseado em direitos e políticas sociais. Desse modo, a Educação Básica configurou-se como uma preocupação secundária no projeto de Vargas.

Houve, é bem verdade, iniciativas educacionais, particularmente no período do Estado Novo, mas não se dirigiram à universalização do ensino. O modelo de desenvolvimento varguista tinha como objetivo formar uma elite de alta qualidade e estabelecer formas de educação profissionalizante. Seguindo essa diretriz, houve reformas e fortalecimento do Ensino Superior, bem como a criação do modelo do Sistema S, que garantia um aprendizado voltado para atividades profissionais nos serviços e, sobretudo, na indústria.

Para o que chamamos hoje de Educação Básica, a principal reforma dos 15 anos varguistas foi reorganizar os ciclos de ensino por meio de uma legislação nacional, o que levou à criação do Exame de Admissão, que era uma prova obrigatória para passar do primário ao ginásio. Essa avaliação tornou-se uma das principais barreiras para o avanço das crianças na escola, tendo um enorme efeito de redução das taxas de escolarização e elitização do ensino. O pior é que o Exame de Admissão durou até 1971!

A melhoria da Educação pública no pós-guerra foi pontual e lenta ao longo de quase vinte anos. Embora a Constituição de 1946 propusesse um federalismo cooperativo, a União continuou pouco presente no ensino básico público e se concentrou na ampliação de seu papel no nível superior, cabendo geralmente aos governos estaduais a gestão da Educação Básica.

Como os estados eram muito mais desiguais entre si do que já eram na Primeira República, em termos de renda, capital humano e capacidade governamental, os avanços nesse período ampliaram as diferenças educacionais por todo o território nacional.

Uma novidade desse período (1946-1964) foi a tentativa de Anísio Teixeira, grande educador do país, em prol da municipalização do ensino no IV Congresso das Municipalidades, em 1957. Porém, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada em 1961, “não expressou os apelos do movimento municipalista no sentido da consolidação de sistemas de ensino de bases locais” (ARAÚJO, 2005: 221). O fato é que a municipalização só avançou em larga escala quase trinta anos depois, com a Constituição de 1988.

A ditadura militar (1964-1985) seguiu muitas das linhas propugnadas pelo período varguista, especialmente a prioridade dada ao Ensino Superior, que teve um enorme avanço ao longo desse período, tanto em termos de institucionalização como de expansão, baseadas em iniciativas como a criação do vestibular, o fortalecimento da pós-graduação acadêmica – via sistema CNPq-Capes – e o fim do modelo de cátedra, além do enorme crescimento da provisão feita pelo setor privado.

Nesse período, também houve reformas e ações importantes para os primeiros ciclos de ensino, ao que se somou a criação de um grande programa de combate ao analfabetismo, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), desenvolvido para solucionar um problema que atingia, no início da década de 1970, um pouco mais de 30% da população brasileira. Todavia, nesse momento, a maioria dos analfabetos estava fora do sistema escolar, o que tornava mais difícil atingir os resultados esperados. Além disso, o país vivia um período de grande crescimento da sua população infantil e jovem. Portanto, esse público deveria ter sido privilegiado nas políticas educacionais do regime autoritário, o que não ocorreu. O fracasso desse programa diante do contexto brasileiro da época pode ser visto no fato de, no início dos anos 1980, a taxa de analfabetismo da população ter decrescido minimamente, atingindo os 25% (DRAIBE, 1994, p. 292).

Para além dessa prioridade mal escolhida, o regime militar atuou mais forte na Educação Básica por meio de uma grande reforma curricular,

realizada pela Lei n. 5.692/1971, que ampliou o período do ciclo fundamental para oito anos e estabeleceu a divisão do ensino em 1º e 2º graus – primário, ginásio (já sem o Exame de Admissão) e colegial. Mais do que isso, esse período foi importante para iniciar o processo de massificação da cobertura escolar, que só foi possível com a ampliação dos recursos, particularmente com a aprovação do salário-educação, que destinava um terço desse recurso para o governo federal – especificamente para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – e dois terços para as secretarias estaduais de Educação.

Embora tenha ocorrido o crescimento do número de escolas e de matrículas no primeiro grau – no segundo grau essa mudança foi bem pequena –, durante a ditadura militar, essa transformação não resultou na universalização do acesso. Segundo o Censo de 1980, cerca de 40% das crianças de 7 a 14 anos estavam fora da escola. A maior parte das crianças entrava no sistema formal de ensino, mas depois o abandonava: mais da metade dos alunos não completava as duas primeiras séries, e menos de 25% completavam o primeiro grau (DRAIBE, 1994, p. 292).

A análise das políticas educacionais estabelecidas pelos militares possibilita concluir que, para criar um modelo de universalização do ensino, é preciso ter um sistema voltado à garantia do direito à Educação, com mudanças que abrangem tanto a ação do governo federal, dos estados e dos municípios como a própria escola. Além disso, as políticas devem considerar as estratégias pedagógicas adotadas pelas instituições escolares. Um exemplo disso foi muito bem documentado e analisado por Sergio Costa, no seu clássico estudo *Pedagogia da Repetência* (1991), que mostra a reprovação como marca do sistema escolar da época e uma das responsáveis pelas altas taxas de evasão dos alunos, de modo que não bastava expandir fisicamente as escolas para solucionar o baixo acesso e garantir a permanência dos alunos.

A partir de 1985, a redemocratização colocou o tema educacional em um novo patamar, como fica claro na Constituição Federal de 1988, a primeira do país a propor o estabelecimento do direito à Educação. As mudanças em prol da Educação tinham como principal causa uma transformação maior da sociedade: a Constituição de 1988 representou um

conjunto de demandas pela construção de um Estado de Bem-Estar Social democrático, algo inédito em nossa história. Esse processo abarcou diversas políticas públicas. De lá para cá, os governos têm feito reformas e ajustado sua gestão para alcançar esse duplo objetivo.

No que concerne à Educação, quatro grandes mudanças orientaram a transformação de seu modelo de política pública. Primeiro, a busca pela universalização do acesso à escola para todos e de forma igualitária. Nesse momento, com a promulgação da Constituição, isso significou a obrigatoriedade da inclusão de todas as crianças de 7 a 14 anos nas instituições escolares. Mais adiante, com a Emenda Constitucional 59, em 2009, essa faixa foi expandida para toda a Educação Básica, abrangendo as idades de 4 a 17 anos, da Educação Infantil ao Ensino Médio. Além disso, nos últimos vinte anos, foram tomadas medidas legais para garantir o acesso de indígenas, pessoas com deficiência e outros grupos historicamente alijados das escolas públicas, além da criação de cotas raciais e sociais em algumas universidades.

Considerando o legado negativo da história e o curto intervalo de tempo, depois de trinta anos, os resultados da diretriz constitucional foram bastante positivos: o país praticamente universalizou o ensino fundamental, aumentou em três vezes a porcentagem de jovens formados no ensino médio e mais do que duplicou o número de alunos no Ensino Superior, em um processo que está mudando “a cor e o endereço” dos universitários. Embora a transformação tenha sido significativa, ainda há muita coisa a ser feita, especialmente no que se refere à primeira infância, à evasão no ensino médio e ao acesso à universidade.

Uma segunda agenda advinda da Carta Constitucional foi a da democratização do ensino público. A mudança na maneira tradicional – e autoritária – como eram tratados os alunos e a ampliação dos mecanismos de participação dos pais e da sociedade no controle democrático do sistema educacional são novidades importantes.

A profissionalização da política educacional, processo que perpassa o Ministério da Educação (MEC), as redes e as escolas, foi outra questão derivada do arcabouço da nova Constituição. Tal tema apareceu em uma série de outras legislações infraconstitucionais, como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no Fundo de Manutenção e De-

envolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e em normas relativas ao planejamento e à avaliação das ações educacionais. Em um período de vinte anos, houve uma mudança no perfil dos profissionais da área, com mais destaque para o corpo docente, que ganhou maior qualificação no conjunto do país (SIMIELLI, 2015) – lembrando que no Brasil, sobretudo nos estados mais pobres, havia muitos professores sem formação específica.

Nesta mesma linha temática, é preciso destacar os avanços nas políticas de avaliação, que têm mostrado a real situação dos alunos e das redes de ensino no Brasil, e as melhorias na gestão, por vezes induzidas por programas federais, resultantes de inovações no plano local. Algumas dessas formas de gestão inovadoras são analisadas nos seis estudos de caso apresentados neste livro.

É importante ressaltar que o aperfeiçoamento da gestão educacional ainda é um processo bastante inconcluso. Ao considerarmos o destaque dado pela literatura internacional à gestão como uma variável central para a Educação (ABRUCIO, 2016), torna-se fundamental o desenvolvimento de políticas e medidas que deem concretude à gestão brasileira das escolas. Contextualizando para o caso brasileiro, as ferramentas de gestão são necessárias para melhorar a qualidade das escolas e aumentar o aprendizado dos alunos brasileiros, especialmente os que vêm de famílias mais carentes. Exemplos nesse sentido passam pela formação de professores e de gestores escolares, pelo aumento da capacidade gerencial das redes de ensino e pela capacidade de as escolas aprenderem a usar com mais efetividade os resultados das avaliações.

Por fim, a Constituição de 1988 definiu um novo tipo de arranjo federativo para a Educação, no qual à União caberia um papel normatizador, indutor e supletivo, ao passo que a execução das políticas de Educação Básica seria responsabilidade dos estados e dos municípios. A grande novidade seria a expansão da oferta municipalizada de ensino num país que não tinha, na maior parte do seu território, essa tradição político-administrativa. No entanto, a descentralização no Ensino Fundamental ocorreu por meio de uma duplicidade de redes (CURY, 2008), isto é, tanto os governos estaduais como os municipais poderiam atuar nessa etapa

educacional. Esperava-se que a coordenação entre estes entes federativos aconteceria por meio daquilo que foi chamado pelo arcabouço constitucional de Regime de Colaboração. A passagem da letra da lei para a realidade não foi – e não tem sido – um processo linear no caso do federalismo educacional. A municipalização das redes, por exemplo, que seria uma peça-chave da universalização do acesso, não deslanchou logo de início, e em 1994 a provisão dessa etapa de ensino continuava fortemente estadual (ABRUCIO e FERREIRA COSTA, 1998, p. 150).

A mudança em prol da municipalização só começou a ocorrer em larga escala após aprovação do Fundef, a partir da Emenda Constitucional 14, aprovada em setembro de 1996, mas cuja implementação em território nacional iniciou-se em 1º de janeiro de 1998. A sistemática desse Fundo fazia com que as redes que tivessem mais matrículas recebessem mais recursos – uma lógica que fazia o “dinheiro correr atrás dos alunos”. Essa foi uma alteração com grande impacto, visto que a partir daí cresceu substancialmente a provisão municipal de ensino, fator que foi responsável pela universalização do ensino fundamental. Em última análise, o processo de municipalização conseguiu trazer e manter os mais pobres nas escolas, pelo menos durante o ensino fundamental (CENEVIVA, 2011), mesmo que ainda não se tenha a qualidade educacional desejada. Eis aí uma grande transformação em nossa trajetória histórica.

O Fundef foi posteriormente substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional n. 53, em 2006, e implementado paulatinamente entre 2007 e 2009, período com interseção com a maior parte dos casos tratados neste livro. O novo Fundo ampliou sua atuação para a Educação Infantil e o Ensino Médio.

Cumprir observar que o federalismo educacional brasileiro ainda contém muitos problemas de coordenação, a despeito da promessa do Regime de Colaboração expressa no artigo 211 da Constituição. Falta à Educação o que existe em outros setores, como a Saúde, Recursos Hídricos e a Assistência Social: um Sistema de Políticas Públicas que articule os níveis de governo. Seria um Sistema Nacional de Educação, já definido como necessário pela Emenda 59 e pelo último Plano Nacional de Educação, mas

que ainda não foi implementado (ABRUCIO, SEGATTO e PEREIRA, 2016).

Não obstante esse desafio de coordenação, a realidade educacional brasileira mudou muito de 1988 até os dias atuais. Houve vários avanços em termos de acesso, cobertura, qualidade das organizações escolares e de seus profissionais, maior precisão no desenho das políticas públicas, bem como uma melhoria no resultado dos alunos (combinação de desempenho com fluxo escolar), mais claramente nos anos iniciais do ensino fundamental.

Os desafios, no entanto, continuam muito grandes. Primeiro, porque o legado histórico negativo é muito forte. Além disso, a Educação é um fenômeno cujos efeitos concretos são intergeracionais, ou seja, quanto mais as famílias, ao longo das gerações, tiverem acesso à escola, mais seus filhos e netos terão potencial de aprendizado. No caso brasileiro, tomando como base a maior parte da população, apenas uma ou duas gerações tiveram acesso razoável ao processo educacional. Já a população dos países mais desenvolvidos e/ou com melhores resultados no Pisa tem tido contato permanente e orgânico com a escolarização há pelo menos quatro gerações. O efeito da participação dos pais e dos avós nas instituições escolares não pode ser negligenciado, pois, além de ser importante persistir em medidas que colaborem para o ingresso e a continuidade dos alunos nas escolas, é preciso garantir a qualidade da experiência escolar de todos os brasileiros, sem deixar de considerar a necessidade de estabelecer um processo contínuo de conscientização dos cidadãos em relação à relevância da Educação.

Para dar conta desses desafios, uma agenda de mudanças se impõe. No entanto, para empreender mudanças dessa magnitude é preciso conhecer os processos de governança institucional e de gestão que acontecem no Brasil. Os seis casos estudados neste livro mostram dificuldades e inovações no processo de produzir políticas educacionais, cujo contexto e cujas perspectivas são influenciados pela história da educação brasileira. Assim, a baixa capacidade de gestão das prefeituras do Amazonas ou dos diretores escolares do interior cearense em um dado momento pode ser entendida como uma consequência da distribuição desigual de acesso à educação nas últimas décadas. Antes, porém, de chegar à discussão suscitada por essas experiências, é válido realçar os desafios mais amplos que se colocam atualmente à governança educacional brasileira.

A GOVERNANÇA EDUCACIONAL NO BRASIL: SÍNTESE DOS TEMAS MAIS IMPORTANTES

A seguir, pretendemos fazer uma caracterização sintética da governança educacional brasileira e de seus desafios. Como veículo que coloca em prática a legislação da área, o federalismo é a principal arena institucional que define, delimita e provisiona as políticas públicas em Educação. Como dito anteriormente, com a Constituição de 1988, o Brasil optou por um modelo que procura equilibrar a ação federal de normatização, indução e redistribuição com a implementação subnacional. Esse modelo teve avanços em termos de ampliação do acesso ao ensino, mas, tal qual também já fora ressaltado, há problemas de coordenação e colaboração entre os níveis de governo, que precisariam ser resolvidos, principalmente, pelo estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação.

Quando pensamos na governança, esse cenário comparativo deve ser complementado por três aspectos. O primeiro é a grande heterogeneidade e desigualdade de situações entre os entes federativos. Há muitas diferenças econômicas, sociais, culturais e físicas no território brasileiro. Isso exige que as soluções gerais sejam customizadas de acordo com as condições locais. Municípios muito pequenos e mais pobres deveriam contar com mais cooperação local e/ou estadual. Cidades grandes localizadas em regiões metropolitanas têm uma dinâmica diferente, que exige maior escala de ação – três dos casos analisados neste livro têm essa característica. Os estados também são diferentes entre si. A experiência do Amazonas relatada nesta obra mostra como a distância territorial modifica o desenho das políticas educacionais.

Em segundo lugar, destaca-se a baixa capacidade institucional da maior parte das secretarias estaduais e municipais. Em geral, mesmo nas secretarias com maior desenvolvimento organizacional, inexistem carreiras de Estado que alimentem os cargos burocráticos, e o número de especialistas e gestores que lidam com os problemas educacionais é insuficiente.

À fragilidade gerencial soma-se a descontinuidade das políticas públicas, um verdadeiro empecilho que assola a maior parcela dos governos subnacionais brasileiros. Diante desse quadro, algumas das inovações relatadas nesta obra correm o risco, por exemplo, de serem modificadas a cada nova eleição, independentemente de terem ou não gerado resultados. Isso não

quer dizer, no entanto, que políticas públicas não devam ser alteradas quando se constata a necessidade. Mas a melhor forma de aperfeiçoar as políticas é, geralmente, por meio de modificações incrementais, que incorporem o aprendizado propiciado pela trajetória e pelas experiências anteriores.

Do ponto de vista da gestão, ainda é escassa a formação de gestores educacionais no Brasil. Essa escassez se expressa na qualidade dos gestores escolares e nas secretarias – neste último caso, inclusive em termos quantitativos. Os gestores educacionais devem desenvolver em sua prática um conjunto de competências e habilidades – como será constatado na leitura dos casos –, mas a maioria não tem acesso a capacitação, nem há incentivos institucionais que levem à aquisição dessas qualificações. Entre as habilidades necessárias para o desempenho da gestão educacional, podem ser ressaltadas:

- A capacidade de trabalhar em equipe, com base em uma prática colaborativa e voltada a resultados.
- A estruturação de estímulos à liderança empreendedora e inovadora.
- A adoção de uma visão mais sistêmica das políticas públicas, norteadas pelo encadeamento entre o processo de formulação e o de implementação.
- A busca de uma burocracia que compatibilize os múltiplos objetivos que caracterizam e guiam a gestão pública, os chamados **Es** da Administração – eficácia, eficiência (fazer mais com menos), efetividade (impacto), equidade, empoderamento (participação), ética (probidade e responsabilização), entrelaçamento entre as políticas e as organizações (coordenação) –, de modo que os resultados não possam ser guiados por uma métrica apenas.
- A criação de competências de gestão deve levar em conta, além de padrões gerais, aspectos singulares relacionados ao tipo de política pública e de cargos, o que significa que é preciso customizar a formação profissional dos diretores, dos supervisores regionais de ensino e dos gestores de rede.
- A capacitação contínua dos funcionários públicos é essencial para o sucesso das políticas, sendo mais bem realizada quando feita no próprio local em que o serviço é prestado, de acordo com os desafios atinentes à função.

- A construção de uma cultura organizacional voltada ao atendimento dos cidadãos e dos anseios da sociedade também é necessária.

Os casos relatados aqui devem contribuir como cenários para análise dessas características dos órgãos de gestão da educação. Procurar construir esse perfil profissional, de forma intencional e planejada, é uma tarefa muito importante para melhorar a qualidade da governança educacional brasileira. Mas, além desses tipos de habilidades e conhecimentos, é fundamental estruturar a política educacional por meio de uma **visão sistêmica**, capaz de levar em conta o conjunto de ações e instâncias envolvidas, quais sejam:

- a. construção da agenda no universo político e social;
- b. estabelecimento do processo decisório interno à administração pública, no momento da formulação;
- c. definição da forma de implementação, bem como de seus critérios de sucesso, seus problemas e seus dilemas;
- d. identificação das razões que levam à continuidade ou à descontinuidade dos programas e das ações;
- e. avaliação dos resultados e compreensão de sua relação com os insumos/programas governamentais;
- f. descoberta, caracterização e disseminação dos instrumentos que seriam responsáveis pela melhora do desempenho educacional;
- g. e, para fechar o círculo sistêmico, consolidação do aprendizado adquirido com o conjunto do processo, o que redundará no aperfeiçoamento contínuo da gestão da política educacional, pelos canais dos instrumentos administrativos, das práticas dos gestores e da visão geral dos *stakeholders* sobre a educação e seu funcionamento.

Para dar conta dessa visão sistêmica da política educacional, além de melhorias institucionais e organizacionais, é preciso se guiar pela ideia de que os principais atores do sistema devem ser empreendedores de políticas públicas,⁷ capazes de articular a política com a gestão, de produzir propostas baseadas em evidências e diagnósticos sobre o que e como reformar, de

7 Sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas, ver a revisão feita por CAPELA, 2015. Sobre o uso desse conceito no Brasil, ver ABRUCIO e GAETANI, 2006, que estudam o papel de reformistas de gestão pública nos estados brasileiros.

construir relações entre os atores da formulação e da implementação e de se comunicar e se responsabilizar perante a sociedade. Empreendedores capazes de articular conhecimento de gestão pública e de liderança, temas abordados nos dois próximos capítulos deste livro.

Uma das grandes questões da governança educacional é como fazer a ponte entre as redes de ensino e as escolas. O modelo brasileiro é rede-orientado, em comparação à estrutura escola-orientada que vigora principalmente nos países de cultura anglo-saxã e no mundo nórdico. Isto é, no Brasil, as principais regras de gestão, como a gestão de pessoas, de infraestrutura, de compras, entre outras, são comandadas pelas redes de ensino. Esse modelo apresenta vantagens, como o aumento da possibilidade de combater desigualdades e coordenar o sistema. Entretanto, há igualmente aspectos negativos, como a redução do papel dos gestores escolares e a perda de autonomia da escola nas tomadas de decisão mais adequadas à sua realidade, levando mais em conta a opinião da comunidade escolar (profissionais da Educação, alunos e famílias).

Antes de simplesmente opor os dois modelos – escola-orientado *versus* rede-orientado – e escolher um deles, o mais importante é saber como potencializar os aspectos positivos de ambos. Para isso, as redes têm de assumir mais fortemente seus papéis redistributivos (melhoria das escolas em pior situação) e de coordenação, ao mesmo tempo em que os gestores educacionais precisam criar condições para que os gestores escolares tenham possibilidades de basear e nortear suas ações de acordo com a singularidade de cada escola, tendo instrumentos para melhorar o clima escolar, fortalecer os laços com as famílias e empreender mudanças que favoreçam o aprendizado dos alunos.

Ao aplicar essas ideias nas políticas educacionais estudadas neste livro, é importante ressaltar que as experiências lidam com propostas audaciosas para temas relevantes como primeira infância, acesso à educação para pessoas que moram em áreas remotas, alfabetização de crianças com menor capital social, atendimento à juventude no Ensino Médio e aumento da proficiência dos alunos em avaliações externas. Para alcançar suas metas, os governos subnacionais analisados usaram tecnologias de informação, criaram articulações com atores externos e novas formas jurídicas de gestão,

promoveram mudanças no padrão de seleção e no plano de carreira de professores e diretores, entre outros instrumentos – cabendo ao leitor julgar se tiveram sucesso ou não na implementação. Tanto as temáticas abordadas como as ferramentas utilizadas pelos estudos de caso analisados nesta obra podem inspirar a transformação em outros governos, desde que se leve em conta a contextualização do uso dessa informação. Ao mesmo tempo, é possível levantar os acertos e os erros dos gestores protagonistas dos casos.

Todos os casos, dos que fracassaram aos mais bem-sucedidos, ensinam que a inovação, como todos os elementos da governança, passa por caminhos difíceis, pois solicita a junção entre o técnico e o político, o estabelecimento de formas de comunicação entre os atores e, o que é mais complicado, a criação de instrumentos que garantam a boa implementação e a continuidade da política – ou seja, sua sustentabilidade. Assim, aquele que queira levar os ensinamentos desses casos para a aplicação prática em algum governo precisa considerar a diferença das situações e, sobretudo, que os percalços, os erros e os compromissos são aprendizados tão ou mais importantes que a solução proposta em si.

Nos casos estudados, aparecem atores como escolas, organismos internacionais, universidades, gestores públicos de carreira, dirigentes de livre nomeação, entes federativos, atores do setor privado, sindicatos, entre os principais. Logo, é importante ressaltar que a boa implementação das políticas, incluindo a educação, depende de capacidades relacionais e contratuais de construção da agenda, implementação e responsabilização.

Ademais, a prática democrática de construir políticas públicas deve guiar a vida cotidiana das organizações educacionais. Isso vale para a relação entre as redes e as unidades escolares, para a dinâmica interna das escolas e para o relacionamento com a sociedade. Seguindo essa linha de raciocínio, é importante abrir a caixa-preta da engrenagem educacional e disseminar as lições aprendidas com a implementação das ações governamentais em Educação, tal qual este precioso livro descreve e analisa com riqueza de detalhes. Ao final, quanto mais atores sociais conhecerem a complexidade envolvida em produzir ensino de qualidade em um país tão desigual como o nosso, mais poderemos contar com aliados para construir uma coalizão que coloque o tema educacional efetivamente no centro da agenda pública brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. p. 39-70. 2010.
- _____. *Formação de professores no Brasil: Diagnóstico, agenda de políticas e estratégias para a mudança*. São Paulo: Moderna, 2016.
- _____; FERREIRA COSTA, V. M. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, n. 12, 1998. Série Pesquisas.
- _____; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da Gestão Pública nos Estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: Luciana Lima Costa (Org.). *Avanços e perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.
- _____, PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; Pacheco, R. S. (Org.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, v. 1, p. 27-71, 2010.
- _____; SEGATTO, C. I. O Manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um Sistema Nacional de Educação. In: CUNHA, C. da; GADOTTI, M.; BORDIGNON, G.; Nogueira, F. *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília: Ministério da Educação, p. 40-57. 2014.
- _____; SEGATTO, C. I. ; PEREIRA, M. C. G. *Regime de Colaboração no Ceará: Funcionamento, Causas do Sucesso e Alternativas de Disseminação do Modelo*. São Paulo: Instituto Natura, 2016.
- ALMOND, G.; VERBA, S. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- ARAUJO, G. C. DE. *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. 2005. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de São Paulo, 2005.
- CAPELA, A. C. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. *Cadernos Ebape*. 1 (1), 486-505. 2015.
- CENEVIVA, R. *O nível de governo importa para a qualidade da política pública? O caso da educação fundamental no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2011.
- CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 19, n. 105, set/dez 2008.

- DAHL, R. A. *Democracy and its Critics*. Yale University Press, 1989.
- DEWEY, J. *A escola e a sociedade. A criança e o currículo*. Lisboa: Relógio D'Água Editores, 2002.
- DRAIBE, S. As políticas sociais do regime militar: 1964-1984. In: SOARES, G.; D'ARAÚJO, M. C. *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Editora da FGV. 1994.
- DURKHEIM, E. *Educação e Sociologia*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- GOMES, A. M. C. A escola republicana: entre luzes e sombras. In: GOMES, A.C.; PANDOLFI, D.; ALBERTI, V. (Org.). *A República no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 384-437.
- HELPMAN, E. *The mystery of economic growth*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.
- LEI DE 15 DE OUTUBRO DE 1827. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38398-15-outubro-1827-566692-publicacaooriginal-90222-pl.html>. Acesso em: 23 set. 2018.
- LINDERT, P. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University, 2004.
- LINGARD, B. Pisa: Fundamentações para participar e acolhimento político. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 37, n 136, jul/set 2016.
- MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA (1932) E DOS EDUCADORES. Recife: Massangana/Fundação Joaquim Nabuco, 2010.
- PRITCHETT, L. “Where has all the education gone?”. *The World Bank Economic Review*. v. 15, n. 3, p. 367-391, 2001.
- RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. *Revista Estudos Avançados da USP*, São Paulo, v. 12, n. 5, p. 7-21, 1991.
- SCHULTZ, T. Investment in human capital. *The American Economic Review*, v. LI, n. 1, p. 1-17, march 1961.
- SCHULTZ, T. W. *The economic value of education*. Columbia University Press, 1963.
- SEN, A. *Desigualdade Reexaminada*. Rio de Janeiro: Record. 2001.
- SIMIELLI, L. *Equidade educacional no Brasil: análise das oportunidades educacionais 2001-2011*. Tese de Doutorado. FGV-Eaespp, 2015.
- SPIEL, C; SCHWARTZMAN, S. *Contribuição da Educação para o Progresso Social*. Internacional Panel for Social Progress. Mimeo. Brasil. 2018.

Capítulo 3

Políticas públicas e os dilemas da gestão pública: teorias e conceitos

Flávia David
Carina Fonseca
Jéssica Pereira¹

O presente capítulo busca relacionar teoria e prática na gestão pública, com o intuito de ilustrar como o arcabouço teórico pode ajudar o gestor público nos dilemas e conflitos enfrentados no cotidiano dessa gestão. Sem pretensões de exaurir o rico e amplo debate em torno das políticas públicas, este trabalho traz conceitos e discussões teóricas que podem auxiliar na leitura dos seis casos (Amazonas, Belo Horizonte, Florianópolis, Goiás, Rio de Janeiro e Sobral) que são apresentados neste livro.

Os estudos de caso cumprem um papel inovador, pois inserem novos horizontes na análise de políticas públicas. Os vários pontos de análise que emergem das distintas realidades abordadas são importantes para a visualização dos desafios e dilemas enfrentados pelos gestores públicos, especialmente em contextos como o brasileiro, com grande desigualdade territorial.

Nesse aspecto, a teoria tem como propósito ampliar as possibilidades de análise e oferecer instrumentos para a construção de debates, discussões e inserções, dadas as necessidades próprias de cada contexto de gestão pública, que, por vezes, apresenta características muito peculiares. A fundamentação dos casos com base em perspectivas teóricas servirá de suporte à prática da gestão pública, seja no âmbito dos casos deste livro, seja na reflexão e na análise de outros casos e de realidades práticas.

1 Escrito por Flávia David, Carina Fonseca e Jéssica Pereira e revisado pelos organizadores em 2018. Biografia completa das autoras e material adicional disponíveis no *site*: <www.casosdepoliticaspUBLICAS.com.br>.

O capítulo está dividido em seis seções que trazem debates teóricos em torno de conceitos pertinentes aos casos. Na primeira seção, apresentam-se os conceitos que envolvem os **atores** de políticas públicas na teia de interesses e estratégias que orientam suas ações. A segunda seção lança mão do **modelo do ciclo de políticas públicas** para analisar os processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas, bem como os conceitos que a eles se relacionam. A terceira seção expõe os **modelos de reforma da administração pública** presentes na história do Brasil (patrimonialista, burocrático e gerencial) e discute novos modelos de aperfeiçoamento da gestão pública (governança e societal). A quarta seção aborda o **federalismo** e a **coordenação das relações intergovernamentais** que influem diretamente na gestão pública e nas políticas públicas. Já a quinta seção trata da temática de **governos de coalizão** e de **questões partidárias** que permeiam os casos. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

1. ATORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERESSES E ESTRATÉGIAS

O termo atores de políticas públicas (*stakeholders*) compreende aqueles cujos interesses são afetados, positiva ou negativamente, por decisões e ações de uma determinada política. Os atores variam ao longo do tempo e conforme a política pública específica. Cada ator político pode exibir lógicas próprias de comportamento, interesses e recursos de poder² (RUA; ROMANINI, 2009). Podemos distinguir os atores em dois tipos principais: públicos e privados. Os atores públicos são aqueles que desempenham uma função pública, atuam supostamente regidos pelos interesses públicos e/ou utilizam recursos de natureza pública. Os principais atores públicos são os políticos e os burocratas.

Os políticos são atores cuja posição resulta da conquista de mandatos eletivos (presidente, governadores, prefeitos, legisladores) ou da designação política (ministros, secretários, diretores e presidentes de empre-

2 Recursos financeiros, posições de autoridade, capacidade de mobilização política, reputação, vínculos com outros atores relevantes, habilidades estratégicas, conhecimento e informação são exemplos de recursos de poder.

sas estatais). A atuação desses atores nas políticas públicas é baseada no cálculo eleitoral, na filiação partidária e no compromisso com o governo na implementação dessas políticas. Como exemplos de atores políticos, temos todos os secretários de Educação dos casos desenvolvidos, assim como prefeitos, governadores e vereadores.

Os burocratas,³ diferentemente dos políticos, “devem a sua posição à ocupação de cargos situados em sistema de carreira pública, que exigem conhecimento especializado. Controlam, principalmente, recursos de autoridade, posições organizacionais e informações” (RUA; ROMANINI, 2009, p. 14). Para os autores, os burocratas buscam, entre outros objetivos, progredir na carreira, melhorar sua remuneração e ampliar sua gama de poder e recursos sobre as políticas públicas a partir do fortalecimento institucional e da mobilização dos seus quadros.

Salientamos que pode ser tênue a divisão entre burocratas e políticos: os políticos, por vezes, exercem cargos em organizações burocráticas; e burocratas se envolvem em atividades políticas. Os agentes burocráticos são capazes de desenvolver projetos políticos, visando promover interesses pessoais ou organizacionais. “Por esse motivo, é comum haver disputas não apenas entre políticos e burocratas, mas também conflitos entre organizações burocráticas em diferentes setores do governo” (RUA; ROMANINI, 2009, p. 15). Ilustrando essa interação, no caso do Amazonas, o advogado Rossieli entra em cena como burocrata para lidar com as licitações complexas do Centro de Mídias da Educação do Amazonas (Cemeam) e, tempos depois, torna-se um ator político no cargo de secretário de Educação do estado.

Já os atores privados são aqueles que operam na esfera privada, na esfera econômica ou em atividades extramateriais, como valores éticos e morais, religião, etnia ou gênero. Compreendem, entre outros, empresários, trabalhadores, grupos de interesse, associações civis ou religiosas, sindicatos, organizações não governamentais (ONGs), partidos políticos, movimentos sociais (RUA; ROMANINI, 2009). Esses atores privados podem estar no âmbito internacional, nacional, regional e/ou setorial. Eles também podem atuar formalmente, quando são indivíduos ou organizações que desempenham

3 A burocracia pode ser subdividida em: alto escalão, médio escalão e baixo escalão (burocracia de nível de rua).

papéis predeterminados, e informalmente, mediante participação em redes de políticas públicas (*policy networks*)⁴ e de coalizão de defesa.⁵

No que se refere à sua visibilidade, Kingdon (2007) discrimina os atores em visíveis e invisíveis. Os atores visíveis são os que normalmente estão presentes na mídia e na percepção do público, como: presidente da República, governadores, prefeitos, burocratas de alto escalão e legisladores. Em contrapartida, os atores invisíveis são os que aparecem mais pontualmente perante o público, como burocratas de carreira, acadêmicos, assessores e consultores internos ou externos ao governo. Como exemplo de ator invisível, pode-se citar o professor Linhares, que coordenou o projeto de alfabetização no município de Sobral.

Kingdon (2007) também define os atores como empreendedores públicos (*policy entrepreneurs*), que são indivíduos dispostos a investir seus recursos de poder, seu tempo e sua energia em uma proposta de política pública, com vistas à sua concretização. Os empreendedores de políticas públicas são hábeis negociadores e estão sempre atentos às janelas de oportunidades, situações em que conseguem estabelecer uma ligação entre os problemas e as alternativas de soluções (RUA; ROMANINI, 2009).

Atores de políticas públicas têm interesses individuais e buscam satisfazê-los por meio de estratégias. Nas fases das políticas públicas, os atores sociais e os agentes públicos empregam seus recursos de poder, de acordo com a disponibilidade: força política, recursos financeiros, informação e capacidade de gestão para apoiar ou rejeitar as decisões tomadas. Nesse contexto, os tomadores de decisão (*decision-makers*) buscam alterar a situação problemática imbuídos de seus recursos de poder, enquanto agentes burocráticos fazem o mesmo, o que conduz a múltiplos resultados potenciais para as políticas públicas, que retroalimentam a agenda governamental e todo o ciclo da política pública (RUA; ROMANINI, 2009).

4 *Policy networks* são redes, geralmente informais, formadas pelos atores públicos e/ou privados constituídos em torno de interesses compartilhados (SCHNEIDER, 2005).

5 As coalizões de defesa são atores que se agregam dentro dos subsistemas, segundo crenças, opiniões, ideias, conhecimentos, interesses compartilhados, e que buscam manipular as regras, os orçamentos e o pessoal das instituições governamentais, a fim de alcançar seus objetivos. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Em interação, os atores podem se comportar de diferentes formas para influenciar as políticas públicas e se beneficiar delas. Existem quatro tipos principais de interação: lutas, jogos, debates e pressão pública (RAPOPORT, 1980; RUA; ROMANINI, 2009). As lutas implicam um alto grau de conflito e acontecem quando as preferências dos atores são inconciliáveis, e a vitória dos interesses de um ator corresponde à derrota dos demais. Os jogos são as situações mais habituais na política, e sua lógica é a da competição, na qual os atores buscam vencer os adversários, sem eliminá-los da competição, como em negociações, acordos e barganhas políticas. Os debates são as circunstâncias nas quais um ator busca convencer o outro dos seus argumentos e da adequação de suas propostas, com base em conhecimento e informações. Por meio da persuasão, o ator pode ser capaz de mudar a preferência do outro e torná-lo um aliado, como no caso de Florianópolis, quando o secretário de Educação, Rodolfo, convence João Amin (presidente da Câmara e da oposição) a aprovar o empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). E, por último, a pressão pública é a interação na qual ocorrem ações (manifestações coletivas, uso da imprensa, greves) para chamar a atenção da opinião pública para um determinado problema político. Dois casos, por exemplo, são marcados por duas greves que culminaram em crises de gestão: a greve dos professores do Rio de Janeiro na gestão de Cláudia Costin e a greve em Goiás em oposição às medidas tomadas pelo secretário Thiago Peixoto.

2. O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

As políticas públicas representam o “Estado em ação” nos diversos campos da vida em sociedade. Envolvem a tomada de decisões públicas no âmbito do processo político decisório, com base em debates e conflitos de ideias e interesses entre diferentes grupos e atores. Nas diferentes arenas de decisão e deliberação (Legislativo, Executivo, Judiciário, conselhos, fóruns, entre outros), é definido um conjunto de questões que dão forma às políticas públicas: o problema ou a situação social em que se deseja intervir, diretrizes e metas, objetivos, implementação de atividades e alocação de recursos finan-

ceiros e humanos. Assim, decisões e análises de políticas públicas implicam responder: quem ganha o quê, por quê, e que diferença faz (SOUZA, 2006).

Desde a década de 1950, os estudos sobre análise de políticas públicas ganharam espaço, assim como instituições, regras e modelos que regem sua decisão, implementação e avaliação (SOUZA, 2006).⁶ Como recurso didático e analítico, a literatura divide o ciclo de políticas públicas em fases que se articulam e se retroalimentam e podem indicar ajustes necessários para o aperfeiçoamento da política pública. Tal recurso analítico configura um modelo que poderá ser utilizado pelo gestor como instrumento de análise dos casos aqui apresentados. De acordo com Prado (2004, p. 46): “Dizemos que gerenciar um processo qualquer é planejá-lo previamente, acompanhar sua execução comparando-a com o planejado e corrigir os desvios sempre que necessário”. Cada fase da política pública deve ser minimamente delimitada e considerar as diferentes percepções dos atores, além de propiciar reflexões e questionamentos importantes sobre tais políticas.

As fases do ciclo compreendem: i) formulação; ii) implementação; iii) monitoramento e avaliação; e iv reformulação, como pode ser visualizado na Figura 1, a seguir:⁷



FIGURA 1: Ciclo de uma política pública.

6 Sobre as teorias e os modelos de análise de políticas públicas, ver Souza (2006), Marques e Faria (2013) e Dye (2010).

7 Adaptação do Ciclo PDCA, do inglês: *Plan* (planejar), *Do* (fazer), *Check* (verificar), *Act* (agir).

Formulação

A formulação de políticas públicas envolve um conjunto de processos que incluem, pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas que servirão de base para as escolhas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão do Executivo; e a implementação dessa decisão (KINGDON, 2007). Entre esses processos, pode-se identificar o estabelecimento de uma agenda referente à expansão da educação infantil em Belo Horizonte e a procura por alternativas ao projeto, as quais culminam com a decisão de implementar uma parceria público-privada (PPP). Por outro lado, a busca por maior acesso à educação infantil em Florianópolis leva à decisão de tentar aprovar o financiamento do BID. Nos dois casos, observamos o estabelecimento de uma agenda, a proposição de alternativas de ação e a implementação de uma decisão.

Existem diversos modelos teóricos que analisam a formação de agenda de políticas públicas.⁸ Mas, de forma geral, podemos dizer que uma agenda governamental de políticas consiste em uma lista de prioridades inicialmente estabelecidas, às quais os governos e os atores ligados a eles devem dedicar suas energias e atenções em um determinado momento. No processo decisório, os atores lutam para incluir as questões de seu interesse nessa lista de prioridades, para que se constituam objeto de decisão política (RUA; ROMANINI, 2009).

Uma demanda (nova, recorrente ou reprimida) entra na agenda governamental quando desperta o interesse dos formuladores de políticas públicas, ao ser reconhecida como um problema político (KINGDON, 2007). No caso do Amazonas, há um problema político em jogo diante da realidade territorial e socioeconômica do estado: Como levar educação a todos?

Segundo Rua e Romanini (2009), para que o problema chame a atenção do governo e passe a configurar como um item prioritário da agenda governamental, é necessário, entre outros pontos: i) mobilização da ação política organizada (coletiva ou individual), como pode ser observado na

8 Sobre os diferentes modelos de análise da formação de agenda, ver Kingdon (2007), Capella (2007), Subirats (2006) e Neto et al. (2015).

mobilização da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro para implementar seu programa de reforma; ii) uma situação de crise, calamidade ou catástrofe; iii) uma realidade demonstrada por indicadores, como a alta taxa de analfabetismo em Sobral; e iv) uma situação de oportunidade, como as identificadas em Sobral, tanto com a participação do Instituto Ayrton Senna quanto com o incentivo à ação via inovações provocadas pelos projetos do governo federal.

Os atores, instituições, conjunturas e contextos podem dificultar ou vetar a entrada de temas na agenda governamental. Entre os casos, observa-se que os sindicatos, em geral, exercem o papel de oposição ao vetar e/ou dificultar processos motivados por questões específicas em cada situação, seja na oposição à PPP em Belo Horizonte, seja na oposição diante da política salarial sinalizada pelo secretário Thiago Peixoto em Goiás, na oposição à gestão de Cláudia Costin, que culminou em greve e crise, no caso do Rio de Janeiro.

A formação da agenda também implica a escolha de alternativas para solucionar o problema. Na análise e na formação de alternativas, é preciso: i) identificar as causas; ii) identificar as opções de como enfrentar o problema; iii) analisar essas opções em seus aspectos políticos, institucionais e econômicos; iv) identificar as preferências e os interesses dos atores; v) considerar a consulta e a participação dos atores envolvidos; e vi) chegar a definições consensuais para legitimidade e sustentabilidade.

Após esse processo de formação de agenda e análise do problema e de alternativas de solução, é chegado o momento da tomada de decisão. A decisão política representa, então, um acúmulo de intenções sobre a resolução de um problema, expressa na forma de determinações legais (leis, decretos, resoluções). No entanto, “isso não garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida” (RUA; ROMANINI, 2009, p. 90).

Implementação

A implementação é um conjunto de decisões e ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores so-

bre uma determinada política pública. Para Rua e Romanini (2009), a implementação consiste em fazer uma política “sair do papel” e funcionar efetivamente. Essa etapa envolve a definição de projetos e programas e a organização do aparelho administrativo com recursos financeiros, materiais e tecnológicos para executar uma política (SARAVIA, 2006; RUA; ROMANINI, 2009). Foco dos estudos de caso presentes neste livro, a fase de implementação traz aos gestores os desafios concretos da realidade e as dificuldades inerentes a tentativas de modificá-la.

Muitas vezes, as ações já estão em andamento quando os planos são divulgados, como em Goiás. Nesse caso, quando o plano para a reforma educacional foi lançado e o pacto, estabelecido, algumas ações já estavam em progresso, como a reformulação das eleições para diretor de escola e o pagamento de bônus por assiduidade aos professores.

A implementação de uma política pública não ocorre automaticamente, visto que pode apresentar configurações distintas e dinâmicas peculiares. Por exemplo, quando uma política envolve diferentes níveis de governo (federal, estadual, municipal), diferentes regiões de um território ou, ainda, diferentes setores de atividade, sua implementação pode se tornar bastante problemática, já que o controle desse processo se torna mais complexo. Por isso, é importante considerar os vínculos e a cooperação entre diferentes organizações e atores na execução de uma política. Como exemplo, a construção de parcerias com os municípios foi um dos marcos do caso do Amazonas, sendo essas parcerias ora solução, ora desafio para a implementação da política.

Contudo, a implementação vai muito além da execução das decisões inicialmente tomadas. Mesmo que já tenha ocorrido um processo decisório durante a formulação da política pública, a implementação dessa política requer novas decisões ao longo da sua trajetória. Nesse elo que existe entre formulação e implementação, a literatura destaca duas abordagens – *top-down* e *bottom-up* – que podem nos ajudar a compreender a realidade e também aconselhar os atores envolvidos na implementação sobre como melhor conduzir cada política.

O modelo *top-down* (de cima para baixo) entende, por um lado, a implementação como um conjunto ordenado de atividades para alcançar

objetivos previamente estabelecidos e, por outro, como um sistema de comandos centralizados e hierárquicos. Nessa concepção, “a implementação cabe especificamente aos burocratas, cuja margem de decisão limita-se aos aspectos operacionais e que devem se manter fiéis aos objetivos originais da política” (RUA; ROMANINI, 2009, p. 93). A implementação, portanto, estaria marcada apenas pela atividade técnica, operacional e executiva (mas não deliberativa), que garantiria que as políticas fossem executadas de forma tão exata quanto possível. Além disso, esse modelo enfatiza uma distinção clara entre formulação e implementação. Um exemplo desse tipo de abordagem pode ser identificado no processo de formulação e implementação da reforma geral do ensino iniciada na gestão de Cláudia Costin, no caso do Rio de Janeiro. Porém, a crítica a esse modelo é que, muitas vezes, não existe uma separação clara entre as duas etapas e, quando aplicado, ele tende a comprometer o resultado das políticas públicas. Além disso, é possível a manifestação da “infidelidade normativa” (LIMA, 2001), na qual os atores locais não cooperam com as diretrizes políticas porque discordam do processo ou das decisões que levaram a elas, ou porque não foram consultados antes de serem orientados a implementar determinado fluxo de ações.

Das críticas a esse modelo, surge a abordagem *bottom-up* (de baixo para cima).⁹ Nessa perspectiva, a importância recai sobre as redes dos atores envolvidos nas atividades das políticas públicas, com suas metas, estratégias, ações e contatos. Reconhece-se, assim, a participação e o poder dos atores em cooperar, bem como a capacidade deles de encontrar soluções para seus problemas, conjuntamente com os formuladores e os implementadores da política. Esse modelo também questiona e rejeita a ideia de que a política pública é definida apenas no topo do sistema e que os executores deveriam seguir rigorosamente os seus objetivos, como proposto pelo modelo *top-down*. Isso porque, no nível mais baixo da “entrega” dos bens e serviços, existe certo grau de discricionariedade dos burocratas de nível de rua, pois eles estão mais próximos dos problemas reais dos cidadãos que os tomadores de decisão no topo do

9 Sobre a abordagem *bottom-up*, ver Hill (2006).

sistema político (RUA; ROMANINI, 2009). Isto é, tais implementadores (como professores e assistentes sociais) têm algum grau de poder para tomar decisões e adaptar os objetivos e, com isso, influenciar o processo de implementação e o resultado da política pública.¹⁰

Para que a implementação se torne uma realidade, é necessária a mobilização dos atores políticos. Ocorre um hiato ou um déficit de implementação quando uma política pública não pode ser colocada em prática da maneira apropriada porque os envolvidos com sua execução não foram suficientemente cooperativos ou eficazes, ou porque, a despeito de seus esforços, não foi possível superar os desafios externos – já que o contexto afeta a implementação (RUA; ROMANINI, 2009).

Monitoramento e avaliação

Na gestão de políticas públicas, o monitoramento e a avaliação são instrumentos essenciais que podem ser integrados a todo o ciclo, subsidiando a identificação do problema, o levantamento de alternativas, o planejamento e a formulação da intervenção na realidade, o acompanhamento da implementação e os ajustes a serem adotados para manutenção, aperfeiçoamento ou interrupção das políticas públicas (RUA; ROMANINI, 2009). Para isso, é importante considerar variáveis como o tipo de política pública e de arena política, o contexto inter e intraorganizacional no qual ocorre a implementação e o cenário externo sobre o qual a política deverá exercer seu impacto (RUA; ROMANINI, 2009).

O monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, por parte de gestores, do desenvolvimento das políticas em relação a seus objetivos e metas (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006). Podemos destacar como objetivo do monitoramento o controle do cumprimento dos prazos e da provisão de insumos, qualidade, preços e produtos previstos. Ademais, os indicadores e índices sociais¹¹ são importantes instrumentos de monitoramento que dão subsídio aos gestores públicos na adoção

10 Sobre o papel da burocracia na implementação de políticas públicas, ver Subirats (2006) e Lipsky (1996).

11 Sobre índices e indicadores sociais, ver Jannuzzi (2001) e Costa e Castanhar (2003).

de medidas corretivas e ajustes de aperfeiçoamento da política pública (JANNUZZI, 2001). No caso de Sobral, por intermédio de monitoramento, foram implementadas medidas corretivas. No final do primeiro mandato do prefeito Cid Gomes, constatou-se uma alta taxa no indicador de analfabetismo, que orientou quais medidas corretivas seriam implementadas no segundo mandato, com o objetivo de reduzir esse índice.

Já a avaliação busca estabelecer relações causais entre as ações realizadas e os objetivos almejados, podendo ser realizada antes, no decorrer ou depois da execução dessas ações, sempre com vistas a mensurar o desempenho do programa. A avaliação pode, ainda, contribuir para a viabilização das atividades de controle interno e externo, por instituições públicas e pela sociedade, conferindo mais transparência e *accountability* (responsabilização) às ações do governo (RUA; ROMANINI, 2009).

Além de envolver objetivos relacionados à eficiência, à eficácia e à efetividade¹² dos processos de gestão pública, a avaliação é decisiva para o processo de aprendizagem institucional e para a busca de ganhos das ações governamentais em termos de satisfação dos cidadãos e de legitimidade social e política. A avaliação da política pública passa por um processo constante de ajuste e análise de desempenho, e é nessa fase terminativa que decisões finais são tomadas sobre a continuidade (com reformulações ou não) ou o encerramento da política pública (RUA; ROMANINI, 2009). Portanto, para Rua e Romanini (2009), os processos avaliativos são de suma importância para a reforma, a modernização e a democratização das políticas públicas.¹³ Ao longo do livro, os casos remetem a processos de avaliação nacional de aprendizagem, como a Prova Brasil, e a outros sistemas similares de avaliação, como a Avaliação Diagnóstica do Sistema de Avaliação do Estado de Goiás (Saego), que inclui a Prova Goiás (similar à Prova Brasil) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Goiana (Idego), nos moldes do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que puderam servir de subsídios para o monitoramento e a avaliação das políticas abordadas.

12 Sobre eficiência, eficácia e efetividade, ver Cohen e Franco (2008) e Costa e Castanhar (2003).

13 Sobre monitoramento e tipos de avaliação, ver Jannuzzi (2011) e Cohen e Franco (2008).

3. AS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A literatura¹⁴ sobre modelos organizacionais baseia-se em cinco principais modelos, sendo três já consolidados (o patrimonialista, o burocrático e o gerencial) e dois, mais recentes, ainda em construção (o de governança pública e o societal). Cada um deles tem potencial para mudanças substanciais que se apresentam como solução aos problemas da administração pública. Porém, como argumenta Abrucio (2006), não há uma via única de reforma administrativa adotada por todos os países, mas sim um pluralismo organizacional, com diversas propostas de mudança do antigo modelo administrativo patrimonialista.

O **modelo patrimonialista**, mesmo que de forma desorganizada, foi o primeiro de administração do Estado. Nesse modelo, não havia distinção entre a administração de bens públicos e a de bens particulares: o soberano (chefe do Executivo) podia usufruir livremente dos bens públicos sem qualquer prestação de contas à sociedade.

No patrimonialismo, não existiam carreiras organizadas no serviço público nem divisão do trabalho. Os cargos eram todos de livre nomeação do chefe do Executivo – que os direcionava para parentes e amigos –, e quem os detinha considerava-os um bem próprio de caráter hereditário (passava de geração para geração). O Estado-administração não atuava de forma coletiva, e, conseqüentemente, o foco das ações não se centrava no atendimento das demandas sociais nem no desenvolvimento da nação. “Os benefícios oriundos do Estado e da Administração não eram destinados ao povo, mas para um pequeno grupo encabeçado pelo chefe do Executivo” (PALUDO, 2013, p. 50). No caso de Sobral, observam-se traços significativos do modelo patrimonialista. Quando Cid Gomes ganhou a eleição, um dos grandes problemas enfrentados por ele foi o de combater os resquícios de um modelo patrimonialista que conduzia, especialmente, a forma como eram feitas as contratações de pessoal e o uso da gestão pública para beneficiar amigos e parentes.

14 Vide: Bresser-Pereira (1996, 2006); Cunha, Medeiros e Aquino (2010); Paula (2005); Secchi (2009).

No Brasil, o modelo patrimonialista predominou desde a Colônia até a República Velha, e suas principais características foram: clientelismo,¹⁵ nepotismo,¹⁶ corrupção e predominância do poder doméstico na elaboração de decisões e alocação de recursos. Para Amorim (2000), o Estado era poderoso, autoritário e autolegitimado, sendo a sociedade totalmente subordinada a ele. Mais uma vez, Sobral mostra-se como caso emblemático desse modelo, uma vez que toda a sua gestão foi historicamente estruturada com base em nepotismo e clientelismo. Um exemplo marcante foram as chamadas “biroskas”: encontradas ainda no final da década de 1990, eram “minúsculas escolas rurais isoladas, com classes multisseriadas, de estrutura física muito simples e precária, que sequer pareciam escolas, controladas pelos líderes políticos da cada localidade”.

O modelo patrimonialista começou a perder força com o início do processo de industrialização e quando as demandas sociais forçaram os governos a adotar um novo modelo de organização capaz de responder tanto aos anseios dos comerciantes e industriais quanto aos da sociedade em geral (PALUDO, 2013). Diante da desorganização do Estado, era preciso reestruturar e fortalecer a administração pública para que esta atendesse às novas demandas, sobretudo as de cunho econômico. Surgiu, então, o modelo burocrático¹⁷ na segunda metade do século XIX.

O **modelo burocrático** foi adotado pela administração pública em todo o mundo, sobretudo no Ocidente a partir do século XX, e caracterizou-se por especialização e divisão das funções, impessoalidade, formalidade, racionalismo, controle e profissionalismo meritocrático. Trouxe novas ideias à administração pública: a separação entre a coisa pública e a privada, regras legais e operacionais previamente definidas, reestruturação e reorientação da administração para atender ao crescimento das

15 Caracterizam-se por uma forma de relação entre diferentes atores políticos envolvendo concessão de empregos, benefícios materiais e fiscais, vantagens econômicas, obras, etc. em troca de apoio político.

16 Quando um agente público utiliza sua posição de poder para nomear, contratar ou favorecer parentes ou amigos próximos em cargos públicos ou políticos. A prática do nepotismo é vedada na administração pública no Brasil pelo Decreto n. 7.203 de 2010.

17 Seu principal idealizador foi o alemão Max Weber, que, no início do século XX, escreveu suas obras a respeito da burocracia e das organizações burocráticas. Ver Weber (1992).

demandas sociais e aos papéis econômicos da sociedade, juntamente com o conceito de racionalidade e eficiência (SECCHI, 2009; PALUDO, 2013).

No Brasil, a reforma que visou romper com o modelo patrimonialista, com base em ideais do modelo burocrático, iniciou-se após a década de 1930. Tal modelo surgiu em meio ao quadro de aceleração da industrialização, no qual o Estado assumiu papel decisivo de interventor no setor produtivo de bens e serviços (SECCHI, 2009; PALUDO, 2013). A administração pública passou por um processo de racionalização, em oposição às estruturas patrimonialistas, que trouxe o surgimento das primeiras carreiras burocráticas, por meio da adoção de concursos públicos e da modernização da administração de pessoal, dos processos administrativos de compras e contratações.

Mas o modelo burocrático foi amplamente criticado, acusado de disfunções práticas, sobretudo aquelas que apontavam para o “engessamento” da administração pública, que se tornaria cada vez mais ineficiente, lenta e cara (MERTON, 1957). Para os críticos, esse modelo acarretou rigidez às regras de forma exagerada, incapacidade de se ajustar às mudanças do ambiente organizacional, além de não atender às demandas da sociedade civil e relegar o conteúdo das políticas públicas.

Diante desse cenário, surgiu o **modelo gerencial** (ou nova gestão pública), na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial (SECCHI, 2009). A eficiência da administração pública – a junção entre reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como cliente-beneficiário – tornou-se essencial. Para Bresser-Pereira (2006), o intuito dessa reforma foi fazer com que o governo gerasse mais resultados – posicionando-se contrariamente ao modelo burocrático, que enfatizava os processos –, em atendimento às demandas da sociedade. Podemos citar oito princípios das reformas gerenciais: desburocratização, descentralização, foco no cidadão, competitividade, profissionalismo, foco no desempenho e nos resultados, transparência e *accountability* (BRESSER-PEREIRA, 2006; SECCHI, 2009, PALUDO, 2013).

No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se imprescindíveis. A administração pú-

blica deve ser, então, permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e flexível para dar mais autonomia para os gerentes obterem resultados (PALUDO, 2013).

A reforma gerencial do Estado brasileiro emergiu nos anos 1990 como condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado (por meio da exoneração e da demissão de funcionários por excesso de quadros) e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1996).¹⁸ Assim, os principais objetivos da administração pública gerencial no Brasil seriam: melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; garantir a propriedade e o contrato, promovendo o bom funcionamento dos mercados; assegurar a autonomia e a capacitação gerencial do administrador público; e assegurar a democracia por meio da prestação de serviços públicos orientados para o cidadão-cliente e controlados pela sociedade (CUNHA; MEDEIROS; AQUINO, 2010).

Em muitos governos brasileiros, uma aplicação prática desse modelo foi a implantação do “Acordo de Resultados”, que fixa metas de desempenho específicas para órgãos e entidades governamentais. O desempenho do governo passa a ser medido, de um lado, pelos resultados mensurados por meio de indicadores finalísticos de qualidade e universalização dos serviços e, de outro, pelo custo do governo para a sociedade. Dois casos são marcados por iniciativas do modelo gerencial ao estabelecerem um programa com base em “metas”: Rio de Janeiro e Goiás. Em ambos os casos, os gestores definiram a bonificação de acordo com os resultados alcançados pelos professores e diretores de escolas.

Todavia, a administração pública gerencial também não logrou os objetivos a que se propôs, apresentando inadequações de técnicas e práticas oriundas do setor privado na sua aplicação na administração pública, além de negligenciar as questões políticas e de democratização do Estado. De tais críticas surgem os modelos de governança pública e societal.

18 O modelo foi aplicado, sobretudo, a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995.

A reforma de **governança pública** propõe um modelo horizontal de relações entre os atores públicos e os atores privados no processo de elaboração de políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se em uma mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. Esse modelo é impulsionado, primeiro, pela crescente complexidade, pela dinamicidade e pela diversidade das sociedades, que colocam os sistemas de governo sob novos desafios; e, segundo, pela ascensão de valores neoliberais e pela desconfiança da sociedade quanto à habilidade do Estado em lidar com problemas coletivos. Assim, prega a redução das autoridades nacionais em favor de organizações internacionais (Nações Unidas, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial), organizações não estatais (mercado e organizações não governamentais) e organizações locais (governos locais e agências descentralizadas, por exemplo) (SECCHI, 2009).

O modelo de governança pública também “denota a coordenação de atores estatais e não estatais nas operações de governo, e as PPPs são os exemplos mais básicos” (SECCHI, 2009, p. 361). Klijn e Teisman (2003, p. 137) definem as PPPs como “cooperação entre atores públicos e privados de caráter temporário na qual os atores desenvolvem produtos mutuamente e/ou serviços e onde riscos, custos e benefícios são compartilhados”. No caso de Belo Horizonte, as PPPs são o ponto central do debate. A busca por atores não estatais para viabilizar o projeto de expansão da educação infantil (Umei), por meio da construção e da manutenção das escolas, foi considerada pelos gestores públicos de Belo Horizonte uma promissora alternativa.

O **modelo societal**, por sua vez, é caracterizado como o conjunto de ações do poder público implementadas com a participação da sociedade civil, em um processo em que os interessados na decisão são participantes do processo decisório (PAULA, 2005; TENÓRIO; SARAVIA, 2007). Assim, esse modelo prima pelo diálogo e pela participação, envolvendo diferentes sujeitos sociais no processo decisório.

Segundo Paula (2005), as experiências participativas na vertente societal procuram contribuir para a construção de uma cultura política democrática nas relações entre o Estado e a sociedade, combinando ação e estrutura, política e técnica. Tais manifestações ainda são locais e fragmentadas, trazendo para a pauta a questão da articulação dessas ideias e práticas em um projeto global de reforma do Estado.

No contexto brasileiro, a administração pública societal é um processo em curso desde o início do século XX e está enraizada no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país – movimentos sociais, partidos políticos de esquerda e centro-esquerda e organizações não governamentais. Em geral, apresenta-se em manifestações isoladas, especialmente no âmbito do poder local (CUNHA; MEDEIROS; AQUINO, 2010). Tal modelo se manifesta em experiências alternativas de gestão pública, como os conselhos gestores de políticas públicas, os fóruns temáticos e as discussões sobre o orçamento participativo.

Por fim, ainda não há no Brasil um modelo efetivamente implantado de governança pública, por se tratar de um modelo ainda em construção, nem de gestão societal, por ser um modelo proveniente dos movimentos sociais do país, e não das reformas de Estado. Além disso, a cultura da administração pública ainda apresenta características do patrimonialismo, como clientelismo e personalismo, e também do gerencialismo público, o que levou à construção de um modelo híbrido na gestão pública brasileira (PAULA, 2005). A administração pública atualmente apresenta características de todos os modelos organizacionais, que variam com o tempo e com o órgão do governo ou a política pública. Por exemplo, o caso de Sobral apresenta aspectos patrimoniais, como o nepotismo, burocráticos, como a reforma na seleção de profissionais, e gerenciais, como as metas de aprendizagem.

Os casos apresentados neste livro são ilustrativos quanto ao modo como tais modelos são incorporados na realidade da gestão pública brasileira: características de todos eles podem ser encontradas nos diferentes contextos e épocas. E não se observa a consolidação de nenhum modelo organizacional, mas sim a implementação de medidas vinculadas a um e outro, ou o combate a elas.

4. FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

No contexto do federalismo,¹⁹ a coordenação e a cooperação que regem as relações entre os níveis de governo (municípios, estados, União) se apresentam como importantes mecanismos que afetam a provisão de políticas públicas (ABRUCIO, 2005; ZIMBRÃO, 2013). Segundo Abrucio e Franzese (2007, p. 2), “o sucesso das políticas públicas num Estado Federal depende da capacidade de instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo”. A coordenação é um conjunto de formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta entre os entes federados (ABRUCIO, 2005). Mais precisamente, a coordenação federativa decorre, em larga medida, “do desenho de regras e procedimentos que definirão o processo decisório, as condições de integração entre ações e as formas de controle sobre estas por parte dos entes governamentais envolvidos” (MACHADO, 2008, p. 449).

A cooperação²⁰ é uma dessas formas de integração baseadas na parceria e na colaboração entre entes federativos na execução de tarefas (ABRUCIO, 2005; FRANZESE; ABRUCIO, 2013). A cooperação é considerada fundamental para: otimizar a utilização de recursos comuns ou a adoção de programas de ação coletiva entre entes federados; auxiliar governos com burocracias menos capacitadas, ou com menos recursos, a realizar determinadas políticas públicas; e integrar melhor o conjunto de políticas compartilhadas (ABRUCIO, 2005). Entre os mecanismos de cooperação mais difundidos no Brasil, podemos citar como exemplos os consórcios²¹ e os convênios.²² A cooperação interfedera-

19 Forma de organização do Estado que divide o poder político entre governo central e governos descentralizados (governos subnacionais). Sobre o federalismo brasileiro e seus impactos na gestão e nas políticas públicas, ver Hochman e Faria (2013) e Abrucio e Franzese (2007).

20 Sobre federalismo cooperativo e modelos de cooperação, ver Franzese (2010) e Franzese e Abrucio (2013).

21 Os consórcios são associações voluntárias de cooperação formadas entre entes da federação para a realização de objetivos de interesse comum, com personalidade jurídica de direito público ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, na forma da Lei n. 11.107/2005.

22 O convênio é um instrumento disciplinador dos acordos que regem as relações de dois ou mais participantes (entre entes federados ou entre um ente federado e uma entidade sem fins lucrativos) interessados em atingir um objetivo comum, mediante a formação de uma parceria, na forma da Lei n. 11.107/2005.

tiva mostrou-se de suma importância no caso do Amazonas. A título de exemplo, o projeto de educação presencial estadual com mediação tecnológica formulado pelo secretário Gedeão e sua equipe somente alcançaria êxito em sua implementação com a cooperação dos municípios.

Ainda no contexto do federalismo brasileiro, a década de 1990 foi marcada pelo processo de descentralização²³ das políticas públicas para os governos subnacionais, e fundamentalmente para os municípios no caso da educação básica (FRANZESE, 2010; FRANZESE; ABRUCIO, 2013). Com a Constituição Federal de 1988, os governos locais foram fortalecidos na medida em que ficaram responsáveis pela provisão de serviços sociais e foram beneficiados com a nova distribuição federativa de recursos (FRANZESE, 2010).

Entretanto, diversos desafios marcaram esse processo de descentralização que afeta até hoje a provisão de políticas públicas nas esferas local e estadual no Brasil. O primeiro deles diz respeito às capacidades distintas dos governos subnacionais de administrar e financiar as políticas públicas, as quais derivam, em muitos casos, das desigualdades socioeconômicas entre eles (FRANZESE, 2010). As consequências da descentralização e das desigualdades entre os entes subnacionais são a fragmentação e a heterogeneidade das políticas sociais, que formaram distintos padrões de bem-estar social para os cidadãos de diferentes localidades brasileiras.

Outro problema foi o desencadeamento de um cenário de desestabilização financeira por conta da autonomia fiscal dos estados e de alguns municípios que, sem a regulamentação de dispositivos constitucionais que limitassem seu comportamento, contraíram dívidas altíssimas. Nesse contexto, o governo federal buscou regulamentar um conjunto de dispositivos que pudessem limitar a atuação financeira dos entes subnacionais, com o intuito de alcançar maior estabilização econômica (FRANZESE, 2010; VAZQUEZ, 2010). Dentre as iniciativas federais, cabe destacar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),²⁴ que impôs limites de

23 Sobre a descentralização de políticas públicas no Brasil, ver Franzese (2010) e Almeida (2005); especificamente da educação básica, ver Cavalcanti (2012) e Abrucio (2010).

24 Lei Complementar n. 101/2010.

gastos²⁵ e restrições para o endividamento por parte de estados e municípios, prevendo penalidades ao gestor que não as cumprir (FRANZESE, 2010). No caso de Florianópolis, uma das preocupações com relação ao empréstimo do BID dizia respeito à não sustentabilidade do projeto em função do número de contratações e dos gastos com manutenção, já que o município estava nos limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na educação, a descentralização dos serviços e dos recursos para os entes subnacionais durante a década de 1990 não foi acompanhada por uma definição mínima do campo de atuação dos três níveis de governo. Além disso, as políticas foram implementadas sem uma coordenação intergovernamental, o que gerou duplicidade de redes de ensino e falta de vagas (FONSECA, 2017; PEREIRA, 2018). Como forma de corrigir esses problemas, o governo federal regulamentou algumas iniciativas importantes na área educacional, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)²⁶ e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).²⁷ No que diz respeito aos casos aqui apresentados, o Fundef teve influência direta na gestão de Cid Gomes em Sobral. O custeio de matrículas de Ensino Fundamental abriu novas oportunidades e ajudou no projeto de ruptura com a estrutura até então estabelecida. Já a LDB tem relação direta com a criação da Universidade Estadual do Amazonas (UEA) e, conseqüentemente, do Programa de Formação de Professores (Proformar), que, por sua vez, serviu de inspiração para a implementação da educação presencial com mediação tecnológica no caso do Amazonas.

25 Os limites definidos na LRF referem-se à responsabilidade na gestão fiscal para prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a condições no que tange a renúncia de receita; geração de despesas com pessoal, seguridade social e outras; dívidas consolidada e mobiliária; operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

26 Lei n. 9.424/1996 e Decreto n. 2.264/1997. Pela legislação, ficou determinado que 15% das receitas (dos 25% dos recursos vinculados à educação) de estados e municípios deveriam ser retidos em um fundo estadual, cujas receitas seriam redistribuídas no interior de cada estado entre governos estaduais e municipais de acordo com o número de matrículas oferecidas anualmente no Ensino Fundamental.

27 Lei n. 9.394/1996.

O forte movimento a favor da descentralização política e das políticas públicas no Brasil – e, de forma geral, na América Latina e em outras regiões do mundo – contou com um grande apoio técnico e financeiro de agências internacionais, como o Banco Mundial, o BID e agências das Nações Unidas (TREISMAN, 2007; REZENDE, 2007). O suporte internacional à descentralização, no período de redemocratização dos países latino-americanos nos anos 1980 e 1990,²⁸ teve como objetivo tornar as instituições políticas mais eficientes e mais próximas dos cidadãos em esfera local, ao mesmo tempo que buscou o desenvolvimento econômico desses países. Cabe destacar que o apoio financeiro externo das agências internacionais continua sendo uma prática recorrente na gestão pública (GIBSON, 2004; TREISMAN, 2007). No caso de Florianópolis, o projeto de expansão da educação infantil seria financiado via empréstimo do próprio BID.

A descentralização pode ter consequências benéficas ou prejudiciais para a gestão pública e as políticas públicas (TREISMAN, 2007). Por um lado, pode desencadear, entre outros problemas, a irresponsabilidade fiscal, as desigualdades entre os entes subnacionais e a ineficiência na provisão das políticas públicas – preocupações destacadas no caso de Florianópolis. Por outro lado, pode gerar inovação de políticas públicas, fomentar a participação dos cidadãos nas decisões políticas e favorecer o controle e a *accountability* locais, entre outros resultados (TREISMAN, 2007; REZENDE, 2007).

Quanto à inovação, segundo Treisman (2007), os estudiosos que defendem a descentralização acreditam que os níveis subnacionais de governo podem ser laboratórios de experimentação, dos quais podem surgir políticas públicas transformadoras de realidades locais. No Brasil, existem diversos exemplos de inovações empreendidas por governos municipais, destacando-se o Orçamento Participativo, o Programa Bolsa Escola e o Programa Mãe-Canguru (FRANZESE; ABRUCIO, 2013). O caso do Amazonas reflete a tentativa de inovação na educação por meio do projeto de educação presencial com mediação tecnológica.

28 É importante observar que a descentralização política e de serviços básicos na América Latina e em outras regiões do mundo ocorreu em períodos diferentes, a depender do país, e em alguns casos teve início antes da década de 1980 (TREISMAN, 2007; FALLETTI, 2010).

5. GOVERNOS DE COALIZÃO E A QUESTÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA

O federalismo instituído pela Constituição de 1988 no Brasil dá certo grau de autonomia aos entes federados, incluindo os municípios. Dessa forma, governos estaduais e municipais, dispondo de autonomia política, fiscal e administrativa, passaram a poder implementar suas próprias políticas públicas. A relativa descentralização política gerou eixos de poder fragmentados e configurou um novo sistema de representação de interesses na arena política nacional (HAGOPIAN, 1996; MAINWARING, 1997). Assim, ainda que o grau de influência de estados e municípios possa ser contestado, o sistema federalista brasileiro, a dinâmica partidária e a política eleitoral influenciam diretamente no processo de tomada de decisão política (ABRUCIO, 1998; ARRETICHE, 2000).

Entre a década de 1990 e os anos 2000, o sistema de governo brasileiro constituiu-se em torno do “presidencialismo de coalizão”. De acordo com Abranches (1988, p. 9), a peculiaridade da institucionalidade brasileira seria a base para a elaboração desse conceito, uma vez que “o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões”. No “presidencialismo de coalizão”, o chefe do Poder Executivo e os parlamentares são eleitos diretamente pelo sistema eleitoral majoritário e proporcional de lista aberta, respectivamente. Para cada esfera de governo, as eleições do Executivo e do Legislativo são simultâneas, e o padrão de funcionamento mantém-se com a lógica de formação de governos e a organização político-federativa com base em coalizões partidárias. Sem base de apoio político, um governo encontra dificuldades em viabilizar seu programa (AMES, 2003). Nesse contexto, estados e municípios seguem a lógica presidencialista, porém com peculiaridades interessantes: observam-se tanto fragmentações com mais ou menos competição interpartidária quanto uma evidente bipolarização partidária.

Associada a cada estratégia, a distribuição de cargos e verbas é um importante instrumento de manutenção das coalizões. De acordo com Abranches (2003), tal distribuição pode adotar critérios puramente clien-

telistas – como os evidenciados em Sobral e no Amazonas, quando os gestores expõem o tipo de realidade enfrentada ao assumir seus respectivos cargos – ou critérios político-programáticos – como a indicação de Cláudia Costin e o conjunto de propostas por ela implementado no Rio de Janeiro, em função do programa de governo de Eduardo Paes.

O partido no poder busca manter o maior número de cargos com o mínimo de coalizões possíveis, mesmo que isso nem sempre seja possível na prática. A rivalidade entre partidos e o choque entre ideologias partidárias são inerentes ao sistema e geram dilemas e conflitos institucionais. Negociações e barganhas são constantes entre os partidos que formam a coalizão de governo, e manobras são avaliadas com o fim de garantir cargos e poder decisório (ABRANCHES, 2003). Em todos os casos apresentados neste livro, são observados os aspectos relacionados às coalizões de governo, nas quais as questões partidária e eleitoral são frequentemente parte constante do sistema e, em consequência, da implementação de agendas governamentais. Um caso que evidencia muito bem o peso das coalizões de governo e seus reflexos na gestão pública é o de Belo Horizonte, em que a coalizão de governo local foi feita entre partidos políticos que se opunham na arena nacional (PT e PSDB). Essa realidade trouxe várias consequências para a aprovação do projeto de parceria público-privada (PPP), proposto pelo então prefeito Márcio Lacerda (PSB). Na ocasião, a secretária de Educação Macaé Evaristo fazia parte do partido de coalizão (PT), que determinou sua indicação para o cargo. Ela, porém, não suprimiu a ideologia do partido, que se posicionou fortemente contra a PPP.

A questão eleitoral pode ter reflexo em outra dimensão: a (des)continuidade de projetos e programas de políticas públicas. Apesar de a descontinuidade ser considerada um traço característico da democracia e de seu princípio básico de alternância de poder (DAHL; TUFTTE, 1973), mostra-se, também, como problema frequentemente enfrentado pelos gestores públicos, especialmente em governos locais. A mudança de governo e de dirigentes a cada quatro anos traz consequências organizacionais que se aliam à necessidade de preencher um grande número de cargos de confiança (SPINK, 1987).

Coalizões consistentes em torno de projetos que se concentrem na continuidade das políticas são necessárias para que se estabeleça um cenário de confiança, mesmo em arenas político-eleitorais competitivas. No caso do Rio de Janeiro, a preocupação por parte de Cláudia Costin de garantir que o projeto de reforma geral do ensino tivesse continuidade é latente – tal problema parece manter uma cultura de “desânimo”, tendo em vista que tudo pode mudar no mandato seguinte, em função da coalizão e dos cargos que serão preenchidos. Já no caso de Belo Horizonte, a ruptura de coalizão de governo leva aos questionamentos em relação à continuidade do projeto.

ANÁLISE DOS CASOS DO PONTO DE VISTA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As políticas públicas apresentam diversas dinâmicas e podem gerar diferentes resultados, de acordo com as especificidades do contexto local. Os aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais e geográficos variam de lugar para lugar e podem afetar de diversas formas a provisão de bens e serviços públicos (RUA; ROMANINI, 2009).

O consumo de determinados bens e serviços, como saúde, educação e assistência social, requer que sejam ofertados a uma distância próxima à residência dos indivíduos. Dessa forma, o lugar onde os cidadãos moram importa para o acesso às políticas públicas. No Brasil, enquanto em alguns territórios houve a expressiva expansão de políticas públicas, outras localidades ainda apresentam índices muito baixos de cobertura de prestação de serviços sociais básicos (ARRETICHE, 2015). Os seis casos narrados neste livro trazem um panorama geral da realidade enfrentada em cada região brasileira. Por um lado, no Amazonas, a questão orçamentária deve ser adequada ao grande e diverso território e às realidades precárias de acesso e infraestrutura da maior parte dos municípios do estado. Por outro lado, o Rio de Janeiro tem uma gestão com certa estrutura consolidada, e Florianópolis apresenta possibilidades de ampliar o orçamento para implementação da política de educação infantil.

O contexto ainda é moldado conforme as distintas capacidades estatais (financeira, técnica e política) dos governos, que afetam de forma desigual o acesso e a qualidade das políticas públicas destinadas aos cidadãos localizados em cada região. A construção de um Estado articulador e regulador de interesses sociais distintos e, portanto, provedor de políticas públicas mais equitativas, exige o reconhecimento dessa heterogeneidade do território nacional. É nesse sentido que o governo nacional pode atuar para formular e coordenar políticas públicas que visem a universalização, a equalização e a qualidade de serviços básicos, como a educação (FONSECA, 2017). No Brasil, desde a década de 1990, o governo federal tem atuado fortemente na área da educação por meio de legislação e formulação de políticas públicas, destacando-se a LDB, o Fundef e, posteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb)²⁹ e o Plano Nacional de Educação (PNE).³⁰ Dessa forma, o governo federal tem buscado induzir o comportamento dos governos subnacionais ditando ritmos, prioridades e estratégias na área da educação.

Além disso, é importante lembrar que as políticas públicas, assim como toda decisão política, são produtos de disputa de poder entre diferentes grupos e atores. E, por isso, uma solução ou alternativa tecnicamente irretocável pode não ser viável politicamente (RUA; ROMANINI, 2009). Por um lado, uma política pública pode ser a melhor alternativa técnica para um problema social específico, mas, por outro, ela pode não ser viável em contextos em que a realidade a ser modificada se compõe de relações de poder que impedem ou dificultam sua implementação.

A questão do contexto para as etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas é fundamental, pois é no nível local que os ajustes são realizados para alcançar as prerrogativas anteriormente desenhadas pelos tomadores de decisão (RUA; ROMANINI, 2009). Portanto, a aplicabilidade das ideias que foram decididas e pla-

29 Lei n. 11.494/2007 e Decreto n. 6.253/2007. Esse fundo buscou aperfeiçoar o Fundef ao incluir todos os níveis da educação básica e elevar de 15% para 20% a vinculação dos recursos dos entes subnacionais para a educação básica.

30 Lei n. 13.005/2014, com vigência até 2024.

nejadas na formulação das políticas é testada de fato na execução e no monitoramento, pois o contexto dita a adaptação das políticas públicas, as dificuldades e os desafios enfrentados pelo gestor público, as novas demandas que podem surgir para a população e a necessidade de mudanças que melhor se adéquam a cada localidade.

Assim, é importante perguntar: Como as teorias e os conceitos utilizados no presente capítulo podem servir de apoio para gestores públicos em diferentes situações? Neste capítulo, foram abordados os principais conceitos e perspectivas teóricas de políticas públicas que podem servir para dar significado aos seis casos estudados. O objetivo principal foi fundamentar os casos como um meio de dar suporte teórico à prática da gestão pública, demonstrando como as dificuldades e os dilemas encontrados podem servir de base para reflexão e análise pelos gestores públicos. Não se buscou elucidar uma teoria específica, e sim trazer um panorama geral do debate teórico em torno das políticas públicas, como recomendação para que os gestores tenham uma visão ampla do ambiente vivenciado na gestão pública. A importância disso é que os gestores podem refletir e aprender sobre aquilo que enfrentam diariamente e se preparar para o que possa vir a ser um desafio nas etapas de formulação, implementação, monitoramento ou avaliação de uma política pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- _____. Presidencialismo de coalizão: dilema institucional brasileiro. In: TAVARES, J. A. G. (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Fundação Teotônio Vilela, 2003. p. 22-98.
- ABRUCIO, F. L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- _____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.

- _____. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA; L. C.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 173-199.
- _____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. p. 39-70.
- _____; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M.; BEIRA, L. (Org.). *Tópicos da economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1. p. 13-3.
- AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AMORIM, S. N. Ética na esfera pública: a busca de novas relações estado/sociedade. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 2, Brasília, Enap, 2000.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005.
- ARRETICHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- _____. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: _____ (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Ed. da Unesp, 2015. p. 193-222.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma da administração pública. In: _____. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Ed. 34, 1996. p. 269-294.
- _____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA; L. C.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 21-28.
- CAPELLA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- CAVALCANTI, C. R. Modelo federativo brasileiro e suas implicações no campo das políticas educacionais. In: Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 3., 2012, Zaragoza, p. 1-14.
- COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. 8. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 37, p. 969-992, 2003.
- CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. M. C. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In: *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: Ipea, 2010, v. 1. p. 473-498.
- DAHL, R.; TUFTE, E. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1973.
- DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento*. Brasília: Ed. da UnB, 2010.
- FALLETI, T. Decentralization and the Revival of Subnational Politics. In: _____. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-30.
- FONSECA, C. R. S. *Federalismo e políticas de educação básica: uma análise das desigualdades territoriais na Argentina e no Brasil na nova ordem constitucional*. 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.
- FRANZESE, C. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.
- _____; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 361-386.
- GIBSON, E. L. Federalism and Democracy in Latin America: Theoretical Connections and Cautionary Insights. In: _____ (Ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004. p. 1-28.
- HAGOPIAN, F. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. New York: Cambridge University Press, 1996.
- HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 2006. v. 2.

- JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas, elaboração de estudos socioeconômicos*. Campinas: Alínea, 2001.
- _____. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, Ipea, n. 36, 2011.
- KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 2007. v. 1.
- _____. Juntando as coisas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 2007. v. 1.
- KLIJN, E. H.; TEISMAN, G. R. Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: an Analysis of Dutch Cases. *Public Money and Management*, v. 23, n. 3, p. 137-146, 2003.
- LIMA, L. C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez, 2001.
- LIPSKY, M. Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas. In: BRUGUÉ, J.; SUBIRATS, J. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: MAP, 1996.
- MACHADO, J. A. Gestão de políticas públicas no estado federativo: apostas e armadilhas. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 433-457, 2008.
- MAINWARING, S. Presidentialism in Brazil: the Impact of Strong Constitutional Powers, Weak Partisan Powers, and Robust Federalism. In: _____; SHUGART, M.S. (Ed.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge/ Nova York: Cambridge University Press, 1997.
- MARQUES, E.; FARIA C. A. P. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. da Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- MERTON, R. K. Bureaucratic Structure and Personality. In: MERTON, R. K. (Ed.). *Social Theory and Social Structure: toward the Codification of Theory and Research*. Glencoe: Free Press, 1957. p. 195-206.
- NETO, P. N. et al. Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 847-868, 2015.
- PALUDO, A. Modelos teóricos da administração pública. In: _____. *Administração pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 49-74.

- PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.
- PEREIRA, J. M. V. *Federalismo e financiamento da educação pública: uma análise da equidade fiscal na educação infantil e ensino fundamental nos municípios brasileiros*. 2018. 64 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.
- PRADO, D. *Planejamento e controle de projetos*. 6. ed. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços, 2004. v. 2 (Série Gerenciamento de Projetos).
- RAPOPORT, A. *Lutas, jogos e debates*. Brasília. Ed. da UnB, 1980.
- REZENDE, F. Descentralização e transferências intergovernamentais de recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, Santa Fé, v. 7, n. 9, p. 55-102, 2007.
- RUA, M. G.; ROMANINI, R. *Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias*. Brasília: Igepp, 2009. v. 1.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners. In: _____ (Ed.). *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Western Press, 1993. p. 211-235.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: _____; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 2006. v. 1.
- SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 5. n. 1, jan./jun. 2005.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- SPINK, P. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. *Cadernos Fundap*, São Paulo, ano 7, n. 13, p. 57-65, 1987.
- SUBIRATS, J. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 2006. v. 2.
- TENÓRIO, F. G.; SARAVIA, E. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E.; PIERANTI, O. P. (Org.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 108-132.

- TREISMAN, D. Introduction. In: _____. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 1-27.
- VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Brasília: Unesco, 2006.
- VAZQUEZ, D. A. *A regulamentação federal como mecanismo de ajuste: uma análise da lei fiscal e do financiamento das políticas de educação e saúde*. 2010. 316 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2010.
- WEBER, M. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press, 1992.
- ZIMBRÃO, A. Políticas públicas e relações federativas: o Sistema Nacional de Cultura como arranjo institucional de coordenação e cooperação intergovernamental. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 64, n. 1, p. 31-58, 2013.

Capítulo 4

A liderança na gestão pública da educação

Bruno Schettini¹

Os protagonistas dos seis casos narrados neste livro encontram-se cercados de desafios que envolvem a necessidade de mobilizar pessoas e promover mudanças em situações tipicamente relacionadas à liderança. Por isso, neste capítulo, são apresentadas algumas das principais teorias sobre liderança e conceitos associados a elas. O intuito é auxiliar o leitor na interpretação e na análise crítica dos casos apresentados, já que neles a proeminência da liderança para a implementação de políticas públicas torna-se evidente.

Primeiro, é abordada a origem do termo liderança e o seu relacionamento com a gestão pública, tendo como pano de fundo os casos. Em seguida, são apresentadas diferentes teorias de liderança e suas múltiplas abordagens, contrastadas com as decisões tomadas pelos gestores públicos mencionados.

Ao final deste capítulo, espera-se que o leitor tenha maior entendimento conceitual sobre liderança e certa amplitude de referenciais teóricos para contextualizar a leitura deste livro. Espera-se, também, que ele possa analisar criticamente a atuação dos protagonistas de cada caso e refletir sobre as motivações, os comportamentos e as decisões que os caracterizam.

1 Escrito por Bruno Schettini e revisado por Caetano Siqueira, Danilo Leite Dalmon e Felipe Michel Braga em 2018. Biografia completa do autor e material adicional disponíveis no *site*: <www.casosdepoliticaspUBLICAS.com.br>.

A LIDERANÇA

Origem e definições do termo

O termo liderança deriva da palavra inglesa *leadership*, que, por sua vez, tem como origem o termo anglo-saxão *laed* (que quer dizer caminho ou passagem). De acordo com Vries (1989, p. 4), o verbo *laeden* significa viajar e, dessa forma, “um líder seria aquele que mostra, aos companheiros de viagem, o caminho a seguir em frente”. Essa metáfora, em que o líder pode ser visto como um timoneiro de um grupo que percorre uma jornada, é um dos poucos pontos de consenso entre os pesquisadores do tema. Em geral, o conceito é marcado por diversidade e conflito de definições.

Para Drath e Palus (1994, p. 204), liderança é “o processo de dar sentido ao que as pessoas estão fazendo juntas para que se entendam e se comprometam”. Por outro lado, Yukl (1994, p. 14) define liderança como “a capacidade de uma pessoa de influenciar um grupo para a realização de objetivos comuns”. Syroit (1996), por sua vez, relaciona a liderança à figura daquele que ocupa posição hierarquicamente superior e que conduz as atividades de outras pessoas, com o propósito de atingir objetivos comuns.

Esse conjunto variado de definições ilustra a afirmação de Bass e Stogdill (1990, p. 11) de que “há quase tantas definições de liderança quanto pessoas que tentaram definir o conceito”. A partir disso, Yukl (1994) propõe que sejam usadas as várias definições como perspectivas diferentes e complementares, em vez de focar na controvérsia acerca de qual é a melhor ou a mais assertiva.

Para este capítulo, partimos do pressuposto de que a liderança é um fenômeno multifacetado e complexo, ou seja, envolve a influência exercida pelo líder sobre seus seguidores, mas interage, e muitas vezes se confunde, com outros conceitos, como poder, gestão, motivação e comunicação.

Dessa forma, em vez de apresentarmos uma única definição e um modelo de liderança, serão abordadas múltiplas perspectivas para o tema, com o objetivo de permitir diferentes análises de cada um dos casos deste livro, em especial da atuação de seus protagonistas.

Desenvolvimento histórico

O despertar do interesse pela liderança coincide com o surgimento da própria civilização, a partir da luta pela sobrevivência e da competitividade entre diferentes grupos sociais. O próprio estudo da história humana compreende, em grande parte, o estudo de seus líderes e o registro de seus feitos, motivos, características e decisões (BASS *apud* VECCHIO, 2007, p. 4). Desde a Antiguidade, há uma grande quantidade de registros históricos e mitológicos que enfatizam figuras dotadas de poder sobre outras pessoas e cuja atuação é tida como determinante para o desencadeamento de grandes acontecimentos.

No entanto, o tratamento mais formal do conceito de liderança e o consequente surgimento de teorias a ele vinculadas teve início no século XX, a partir do contraste entre os estudos de Frederick Taylor, Henri Fayol e Max Weber. A transformação provocada pela Revolução Industrial estabeleceu novas formas de interação social no ambiente fabril e gerou um renovado interesse pela possibilidade de influenciar o comportamento das pessoas para garantir produtividade cada vez maior.

Nesse contexto, Elton Mayo delineou os princípios básicos de sua Teoria das Relações Humanas (CHIAVENATO, 2003), uma das primeiras teorias formais a abordar diretamente a questão da liderança. Ancorado na observação do ambiente fabril, Mayo notou que os procedimentos adotados na indústria dificultavam o relacionamento e, conseqüentemente, a produtividade das pessoas (MAYO, 1933). Para Mayo, o líder é quem identifica e atua sobre as necessidades psicológicas e emocionais dos liderados, influenciando seu comportamento no trabalho, que é visto como uma extensão de sua vida social (CHIAVENATO, 2005).

A Teoria das Relações Humanas inaugura uma nova fase no entendimento da liderança nas organizações, em que a figura do chefe é substituída pela do líder, o qual influencia as ideias de seus liderados, constrói relações, preocupa-se com seus subordinados e usa o exemplo e a comunicação como ferramentas diárias. A partir dessa mudança, originaram-se diversas teorias que buscam definir e modelar a liderança, por meio de diferentes abordagens.

O restante deste capítulo apresenta um conjunto de teorias de liderança contemporâneas para auxiliar o leitor a refletir sobre as experiências

relatadas nos casos estudados: Teoria dos Traços de Liderança, Teoria dos Estilos de Liderança, Teoria Situacional ou Contingencial, Teoria Transacional e Teoria Transformacional.

A importância para os gestores públicos

Nos últimos sessenta anos, o conceito de liderança tem sido intensamente debatido na literatura, em especial nas ciências sociais e humanas, bem como no campo da gestão. Pesquisas sobre liderança e gestão fornecem fortes evidências sobre a inter-relação entre os dois conceitos: a liderança é essencial para os gerentes. Segundo Pfeffer (1998, *apud* CHIAVENATO, 2003), a chave do sucesso organizacional reside nas pessoas e na liderança: o gestor deve ser um verdadeiro líder.

Existem similaridades e diferenças entre a gestão realizada no âmbito empresarial e aquela da esfera pública. Assim como na iniciativa privada, os líderes públicos desenvolvem planos, criam estratégias, priorizam as ações e motivam seus liderados com determinados objetivos. Entretanto, segundo Oliveira et al. (2010, p. 1461), “enquanto líderes públicos devem concatenar inúmeros objetivos, com diferentes racionalidades e interesses, os líderes do setor privado tenderiam a ter objetivos mais claros. Afinal, encontram-se focados em um propósito central: o lucro, mais facilmente mensurável, por meio de indicadores econômico-financeiros”. Com objetivos menos claros e de mais difícil mensuração na gestão pública, torna-se também mais desafiadora a possibilidade de verificar se esses objetivos foram alcançados e, conseqüentemente, de avaliar o desempenho dos líderes públicos nesse processo.

A essa maior dificuldade de mensuração do desempenho dos líderes públicos, soma-se o conjunto de regras, princípios e vedações que deve ser seguido. As Leis n. 8.112/1990², n. 8.666/1990³ e n.º 9.784/1999⁴ são exemplos de exigências que, em muitos casos, reduzem a autonomia

2 Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

3 Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

4 Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

e restringem a discricionariedade dos gestores públicos. Comparando a atuação de gestores públicos com a de gestores de organizações privadas, é comum, no Brasil, citar o princípio da legalidade, de que no setor privado é possível fazer tudo o que as leis não proíbem, enquanto no setor público é permitido realizar apenas aquilo que a lei determina.

Além da maior complexidade dos objetivos e da rigidez do ambiente regulatório, a rotatividade dos gestores públicos brasileiros, relativa aos servidores de carreira, também é um aspecto que os diferencia dos gestores da esfera privada (OLIVEIRA et al., 2010). “O gestor [público] é sempre transitório; estável é o corpo de funcionários. Ao contrário do setor privado, no público, quem cai é o ‘dono’ da empresa, e não o empregado” (BELTRAME, 2014, p. 172).

Aspectos de liderança nos gestores públicos de educação são muito importantes para que eles consigam atingir seus objetivos e aprimorar a educação oferecida na rede. Além de definir metas, esses gestores precisam inspirar as equipes técnicas das secretarias a trabalhar firme e alinhadamente. É possível identificar essa dinâmica no caso do Rio de Janeiro, em que Cláudia Costin tentou modificar a gestão da secretaria ao mesmo tempo que buscou ganhar o apoio dos funcionários mais resistentes a mudanças. Outro exemplo é a repercussão da definição de metas de aprendizagem estabelecidas por Thiago Peixoto para a rede de Goiás.

As teorias de liderança descritas a seguir abordam comportamentos, estilos e características diferentes que um gestor público pode adotar e aplicar em contextos variados que se apresentam no ambiente muitas vezes conturbado e caótico da gestão. Embora tenham sido originalmente desenvolvidas considerando o gestor de organizações privadas como objeto de estudo, há muito que pode ser extrapolado para o contexto das organizações públicas. Na medida em que exerce sua liderança e, conseqüentemente, motiva e influencia seus seguidores, pares e demais interessados, o gestor público torna-se capaz de quebrar barreiras, reduzir dificuldades, construir consensos e avançar com sua agenda para as políticas públicas.

TEORIAS DE LIDERANÇA

Teoria dos Traços

Uma das primeiras teorias a tratar da liderança parte da premissa de que ela surge de dentro dos próprios indivíduos, com base em um conjunto de características inatas, traços de personalidade que distinguem os líderes dos não líderes. Nessa concepção, ninguém se torna um líder, apenas nasce com a habilidade de liderar (CHIAVENATO, 2005).

A Teoria dos Traços de Liderança foi amplamente influenciada pelo conceito de Grandes Homens (*Great Men*), desenvolvido por Thomas Carlyle (1953, p. 21): “Eles eram os líderes dos homens, esses Grandes Homens. Modelos, padrões e, de forma mais ampla, criadores do que quer que fosse que a massa de pessoas planejava fazer ou alcançar. Todas as coisas que vemos realizadas no mundo são o resultado material externado da prática, da realização e da incorporação dos pensamentos que habitavam os Grandes Homens enviados para o mundo. A alma da história do mundo inteiro pode ser considerada, com justiça, a história deles”.

Esse rol de atributos, que torna a pessoa capaz de influenciar o comportamento de quem está à sua volta, varia de escritor para escritor. Segundo Yukl (1994), os traços consistem em um conjunto de atributos físicos, de personalidade, necessidades, motivos e valores:

- físicos – relativos à compleição, como altura e aparência;
- intelectuais – como adaptabilidade, autoconfiança e honestidade;
- sociais – habilidades interpessoais, como empatia e comunicação;
- relacionados com a tarefa – como persistência e iniciativa.

Um interessante exemplo de aplicação dessa teoria é citado por Safire (1975), ao retratar o apelo feito pelo então presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, em seu discurso endereçado à maioria silenciosa (*Silent Majority*), em 1969. Na ocasião, mesmo ao tomar uma posição impopular, a iniciativa de abordar o tema e explicar as suas razões foram eficazes no convencimento da maior parte dos cidadãos. Para Safire (1975), isso se deve ao reconhecimento prévio pela população de características intrínsecas daquele líder, especialmente a honestidade e a transparência a ele atribuídas, as quais teriam fortalecido sua aceitação pelo eleitorado estadunidense.

Mas será que esses atributos pessoais estão presentes e influenciam pessoas nos casos estudados neste livro?

- No caso de Sobral, se a liderança é baseada em traços inatos, seriam as características de Cid Gomes, como sua compleição física, determinação e persistência, traços que remetiam à liderança que seu pai exerceu anteriormente? Esses traços seriam capazes de transferir para os “meninos Gomes” a visão de líder que a população sobralense tinha do ex-prefeito Zé Euclides?
- No caso do Amazonas, o jeito obstinado, “durão” e de que “não leva desaforo para casa” teve influência na capacidade do advogado Rossieli Soares de conduzir os trabalhos da equipe de licitação da Secretaria Estadual da Educação? Ou será que o fato de a equipe ser formada por migrantes de outros estados, como ele, foi preponderante? As referências de Gedeão sobre o perfil empreendedor, inovador e talentoso do então governador Eduardo Braga (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB) são características inatas da liderança?

A Teoria dos Traços vigorou quase sozinha até o final da década de 1940 (BRYMAN, 1992), e se mantém popular até hoje. Apesar disso, enfrenta claras restrições entre estudiosos do tema, que confrontam o caráter inato da liderança, além de entenderem que há mais no líder do que suas características intrínsecas: seu comportamento e sua reação diante de diferentes situações também fazem parte da liderança.

Independentemente da discussão sobre a maleabilidade ou a hereditariedade dos traços de personalidade, é importante reconhecermos o apelo da Teoria dos Traços: as características pessoais desempenham papel significativo na determinação de quem vai ou não se sentir à vontade para liderar. Segundo Howard e Wilson (1982), existem evidências, por exemplo, de que a liderança eficaz envolve o desejo de liderar. Ou seja, mesmo que um indivíduo tenha talento e treinamento, seu sucesso como líder é improvável se não houver motivação para trabalhar em uma posição de liderança.

Considerando que as pessoas estão sempre aprendendo e mudando, o reconhecimento de traços da personalidade, como autoconfiança, determinação, estabilidade e inteligência emocionais, auxilia na identificação e

na priorização de características importantes para o desenvolvimento e a atuação de gestores públicos como líderes.

Teoria dos Estilos

A teoria dos estilos comportamentais dos líderes surgiu em resposta às fragilidades apresentadas pela Teoria dos Traços de Liderança, em especial, pelo fato de que características pessoais não se aplicavam de forma universal quando testadas em grupos de pessoas.

Estudos conduzidos por Lippitt e White (1943) evidenciaram que a maneira como o líder interage com os membros da organização influencia o funcionamento do grupo, para melhor ou para pior. Nesse sentido, eles identificaram três formas diferentes de comportamento, relacionando sua adoção à eficácia do líder em diferentes contextos organizacionais. Os estilos são: autocrático, democrático e liberal (ou *laissez-faire*).

▪ Autocrático

De acordo com Chiavenato (2003, p. 144), a liderança autocrática “é o estilo de liderança caracterizado pela autocracia e pelo comando, no qual o líder assume e centraliza todas as decisões, enquanto os subordinados apenas obedecem cegamente às suas ordens”.

Apesar de ser muitas vezes considerado ditatorial, agressivo e/ou parental, o modelo tem aplicação importante em cenários de crise e com necessidade de decisões rápidas. Nos estudos conduzidos por Lippitt e White (1943), esse estilo de liderança foi o que resultou em maior volume de trabalho realizado.

Entretanto, com o uso constante desse modelo, os liderados não conseguem desenvolver um senso de propriedade sobre seu trabalho e acabam se portando como meros seguidores de ordens, motivados a fazer apenas o que é absolutamente necessário. Além de causar apatia e improdutividade (especialmente quando o líder não está presente), o grupo perde sua autonomia e tende a depender do líder para decidir e se motivar.

Outro reflexo da não participação no processo decisório é que os membros do grupo podem acabar trabalhando de forma contrária aos

objetivos do líder ou, no mínimo, podem não empenhar os esforços desejados e não ter determinação para atingir os objetivos.

Em que medida o estilo autocrático é compatível com o princípio da democracia na administração pública? Até que ponto é possível que toda decisão nas organizações públicas seja plenamente democrática, sem que se comprometa o princípio da eficiência? Nos casos deste livro, é possível identificar situações em que tenham sido diretrizes, métricas e/ou tarefas definidas pelo líder sem que seus seguidores fossem de fato consultados.

- Seria o comportamento temperamental e de enfrentamento adotado pelo gestor Rossieli, à frente das áreas de licitação e planejamento da Secretaria Estadual da Educação do Amazonas, enquadrado como autocrático?
- No caso de Goiás, o que dizer da decisão do secretário Thiago Peixoto de mudar o modelo de eleição de diretores de escola, considerada autoritária pelo Conselho Estadual de Educação (CEE)? O alcance da primeira colocação no *ranking* nacional do ensino médio legitimou a sua forma de liderar?

▪ Democrático

Para o estilo democrático, o cerne da liderança está em compartilhar o processo de tomada de decisão. Com isso, a tendência é que os liderados se sintam participantes e satisfeitos com seu papel junto ao grupo, mesmo que, ao final, a decisão continue cabendo ao líder. O simples fato de serem ouvidos e terem a sensação de influenciar na decisão faz com que se sintam considerados, e o resultado é, em geral, maior motivação na implementação da decisão.

Chiavenato (2003) salienta que o estilo democrático de liderança também é caracterizado pelo perfil orientador e impulsionador do líder. Ao ouvir seus liderados, debater ideias e construir soluções em conjunto, o líder gera condições de crescimento profissional e o sentimento de pertencimento a algo maior.

Entretanto, como decisões em grupo levam mais tempo para serem tomadas, muitas vezes o emprego do estilo democrático deve considerar os

quesitos tempo e oportunidade. De forma geral, grupos democráticos são mais bem avaliados na qualidade de seus produtos e no padrão moral (LIPPITT; WHITE *apud* STOGDILL, 1974), em comparação com os demais estilos.

- No caso de Belo Horizonte, seguindo os preceitos do modelo democrático, a professora Macaé buscou incluir o maior número de *stakeholders* no processo decisório das PPPs: a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap), professores, pais, estudantes, vereadores e diretores de escola foram alguns dos participantes. Será que, para a situação enfrentada, esse foi o melhor modelo de liderança?
- Em Florianópolis, o hábito de debater com a rede (via cúpula da Secretaria ou do sindicato) sobre todas as medidas com potencial para gerar polêmica trouxe benefícios para a gestão de Rodolfo como secretário municipal de Educação?
- No caso do Rio de Janeiro, a ideia de Eduardo Pádua de integrar técnicos de diferentes setores da prefeitura envolvidos no projeto foi uma tentativa de democratizar problemas e soluções entre os participantes. Por meio da liderança democrática, quais outros aspectos que poderiam facilitar a gestão e o desempenho de um órgão público foram propostos pelo gerente responsável pela construção dos Espaços de Desenvolvimento Infantil (EDIs)?

▪ Liberal (ou *Laissez-faire*)

Líderes do estilo liberal exercem pouca ou nenhuma influência sobre o grupo. De acordo com Chiavenato (2003, p. 144), trata-se do “estilo de liderança caracterizado pela omissão do líder e no qual os subordinados atuam livre e espontaneamente sem nenhuma orientação ou direção”. Não é papel do líder, por exemplo, dividir as tarefas dentro do grupo, avaliar desempenho ou intervir em decisões.

Resumidamente, os membros do grupo são igualmente reconhecidos sem dominância de nenhum de seus membros sobre o coletivo. É possível dizer, de certa forma, que não há um líder e que os membros dependem uns dos outros para direção e motivação.

Quando esses componentes estão presentes, o modelo *laissez-faire* pode ser muito interessante para a produção e a inovação, por não estabelecer limites à criatividade de seus membros. Entretanto, na sua ausência, o grupo apresenta baixa produtividade e falhas de qualidade, principalmente quando está imaturo para a tarefa em questão.

- Observando as características desse estilo, é possível conectar o desvio de função dos professores da rede pública de ensino de Goiás (como no caso de professor de física lidando com horta e professor de matemática trabalhando como operador de fotocopiadora) à aplicação da liderança *laissez-faire* pelo secretário que antecedeu Thiago?
- O endossamento irrestrito e sem acompanhamento, na política do “vá lá e faça”, dado pelo prefeito de Sobral ao secretário Ivo, seria uma aplicação da liderança liberal? Houve aplicação desse modelo na possibilidade de os diretores escolherem e resolverem as prioridades materiais do dia a dia de suas escolas sem ter de recorrer à Secretaria de Educação?

Apesar de indicarem o estilo democrático como o melhor dos três modelos, Lippitt e White (1943) também atestaram que nenhum deles se aplica a todas as situações. Cada um dos estilos apresenta maior efetividade em determinado cenário. Essa visão corroborou, posteriormente, para a abordagem da liderança em conjunto com o contexto, apresentado a seguir.

Teoria Situacional ou Contingencial

As fragilidades apresentadas pelas teorias anteriores fizeram surgir uma nova visão na qual a eficácia da liderança é influenciada pelo contexto. A lógica dessa teoria é que as influências do meio condicionam os efeitos e a escolha do tipo de liderança.

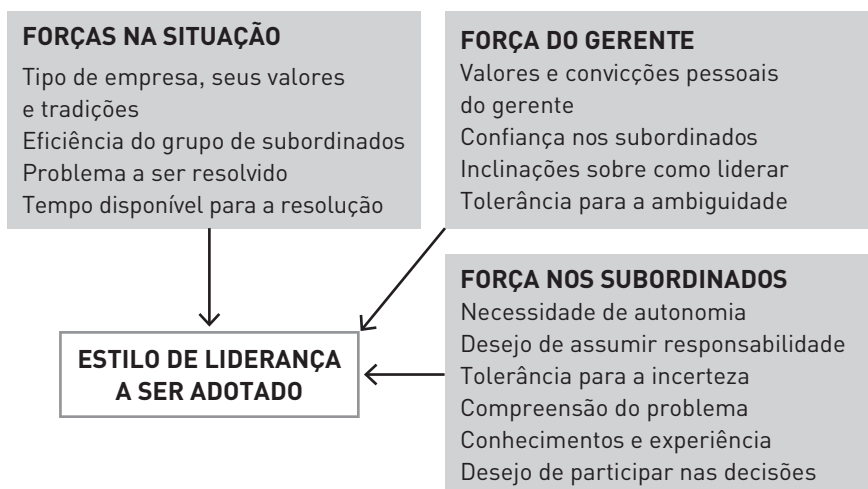
Enquanto a Teoria dos Traços enfatiza aquilo que “o líder é” e a Teoria dos Estilos, aquilo que “o líder faz”, a Teoria Situacional tira do líder o foco exclusivo da liderança. Os diferentes traços e estilos de liderança, apresentados anteriormente, não têm aplicação universal: o líder deve considerar a situação em que se encontra e então decidir a melhor combinação aplicável.

Para Chiavenato (2003, p. 126), as teorias situacionais “partem do princípio de que não existe um único estilo de liderança válido para toda e qualquer situação”. Ou seja, não há um estilo de liderança universalmente apropriado ou um caminho único.

Segundo Yukl (1994), cada situação envolve aspectos que melhoram ou anulam os efeitos de um determinado tipo de liderança: as chamadas variáveis moderadoras situacionais. Precursor da Teoria Contingencial, Fiedler (1964) considerava que essas variáveis estavam relacionadas à posição de poder, à estrutura da tarefa a ser realizada e às relações entre líder e colaboradores. Para ele, a combinação e o peso desses três aspectos definem a favorabilidade de um estilo de liderança em uma situação.

Outra vertente da Teoria Situacional foi o modelo proposto por Hersey e Blanchard (1969, 1988), no qual o líder deve modular seu estilo de acordo com a maturidade do grupo com que vai interagir. Fatores como conhecimento técnico, adaptabilidade a mudanças e autoconfiança dos liderados são indícios para verificar seu nível de maturidade e determinar o comportamento mais adequado para o líder.

Tannenbaum e Schmidt (*apud* CHIAVENATO, 2003, p. 126) apresentam outro modelo com diferentes comportamentos que o líder pode adotar diante dos liderados. De forma geral, o modelo orienta quem está na liderança a variar entre diferentes perfis, dependendo de diversos fatores:



Fonte: Chiavenato (2003).

Segundo Chiavenato (2003), “cada tipo de comportamento está relacionado com o grau de autoridade utilizado pelo líder e o grau de liberdade disponível para os subordinados, dentro de um *continuum* de padrões de liderança”. Ou seja, para um liderado eficiente e proativo, maior liberdade de ação; para um recalcitrante e improdutivo, um acompanhamento mais autocrático do líder.

- Sendo assim, dentro do modelo de Tannenbaum e Schmidt (*apud* CHIAVENATO, 2003), como avaliamos o comportamento do secretário Rodolfo no que se refere à evolução do projeto de financiamento do BID e do cenário eleitoral em Florianópolis? É possível que os fatores tempo disponível, valores pessoais e desejo de assumir responsabilidades, entre outros, tenham causado mudanças em sua maneira de gerir e liderar ao longo do processo?
- O convite para a desejada função de secretário de Educação de Goiás, vindo de um opositor, mas cercado de autonomia e de pressões políticas, foram determinantes para a forma como Thiago conduziu seus trabalhos?
- Será que a ampla maioria de votos, nunca antes vista em Sobral, e o controle da Câmara de Vereadores foram capazes de mexer com a posição de poder das variáveis moderadoras situacionais?
- A aliança entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT), combinada com a avaliação positiva da população sobre o primeiro mandato, foi capaz de tornar o cenário favorável a um estilo diferente de liderança, em Belo Horizonte?

De forma geral, a proposta da Teoria Situacional ou Contingencial é que não existe um modelo aplicável a todas as situações, mas um modelo mais apropriado para cada uma delas. Cabe ao líder identificar, com base na organização, na tarefa, no contexto, e, especialmente, nos subordinados, qual a melhor abordagem. “As teorias situacionais são mais atrativas ao administrador, pois aumentam as opções e possibilidades de mudar a situação para adequá-las a um modelo de liderança ou então mudar o modelo de liderança para adequá-lo à situação” (CHIAVENATO, 2003, p. 126).

Teoria Transacional

Em poucas palavras, a liderança transacional reflete o que seu nome diz: uma transação. Os líderes transacionais buscam identificar quais são os anseios e as aspirações dos seus liderados, colocando a realização e o desempenho nas tarefas como moeda de troca para o alcance dos objetivos pessoais. Ou seja, funciona com base em um “contrato” imposto ou acordado entre o líder e seus seguidores, em que estes se esforçam em troca de uma recompensa, um benefício próprio. Os líderes transacionais “abordam os seguidores com o objetivo de trocar uma coisa pela outra” (BURNS, 1978, p. 3). O modelo pode ser usado, também, para redirecionar comportamentos indesejados com o uso de sanções e punições (recompensas negativas).

Segundo Bass (1985), essa troca, que dá sustentação ao modelo de liderança transacional, tem como base um sistema que direciona recompensas de acordo com o grau de obediência e esforço dos liderados. Tal visão é corroborada por Burns (1978), acrescentando que o poder do líder transacional se baseia na sua posição hierárquica, utilizando-se das regras e da tradição das organizações e da sociedade. Apesar disso, Chiavenato (2003, p. 357) cita os líderes transacionais como “extremamente eficientes em dar às pessoas algo em troca de seu apoio ou trabalho, fazendo com que seus seguidores sejam valorizados, apreciados e recompensados”.

O modelo de liderança transacional pode se manifestar de três formas distintas (JUDGE; PICCOLO, 2004), as chamadas dimensões da liderança transacional, sendo:

- I. recompensa contingente, em que o líder explicita as trocas antecipadamente: o que é esperado do liderado e o que será dado em retorno pelo esforço;
- II. gestão por exceção ativa, na qual o líder monitora o desempenho dos seguidores, focando na detecção e na correção de erros, problemas ou reclamações no início, utilizando-se das transações para manter o desempenho e atingir os objetivos desejados;
- III. gestão por exceção passiva, ou seja, o líder transacional atua quando os problemas já se tornaram sérios, agindo corretivamente.

Com base nos conceitos dessa teoria:

- O que dizer da implantação da Prova Rio e do vinculado bônus de *desempenho* para professores e equipe pedagógica? Qual é a relação disso com a abordagem da gestão de Cláudia Costin sobre o descontentamento dos sindicatos com o regime de progressão salarial dos professores?
- Seria uma aplicação da Teoria Transacional o aumento de 45% na gratificação paga aos diretores de escolas estaduais de Goiás, como contrapartida pela participação em cursos de gestão e especialização educacional? É também o caso da destituição do cargo de diretor de escola pelo não cumprimento das metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e o sistema de bônus para professores por desempenho, implementados por Thiago?
- O Prêmio Escola Alfabetizadora, a remuneração variável e a exoneração de profissionais que não satisfizessem as condições impostas pela gestão de Cid Gomes são exemplos de liderança transacional?

O estudo da teoria transacional aponta uma forte sobreposição de características com as motivações extrínsecas⁵, visto que ambas têm como foco as recompensas para a própria pessoa e se concentram em aspectos externos e de curto prazo. Essa seria uma das várias diferenças entre ela e a próxima teoria que veremos, a Teoria Transformacional, que é baseada em fatores intrínsecos.

Teoria Transformacional

A liderança transformacional, inicialmente definida por Burns (1978), refere-se àquela que impulsiona grandes mudanças, promovendo resultados expressivos e duradouros. Enquanto a liderança transacional pode ser considerada uma troca contratual baseada no interesse próprio (VRIES, 1989), a liderança transformacional busca satisfazer necessidades mais elevadas das

5 A Teoria de Dois Fatores de Herzberg aborda a situação de motivação e satisfação das pessoas, com base em dois tipos de fatores: os higiênicos, que causam insatisfação quando não controlados corretamente pela empresa (por exemplo, salários, condições físicas de trabalho); e os motivacionais, que levam à satisfação, em geral pelo seu conteúdo desafiador e motivador (por exemplo, reconhecimento, responsabilidade, crescimento profissional).

pessoas, pelas quais os seguidores transcendem seus próprios interesses em prol do bem do grupo (KOTTER, 1990).

Assim, a liderança transformacional ocorre “quando uma ou mais pessoas se envolvem com os outros de tal maneira que líderes e seguidores se elevam para níveis mais altos de motivação e moralidade” (BURNS, 1978, p. 20). Nesse sentido, o papel principal do líder transformacional é induzir que seus liderados coloquem o compromisso e os interesses comuns acima dos individuais (BASS, 1985).

“Liderança transformadora é visão, planejamento, comunicação e ação criativa que tem um efeito positivo unificador em um grupo de pessoas em torno de um conjunto claro de valores e crenças, para alcançar determinadas metas mensuráveis” (ANDERSON, 1992, p. 37). Com esse tipo de liderança, cria-se uma visão compartilhada do futuro, baseada na adesão a ideias amplas como honestidade, responsabilidade, justiça e igualdade, superando interesses egoístas. “Os interesses da organização e seus membros precisam ser alinhados. Essa é uma tarefa para o líder transformacional” (BASS, 1999, p. 9).

Envolto pela aura da ética (CUNHA; REGO, 2005), o líder transformador motiva seus liderados a realizar grandes feitos, com base no sentimento de confiança, admiração, lealdade e respeito que sentem por ele. Esse líder está disposto a se sacrificar, sempre tratando seus seguidores como indivíduos e ajudando-os em seu desenvolvimento (CUNHA; REGO, 2005).

- Mas será que essa capacidade de criar um objetivo comum, cercado de ética e altruísmo, ocorre nos casos estudados neste livro? Seria a ideia do chefe do BID no Brasil, de tornar Florianópolis um farol para as demais prefeituras do país, uma visão de futuro possível de ser compartilhada?
- A introdução da cultura de altas expectativas, o tratamento meritocrático e a promessa de “sangue, suor e lágrimas” foram suficientes para Cláudia Costin convencer a comunidade educacional do Rio de Janeiro de que a transformação que ela pretendia trazer era realmente benéfica?
- O Programa de Formação de Professores (Proformar), da Universidade do Estado do Amazonas, e a visão de uma educação melhor

para o estado seriam suficientes para convencer 62 prefeitos de diversas regiões e partidos políticos a se juntar ao projeto “tecnológico”?

- O mote “Sobral tem Jeito” é importante para profissionalizar o processo de seleção dos funcionários da educação e dar fim ao clientelismo?
- Se uma secretária municipal da Educação não acredita nas PPPs como solução para a carência de escolas, ela seria capaz de compartilhar crenças e visão do futuro com os professores de Belo Horizonte e convencê-los a colocar de lado seus interesses individuais em prol do bem maior?

A liderança transformadora “é sobre mudança, inovação e empreendedorismo” (TICHY; DEVANNA, 1986). É o modelo de liderança que se utiliza de entusiasmo e energia, fazendo com que as pessoas se desafiem e alcancem desempenhos melhores (BASS; AVOLIO, 1994). Em outras palavras, é a abordagem de liderança que alega ser capaz de promover uma real e impactante transformação. Trata-se de uma mudança que vai além de projetos de governo, mas afeta, principalmente, o comportamento ético das pessoas: a liderança transformacional supõe que as pessoas seguem o líder com base na inspiração que ele proporciona e na internalização dos valores que expressa (JUNG; AVOLIO, 2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, diversas teorias sobre liderança foram apresentadas sem que uma se sobrepusesse às demais. Em vez disso, buscou-se indicar relações de complementariedade entre elas, em especial a partir de sua aplicação às situações reais dos casos estudados neste livro.

Não obstante, um dos aspectos que pode ser considerado o ponto de partida para todas as teorias aqui revisitadas é o da liderança como a influência de um indivíduo sobre um grupo de pessoas. Esse aspecto de influenciar decisivamente outras pessoas é a característica essencial dos protagonistas dos casos deste livro, por isso sua análise colabora na interpretação da leitura dos relatos.

Os diferentes contextos apresentados nos casos retratam líderes públicos em situações desafiadoras, demonstrando diversos aspectos das teorias de liderança abordadas. Com base nisso, é possível investigar as características e ações dos protagonistas de cada caso, em busca de correlações com os modelos apresentados neste capítulo. Sugerimos para o leitor aprofundar essas análises em discussões e debates adicionais com seus pares. Dessa forma, a reflexão sobre as práticas concretas de liderança pode ser feita dentro de paradigmas teóricos e, assim, ser generalizável com mais facilidade para outras situações.

O desempenho dos líderes diante de grandes desafios em políticas públicas, como os enfrentados nas secretarias de educação, requer a mobilização de uma ampla gama de habilidades relacionadas à liderança, conforme a realidade concreta que se apresenta.

Espera-se que o leitor, ao compreender os conceitos de liderança que estão associados às decisões dos gestores selecionados, esteja mais bem preparado para quando estiver em posições nas quais essas habilidades sejam necessárias. Assim, se for defrontado com oportunidades de influenciar pessoas a sua volta, o leitor poderá tomar decisões considerando as informações sobre o estilo de liderança mais adequado à circunstância. Por exemplo, ao se mostrar autocrático durante uma greve de professores, negociador na implementação de um novo plano de carreiras ou visionário e transformador ao capitanear uma política educacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, T. *Transforming Leadership: New Skills for an Extraordinary Future*. Amherst: Human Resource Development Press, Inc, 1992.
- BASS, B. M. *Leadership, Psychology, and Organizational Behavior*. New York: Harper, 1960.
- _____. *Leadership and performance*. New York: free press, 1985.
- _____. From Transactional to Transformational Leadership: Learning to Share the Vision. *Organizational Dynamics*, v. 18, n. 3, p. 19-31, 1990.

- BASS, B. M. Two Decades of Research and Development in Transformational Leadership. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, v. 8, n. 1, p. 9-32, 1999.
- _____. AVOLIO, B. J. Transformational leadership and organizational culture. *The International Journal of Public Administration*, v. 17, n. 3-4, p. 541-554, 1994.
- _____; STOGDILL, R. M. *Bass & Stogdill's Handbook of Leadership: Theory, Research, and Applications*. 3. ed. New York: The Free Press, 1990.
- BELTRAME, J. M. *Todo dia é segunda-feira*. Rio de Janeiro: GMT, 2014.
- BENNIS, W.G. Managing the Dream: Leadership in the 21st Century. *Journal of Organizational Change Management*, v. 2, n. 1, p. 6-10, 1989.
- BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18112cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2018.
- _____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2018.
- _____. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 31 ago. 2018.
- BROWN, M. C. Administrative Succession and Organizational Performance: the Succession Effect. *Administrative Science Quarterly*, v. 27, n. 1, p. 1-16, 1982.
- BRYMAN, A. *Charisma and Leadership in Organizations*. London: Sage, 1992.
- BURNS, J.M. *Leadership*. New York: Harper & Row, 1978.
- CARLYLE, T. *On Heroes, Hero-Worship, and the Heroic in History*. New Haven: Yale University Press, 1953.
- CHIAVENATO, I. *Administração nos novos tempos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- _____. *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- CONFÚCIO. *Os Analectos*. Porto Alegre: L&PM, 2012.
- CUNHA, M. P.; REGO, A.; COELHO, F. B. *Liderar*. 2005
- DRATH, W H.; PALUS, C. J. *Making Common Sense: Leadership as Meaning-Making in a Community of Practice*. Grensboro: Center for Creative Leadership, 1994.
- FIEDLER, F. E. A Contingency Model of Leadership Effectiveness. In: BERKOWITZ, L. (Ed.). *Advances in Experimental Social Psychology*. New York: Academic Press. 1964. v. 1.

- HERSEY, P.; BLANCHARD, K. H. Life Cycle theory of leadership. *Training & Development Journal*, 1969.
- _____. *Organizational Behaviour*. Englewood Cliffs, NJ, 1988.
- HOWARD, A.; WILSON, J. A. Leadership in a Declining Work Ethic. *California Management Review*, v. 24, n. 4, p. 33-46, 1982.
- JUDGE, T.; PICCOLO, R. Transformational and Transactional Leadership: a Meta-Analytic Test of Their Relative Validity. *Journal of Applied Psychology*, v. 89, n. 5, p. 755-768, 2004.
- JUNG, D. I.; AVOLIO, B. J. Opening the black box: An experimental investigation of the mediating effects of trust and value congruence on transformational and transactional leadership. *Journal of Organizational Behavior*, v. 21, n. 8, p. 949-964, 2000.
- KOTTER, J. P. A. *Force for Change: How Leadership Differs from Management*. New York: Free Press, 1990.
- LIPPITT, R.; WHITE, R. K. The “social climate” of children’s groups. 1943.
- MACCOBY, M. Leadership Needs of the 1980’s. *Current Issues in Higher Education*, v. 2, p. 17-23, 1979.
- MAXWELL, J. C. *The 21 Irrefutable Laws of Leadership: Follow Them and People Will Follow You*. Tennessee: Thomas Nelson, 1998.
- MAYO, E. *The Human Problems of an Industrial Civilization*. New York: The Macmillan Company, 1933.
- MINER, J. B. The Uncertain Future of the Leadership Concept: An Overview. In: HUNT, J. G.; LARSON, L. L. *Leadership frontiers*. Kent: Kent State University Press, 1975.
- MONTANA, P. J.; CHARNOV, B. H. *Administração*. São Paulo: Saraiva, 2000 (Série Essencial).
- MURPHY, A. J. A Study of the Leadership Process. *American Sociological Review*, v. 6, n. 5, p. 674-687, 1941.
- OLIVEIRA, F. B. de et al. Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 6, p. 1453-1475, 2010.
- PFEFFER, J. The Ambiguity of Leadership. *The Academy of Management Review*, v. 2, n. 1, p. 104-112, 1977.

- _____. *The Human Equation*. Boston: Harvard Business School Press, 1998.
- SAFIRE, W. *Before the Fall: An Insider's View of the Pre-Watergate House*. 1975.
- SYROIT, J. *Liderança organizacional*. Comportamento organizacional e gestão de empresas. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1996.
- TICHY, N. M.; DEVANNA, M. A. *The Transformational Leader*. New York: John Wiley and Sons, 1986.
- VECCHIO, R. P. *Leadership: Understanding the Dynamics of Power and Influence in Organizations*. 2. ed. Indiana: University of Notre Dame Press, 2007.
- VRIES, M. F. K. Leadership in Organizations. In: SMELER, N. J.; BALTES, P. B. *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Oxford: Elsevier, 1989.
- YUKL, G. *Leadership in Organizations*. New Jersey: Prentice Hall, 1994.

No dia em que Cláudia Costin ocupou o posto de secretária na Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, no imponente Centro Administrativo São Sebastião, em janeiro de 2009, ela já havia esmiuçado a rede pública carioca com lupa. O diagnóstico detalhado havia sido discutido no ano anterior, nas conversas entre ela e o prefeito eleito pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Eduardo Paes, como parte do “flerte” que culminou no convite para a chefia da pasta.

Cláudia hesitou em aceitar a proposta. Ela havia apoiado publicamente e até encaminhado material para a elaboração do programa de educação do rival de Paes no segundo turno, o então candidato do Partido Verde (PV), Fernando Gabeira.¹ Mas, para além de afinidades eleitorais, essa era a oportunidade de atuar na educação pública como integrante de um governo, uma ambição antiga. Até então, Cláudia dirigia a Fundação Victor Civita, produtora da maior revista sobre educação do Brasil, a *Nova Escola*. Também não faltavam experiências na gestão pública em seu histórico. Mas a chance de unir as duas coisas chefiando uma rede era novidade, uma oportunidade imperdível, independentemente do prefeito eleito.

Antes mesmo do sim definitivo, ela recebeu um pedido especial de Paes. Ele queria traçar uma estratégia para os próximos anos do ensino público da cidade. Para começar, Cláudia colocou na mesa do prefeito um levantamento dos principais problemas na educação do Rio de Janeiro. Estavam lá a falta de um modelo pedagógico estruturado, a necessidade de mais vagas na educação infantil, o desequilíbrio na oferta de escolas nas diferentes regiões

da cidade, a pouca comunicação com os pais ou responsáveis pelos alunos, a falta de funcionários e de educadores e a insegurança nas escolas.

Em meio aos problemas, havia a baixa aprendizagem dos alunos, evidenciada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Em 2007, das escolas dos anos iniciais do ensino fundamental do município, 95,2% praticamente não tinham evoluído no indicador – que se manteve em 4,5 naquele ano, dois décimos abaixo da meta. Do 6º ano ao 9º ano do ensino fundamental, o número também foi inferior ao esperado. A meta era 3,9, e a rede só conseguiu atingir 3,6.^{II} Na reportagem do jornal *O Globo* publicada no dia seguinte ao anúncio de sua indicação,^{III} Cláudia não escondeu a indignação com os resultados, mais encorpados pelo fluxo de aprovação dos estudantes do que pelo desempenho: “Por que uma cidade que tem tantos mestres e doutores de qualidade não consegue fazer um Ideb compatível ao de países desenvolvidos?”.

Além de um registro dos problemas da rede, Cláudia colocou na mesa do prefeito propostas sobre o que fazer. Elas ajudaram a compor, na sequência, o capítulo de educação do Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro para 2009-2012.^{IV} O material abordava todas as áreas da gestão municipal. Colorido, recheado de fotos e números, mostrava com um texto objetivo aonde se desejava chegar na educação pública carioca, mesmo sem esclarecer precisamente os caminhos para tal.

As metas balizariam, no futuro breve, a política de bonificação salarial dos professores. Entre elas, constava:

- obter uma nota média igual ou superior a 5,1 para os anos iniciais e a 4,3 para os anos finais do ensino fundamental no Ideb em 2011;
- garantir que pelo menos 95% das crianças com 7 anos de idade ao final do ano de 2012 estivessem alfabetizadas;
- reduzir para menos de 5% a taxa de analfabetismo funcional entre os alunos do 4º ao 6º ano em 2012.

Em um dos primeiros encontros com os gestores escolares, a secretária foi taxativa: “Eu prometo uma coisa: sangue, suor e lágrimas. Mas vamos ter muita alegria depois, porque transformar a educação não é para qualquer um”. O principal desafio de Cláudia Costin era, então, conven-

cer a comunidade educacional do Rio de Janeiro de que a transformação que ela pretendia trazer era realmente benéfica. E, mais do que isso, ela precisava garantir que as melhorias realizadas fossem perenes, que não ficassem presas àquela gestão. Mas será que tanto sangue, tanto suor e tantas lágrimas levariam a uma mudança estrutural? Ou as promessas de começo de gestão não seriam mais do que boas intenções?

UMA ESCOLHA CONTROVERSA

Em 2009, a rede municipal carioca, então a maior do país no ensino fundamental, já era bastante organizada. Na década de 1990, a maior demanda por matrículas estimulou um processo de descentralização administrativa e financeira. As escolas foram, então, reagrupadas nas 11 Coordenadorias Regionais de Educação (CREs), instâncias intermediárias entre a secretaria e as escolas que funcionam com autonomia e orçamento próprio. Desde 1980, a cidade já tinha o Conselho Municipal de Educação no Rio de Janeiro, e, no corpo de docentes, não faltavam profissionais com mestrado e doutorado.

Do ponto de vista da infraestrutura, as 1.475 escolas^v ofereciam, por exemplo, merenda e água potável às crianças e aos adolescentes, o que até hoje não acontece na totalidade das escolas brasileiras, tampouco é realidade na totalidade das habitações da cidade. Essa rede municipal, produto da fusão do estado da Guanabara e do estado do Rio de Janeiro, responsável por toda a educação infantil e pelo ensino fundamental públicos oferecidos na cidade, era também bastante tradicional.

Havia quem dissesse que Cláudia chegava para comandar uma estrutura em ordem, mas antiquada, cujo funcionalismo (quase 14 mil ao todo)^{vi} era composto de pessoas que ocupavam há anos a mesma função. A recém-chegada secretária, por sua vez, representava praticamente o oposto desse perfil. Na época, ela já era um nome prestigiado na gestão pública, símbolo de um jeito de trabalhar que Eduardo Paes queria imprimir à nova gestão municipal, com tratamento mais técnico, metas, evidências e meritocracia. Em resumo, a lógica da eficiência aplicada à coisa pública, ou uma tentativa de aplicação.

O que não estava no currículo dela era seu descompasso com a rede. Embora fosse um dos nomes do novo secretariado que ocupava o cargo pelo passado profissional, e não por filiações partidárias (apesar de ter trabalhado em governos do PSDB anteriormente, Cláudia não era filiada a nenhum partido político), ela era uma *outsider*. Ao contrário da maior parte do corpo administrativo da secretaria, não vinha da sala de aula de uma escola pública nem era a clássica funcionária de carreira, como sua antecessora, Sonia Mograbi.¹ Para completar a disparidade, Cláudia era paulistana, nascida e criada em Higienópolis, um dos bairros mais aristocráticos da capital paulista, considerada por muitos a antítese do Rio de Janeiro.

Cláudia também se opunha publicamente à ideia mais ou menos velada, mas bastante recorrente nas conversas sobre educação, de que na escola pública se aprendia pouco, os resultados eram pífios e o trabalho era difícil demais. Sem qualquer timidez ao dizer o que pensava, ela tampouco se preocupou em demonstrar simpatia imediata com o professorado, como deixou claro em reportagem do jornal *O Globo*: “Professor não vai ser tratado nem como coitadinho, nem como missionário, nem como herói”.^{vii}

A controversa figura que geriria a educação pública carioca tinha uma meta ousada: correr contra o relógio para mudar mais de mil escolas ao mesmo tempo, na expectativa de realizar uma reforma generalizada da rede. “Não dava para dizer: ‘vou lidar só com o atendimento regular e deixar a inclusão de lado porque não dá tempo’. Ou, ‘vou focar nos anos iniciais e esquecer os finais’. Para mim, estava claro que eu precisava olhar o todo e ter aproximações sucessivas. Ou seja, construir uma estratégia que fosse evoluindo com o tempo, mas sempre com um olhar sistêmico”, conta Cláudia.

1 Antes de ocupar por sete anos a gestão da pasta, Sonia Mograbi lecionou história por três décadas no município. Depois, tornou-se regente de turma, diretora e então ocupou dois cargos administrativos: chefe do 7º Distrito de Educação e Cultura e da 3ª Coordenadoria Regional de Educação. (Com 700 mil cariocas nas mãos, *O Globo*, Rio de Janeiro, 9 jan. 2001.)

“PLANEFAZENDO”

Para começar, Cláudia decidiu implementar medidas nada triviais. A primeira delas foi dar um ponto final à progressão automática, cumprindo a promessa de campanha de Eduardo Paes e, ao mesmo tempo, convencendo os professores de que reprovação não deveria ser ferramenta pedagógica. Ela tentou usar a situação como uma oportunidade para pensar em uma educação de altas expectativas para todos. “Havia uma decodificação por parte de alguns professores da progressão continuada como uma educação de segunda linha para os mais pobres. Como se deles não se pudesse exigir muito. A Secretaria tinha uma regra proibindo o dever de casa porque algumas crianças não tinham onde fazer, então era melhor nem passar. Ou seja, uma mentalidade de baixas expectativas”, lembra Cláudia.

Em seguida, teve início a tríade que impactou todas as escolas: fazer um currículo próprio, publicar material didático adaptado a ele e criar um sistema de avaliação para atestar quanto os alunos aprendiam. Tudo isso deveria caber no tempo do mandato e ainda penetrar nas estruturas da máquina pública para ganhar institucionalidade e se manter com o tempo.

Uma das consequências dessa estratégia foi o estilo “planefazendo”, que marcaria dezenas de propostas da gestão. A palavra não existe no dicionário, mas tornou-se recorrente no vocabulário da secretária e das pessoas que trabalharam com ela. Simplificadamente, significa mudar a rota no meio do caminho. Agradando a uns e desagradando a outros, isso acontecia na Secretaria Municipal de Educação (SME) conforme a necessidade, ou quando exemplos de sucesso nacionais ou internacionais eram sugeridos à rede. Foi o que aconteceu com os ginásios experimentais. Eles surgiram inspirados no Ginásio Pernambucano, primeiro com oito horas diárias de aula e, logo depois de uma mudança de rota, passaram a ter apenas sete horas.

O “planefazendo” transmitia agilidade. Assim como no setor privado, ficava a impressão de que a urgência e a inovação pautavam a tomada de decisões. Mas esse estilo de gestão não deixava de ser um desafio para a equipe da secretaria, que já tinha muitos projetos e mudanças para tocar adiante e ainda trabalhava com a permanente expectativa por novidades ou alterações no planejado, muitas vezes frustrando e confundindo a burocracia.

PARCERIAS PRIVADAS PARA PROBLEMAS URGENTES

Uma marca que Cláudia Costin queria imprimir à gestão era a cultura de altas expectativas. Ainda em janeiro, ela e o prefeito convocaram todos os diretores escolares para uma reunião e apresentaram o que pretendiam fazer nos anos seguintes. Afirmaram, por exemplo, que todos os alunos teriam 45 dias de revisão do conteúdo de língua portuguesa e matemática e, ao fim do período, fariam uma prova para atestar o que sabiam àquela altura do mandato.

A avaliação mostrou que 28 mil alunos entre o 4º e o 6º ano não dominavam a língua portuguesa escrita como o esperado para o seu nível escolar.^{VIII} Havia crianças analfabetas funcionais – capazes de decodificar o alfabeto, mas incapazes de interpretar um texto ou de compreender camadas mais profundas de sentido – e outras que sequer sabiam ler, apesar de matriculadas no segundo ciclo do ensino fundamental.

Os dados eram preocupantes, mas não estava claro para Cláudia e sua equipe como montar um sistema de reforço escolar que fosse capaz de diminuir as desigualdades entre os estudantes. Vale lembrar que, com o fim da aprovação automática, o reforço era um meio essencial para estimular o aprendizado e evitar a retenção. “Fala-se muito sobre autonomia, ela é mesmo importante. Mas é preciso aproveitar a estrutura da rede para construir processos que sirvam para todos. Àquela altura, a gente sabia que o reforço escolar era um exemplo disso”, conta Cláudia.

Uma constatação era a ausência, na secretaria, de metodologia e conhecimentos para formatar um sistema de reforço em larga escala. Então, sobravam duas alternativas: deixar que as escolas agissem com total autonomia ou buscar uma instituição externa capacitada para resolver o problema do todo e dar unidade à empreitada. Ganhou a última.

Em contatos com o Ministério da Educação, surgiu a indicação do Instituto Ayrton Senna, que havia desenvolvido o Acelera Brasil, metodologia de correção de fluxo testada inicialmente no Maranhão. A rede carioca firmou uma parceria com a organização, enfocando a capacitação dos professores para “realfabetizar” meninas e meninos matriculados entre o 4º e o 6º ano do ensino fundamental e que revelassem dois ou mais anos de atraso escolar.

Outro problema era a distorção idade-série entre adolescentes e jovens. Havia um contingente grande de estudantes com até 17 anos de idade que ainda estavam no ensino fundamental porque repetiram de ano ou encontraram dificuldades para continuar estudando. Rotina dividida com o trabalho, *bullying*, desânimo, mau comportamento e todos os sinais do impasse de se sentir velho demais ou inapto para a escola estavam presentes. Mais uma vez, não havia internamente o saber para lidar com o problema. A saída foi buscar, novamente, um parceiro externo.

Assim, em 2010, começou o Autonomia Carioca. Feito em associação com a Fundação Roberto Marinho, o projeto adaptou a metodologia Telecurso para aulas de matemática nas escolas em áreas conflagradas. Em um segundo momento, a iniciativa foi ampliada para reduzir a defasagem dos alunos do 6º ao 8º ano. As escolas em que o projeto foi aplicado recebiam a visita de educadores itinerantes responsáveis por acompanhar o que estava sendo feito. Havia também uma reunião semanal com profissionais de escolas próximas e um representante da secretaria.

Com o Instituto Ayrton Senna, 1.500 educadores foram capacitados até o fim de 2012. Já no Autonomia Carioca, da Fundação Roberto Marinho, foram 384 até o mesmo ano. Para Cláudia, os números são importantes porque formar os professores nas metodologias era um jeito de levá-los a apropriar-se de um conhecimento que não tinham antes. Para ela, “as parcerias eram jeitos de equilibrar pratinhos. É preciso humildade para reconhecer que nem tudo está disponível dentro da rede. Tínhamos professores com mestrado, doutorado, autores de livros didáticos, mas a metodologia para acelerar a gente não tinha. À medida que essas instituições faziam seus trabalhos e capacitavam os docentes, esse saber passou a entrar na rede e ficar. Saímos ganhando”.

Susana Lourenço, então diretora-adjunta da Escola Municipal Rinaldo de Lamare, em São Conrado, na frente da Rocinha, diz que não dá para negar que a rede precisava de um projeto para alunos com defasagem. “Vejo isso como uma marca positiva da Secretaria de Educação, que realmente correu atrás na época”, lembra. Nos encontros do programa com os representantes do governo, contudo, havia uma reclamação constante: a inadequação do conteúdo. “As principais queixas que

eu acompanhava não eram sobre a existência do projeto, mas do material. Ele era pensado para alunos mais velhos, com o perfil do Telecurso 2000, e não para os adolescentes”, comenta Susana.

UMA EQUIPE PARA MESCLAR RUPTURA E MANUTENÇÃO

Com a mudança da rede inteira no alvo, era inevitável que parte do trabalho incluísse chacoalhar a estrutura. Um dos jeitos de fazer isso foi, ao compor a equipe, intercalar ruptura e manutenção. Os objetivos eram se apropriar do que estava sendo feito e garantir que as novas propostas entrassem no *modus operandi* da máquina pública mesmo depois do fim do mandato.

Primeiro, a manutenção. Os responsáveis pelas coordenadorias regionais, indicados pelos políticos da gestão anterior, permaneceram. “Achei que valia a pena trocar lealdades para ter a memória do que já havia sido feito”, conta Cláudia. Com exceção de quem estava se aposentando, os diretores de escolas também continuaram, assim como os profissionais do nível mais central da pasta.

A escolhida para o posto de subsecretária foi Helena Bomeny, uma pessoa bastante íntima da rede e também muito diferente da titular. Ela era professora de história aposentada pela Secretaria Municipal de Educação. Formada na tradicional Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, começou ensinando na Escola São Tomás de Aquino, no Leme, bairro da zona sul, onde mora desde a infância. Por vinte anos, Helena trabalhou na rede municipal, para onde voltava após um período em Brasília como consultora do Programa das Nações Unidas na área de avaliação educacional.

Helena afirma que as duas se completavam. “A gente conseguia ver bem o todo: a Cláudia tinha uma visão moderna de gestão, e eu contribuía com o lastro de quem conhecia bem a rede”. A subsecretária acompanhava algumas das visitas que a chefe da pasta fazia às escolas duas vezes por semana, era a interlocutora com alguns dos parceiros do terceiro setor e fazia a ponte entre a secretaria e o professorado, o que incluía as negociações com os sindicatos.

Nos bastidores, a equipe sentia que, embora houvesse complementariedade, permanecia certa contraposição de perspectivas entre ambas. De um lado, a Cláudia, adepta de uma visão sistêmica, com muitas coisas

sendo feitas ao mesmo tempo, cada uma com abordagem própria. De outro, a Helena, afinada com as necessidades dos professores, sensível às demandas deles e adepta de concentrar esforços no que pudesse ser escalável, com tratamentos mais universais para os problemas.

Essa era a permanência. A ruptura foi a contratação de sete pessoas do mercado para as áreas mais estratégicas da pasta – prática incentivada por Eduardo Paes, que fazia algo semelhante na prefeitura. Eram gerentes responsáveis pelas principais bandeiras da gestão, com autonomia e respondendo diretamente à secretária.

Para evitar que os resultados se evaporassem quando um novo governo viesse, a opção foi deixá-los sem equipe direta, trabalhando com o pessoal da própria rede e contando que as ideias e os projetos seriam “comprados” pelos funcionários públicos. “Se eu desse uma equipe para cada um, nada ia mudar. Ia ser algo externo, e a secretaria não se apropriaria”, lembra Cláudia.

Os servidores administrativos receberam o grupo com certa resistência. Em parte, por uma tradição. É recorrente o pensamento de que educação é coisa de pedagogos, mesmo se o assunto em questão não for o ensino em sala de aula. Não à toa, o corpo administrativo da secretaria era formado majoritariamente por egressos da sala de aula, desempenhando, inclusive, tarefas não pedagógicas, como comunicação interna, planejamento e até almoxarifado.

Fábio Campos era um dos gerentes recém-chegados à secretaria. Para ele, o hábito de compor o quadro exclusivamente com pedagogos era um problema que Cláudia ajudou a romper ao indicar líderes de fora para o que ela queria ver concretizado. Segundo ele, “nenhuma organização é composta por um único tipo de profissional. Ela rompeu com uma lógica antiga e entendeu que profissionais de outras áreas do conhecimento complementam o trabalho do educador, sobretudo no planejamento e na execução de políticas de larga escala. Para experimentar coisas novas, era essencial abrir as portas do gabinete da Educação do Rio”.

A resistência também acontecia pela tradição brasileira de descontinuidade das políticas públicas, velha conhecida dos funcionários públicos, que têm estabilidade trabalhista e compõem o núcleo duro da administração central. A cada quatro anos há eleições, e o jeito de trabalhar muda. Assim

como as expectativas e os projetos. Os mais próximos ao eleito são indicados para cargos de confiança e sobem na hierarquia interna, enquanto os mais distantes descem. Em educação isso significa, não raro, que uma funcionária técnica importante pode voltar à sala de aula deixando para trás alguns projetos. Também por isso é difícil engajar quem sabe que, a cada quadriênio, as coisas mudam. Tudo pode virar de cabeça para baixo, e quem tem de “segurar as pontas” são os efetivos.

Eduardo Pádua, gerente responsável pela construção dos Espaços de Desenvolvimento Infantil (EDIs), logo entendeu que não seria fácil vencer as barreiras: “No setor público, ocupar um cargo comissionado não garante que as coisas vão acontecer. É preciso conquistar as pessoas que trabalham na máquina. O meu desafio foi aprender a liderar sem caneta e pelo engajamento”.

AGILIDADE E PARTICIPAÇÃO NO CURRÍCULO

“Fizemos tudo ao mesmo tempo: o currículo, a alfabetização e a aceleração”, conta Cláudia. Eram mesmo muitos pratinhos para equilibrar. Muitas vezes eles se comunicavam e dependiam uns dos outros para funcionar. Cláudia tentou fazer isso com o currículo, de forma a balizar os materiais pedagógicos e a avaliação local. No primeiro ano de mandato, a gestão desenhou quais conteúdos deveriam ser ensinados aos alunos e em qual bimestre do ano escolar.

Para coordenar a formulação, Cláudia decidiu contratar, via consultoria, alguém com experiência em gestão e conhecimento da rede, a doutora em educação e ex-professora da rede Iza Locatelli. A mesma pessoa que havia elaborado, em 1996, as diretrizes curriculares que o município já tinha, o Núcleo Curricular Básico Multieducação. Mas que, na visão da secretária, não eram precisas o bastante para orientar os educadores sobre como formular suas aulas. Por conta disso, eles acabavam recorrendo apenas ao livro didático disponível.

Primeiro, a produção foi para todo o ensino fundamental. Na sequência, as orientações para a educação infantil ficaram prontas. Os professores não sentaram à mesa com Iza para opinar sobre quando deveriam ensinar o quê. A justificativa de Cláudia foi o tempo, como contou em entrevista

para *O Globo*:^{IX} “Fizemos um pacto com os professores: vamos testar a proposta por um ano. Na vida de uma criança, um ano é muita coisa. Se fizessemos assembleias para discutir o currículo, a gente ficaria quatro anos e nada aconteceria”.

O currículo foi definido e, logo na sequência, em 2010, foram lançados os cadernos pedagógicos da rede, publicados em duas versões, uma para os professores e outra para os alunos. Dessa vez, tudo foi feito por 400 educadores da própria rede. A opção por usar pessoal interno em vez de contratar uma editora especializada foi uma estratégia da secretaria para buscar a continuidade da política pública. Outro instrumental pedagógico lançado em seguida foi a Educopédia, um portal de aulas *on-line* com vídeos, jogos e imagens.

Os novos materiais didáticos foram recebidos com duras críticas pelo Sindicato dos Professores. O órgão criticava o currículo e os cadernos pedagógicos por tirarem a autonomia dos professores:^X “Desde o início do ano, a SME distribuiu apostilas para serem utilizadas pelos alunos com os conteúdos que deveriam ser trabalhados; [...]. Dessa forma, os professores serão meros executores. Retira-se a passos largos a autonomia do professor, que passa a ter a função de mero aplicador de exercícios e provas montados pela SME”. Isso ecoava em parte do corpo docente.

AVALIAÇÃO EXTERNA E BÔNUS POR RESULTADOS

Ainda em 2009, e quase ao mesmo tempo que o novo currículo, surge a Prova Rio, avaliação padronizada de língua portuguesa e matemática análoga à Prova Brasil e que passaria a acontecer intercalada com sua congênere nacional. Além disso, se a Prova Brasil compõe o Ideb, a Prova Rio comporia o IdeRio, índice composto também pelos dados de aprovação e abandono dos estudantes. Cláudia acreditava que os indicadores e as metas eram úteis para fazer políticas públicas eficientes e de resultados perenes. Só que tudo isso era uma tremenda novidade na educação pública carioca, e nem todos concordavam com a secretária.

O IdeRio seria também peça-chave para viabilizar o Acordo de Resultados, política emblemática da gestão do prefeito Eduardo Paes construí-

da para emplacar a meritocracia na gestão pública. Previsto desde o Plano Estratégico da Prefeitura, o acordo estabeleceu um compromisso entre a gestão municipal e a secretaria ou o órgão para o cumprimento de metas anuais. A lógica era simples: se o órgão público cumprisse os objetivos, seus funcionários receberiam um valor adicional ao salário. Os critérios de quanto cada um receberia variavam de uma secretaria para outra.

A Secretaria Municipal de Educação foi uma das primeiras pastas a adotar a prática, e cada escola passou a ter metas de Ideb e IdeRio. Todos os diretores escolares assinaram documentos comprometendo-se a empreender esforços para alcançar os objetivos traçados. Atingir os números esperados significava que professores e equipe pedagógica receberiam o equivalente a um salário a mais como bônus anual. Para os que ensinavam em escolas em áreas conflagradas, um salário e meio a mais. Provas bimestrais completavam o pacote, mas tinham principalmente um caráter de treino.

Na visão da gestão Cláudia Costin, os indicadores gerariam transparência sobre o nível de aprendizado dos estudantes, e as metas compeliriam quem estava na ponta a prestar mais atenção ao aprendizado, à aprovação dos alunos e a fazer algo a respeito. “O principal impacto da avaliação por desempenho é obrigar as pessoas a olhar para o resultado e os indicadores. Tinha diretor que ligava reclamando, mas mal sabia definir o que era abandono. Como a política pegava no bolso, todo mundo era obrigado a se mexer”, conta Teresa Pontual, uma das lideranças técnicas que Cláudia trouxe para a secretaria.

No entanto, nem todos da rede tinham a mesma percepção que Teresa e Cláudia, especialmente o sindicato, que chegou a fazer campanha para que professores não aplicassem as provas. A professora Lidiane Barros foi uma das educadoras que, seguindo a recomendação sindical, não aplicou a Prova Rio à sua turma. Seus alunos faziam o exame porque a orientadora pedagógica o aplicava à revelia da professora. No julgamento de Lidiane e do sindicato, a avaliação era padronizada e incapaz de atestar o que os alunos realmente sabiam. A professora cita um exemplo. Uma das questões da Prova Rio de 2009 perguntava onde os livros eram vendidos. Havia a opção “livraria”, mas havia também a opção “feira”. Acontece que no bairro em que seus alunos vivem há uma feira popular gigante onde

se vende de tudo, de galinha a sofá, inclusive livros. Mas lá não existiam livrarias. Os alunos que assinalaram “feira”, portanto, erraram a questão, mesmo sabendo corretamente onde se vendiam livros em seu bairro.

Outra questão delicada apareceu no caso das escolas de educação infantil, nas quais avaliações padronizadas não são aplicadas devido às características dos alunos do segmento. Nesse caso, as escolas encaminhavam um relatório com o que haviam feito e sua proposta para o Plano Pedagógico Anual (PPA). Uma comissão da secretaria analisava o texto e publicava no *Diário Oficial* a lista daquelas escolas que receberiam a bonificação. Na primeira vez em que Susana Lourenço, diretora-adjunta de uma das escolas de educação infantil, encaminhou o PPA para a secretaria, ele não foi considerado bom o suficiente, e professores e funcionários ficaram sem o décimo quarto salário. Susana é enfática em suas críticas: “A gente não sabia quem avaliava, como avaliava e quais critérios eram levados em conta. Também não tinha um acompanhamento, alguém que fosse até a escola checar se o que estava escrito era mesmo verdade”.

AÇÃO E REAÇÃO

A gestão Cláudia Costin significou uma torrente de novidades aos educadores, muitas das quais eles ficavam sabendo primeiro pelo Twitter – rede social usada com intensidade pela própria secretária –, antes mesmo que a Assessoria de Comunicação da SME as anunciasse oficialmente.

O meio oficial de fazer comunicados à rede era bem menos tecnológico e instantâneo. O núcleo administrativo encaminhava a informação para as Coordenadorias Regionais de Educação (CREs). De lá, ela era enviada aos diretores das escolas, que se organizavam para fazer a mensagem chegar às respectivas equipes. Não à toa, muitos educadores só sabiam das novidades – algumas determinantes para seu dia a dia – quando já estavam sendo implementadas. E quanto menor a posição na hierarquia, pior. Quem estava no nível mais baixo, o professor, era o último a ser informado. Por isso, não era incomum que se sentissem desinformados e fossem pegos de surpresa.

Fato é que a rede reagiu ao “sacudidão” que recebeu. O sindicato elegeu Cláudia como inimiga número um. Além da quebra da isonomia

salarial e de ferir a autonomia docente, ela era acusada de tentar, por meio das parcerias com ONGs e das políticas de resultados e metas, promover a privatização do ensino público. O órgão espalhou na internet charges^{XI} mostrando uma Cláudia Costin assustadora. Em uma delas, ela era uma gigante segurando uma britadeira com a marca “privatização” e destruindo uma escola municipal. Era uma clara alusão às parcerias e à política de bonificação. Em outras, carregava um chicote ou incentivava um aluno a frequentar a escola apesar do tiroteio.

As tensões apenas cresceram ao longo dos anos e estouraram de vez em 2013, quando a prefeitura apresentou um novo plano de cargos e salários para os professores. Nele havia, entre outras coisas, incentivos para que profissionais com jornada menor passassem para o regime de 40 horas semanais. Quem optasse pela mudança teria uma progressão salarial mais arrojada por tempo de serviço e nível de qualificação. A secretaria esperava que, assim, os professores se dedicassem integralmente à carreira na rede municipal, eliminando deslocamentos e mantendo o vínculo com uma única escola.

O sindicato questionava diversos pontos do plano. Um dos mais centrais seria o motivo de o regime de progressão salarial não ser estendido a todos os professores, independentemente das horas trabalhadas. Além disso, havia uma reivindicação por aumento do nível geral dos salários e maior valorização de quem estava há mais tempo na rede. Para o sindicato, a proposta de progressão por tempo de serviço era “achatada”, com pouca diferença entre quem tinha acabado de entrar na carreira e quem já tinha mais de 25 anos de trabalho. As lideranças do sindicato liam essa situação como propositalmente complementar ao Acordo de Resultados da prefeitura: os recursos não alocados em salários de quem tinha mais experiência seriam alocados nas bonificações de quem atingisse as metas estabelecidas pela administração central.

Para intensificar a tensão, desde junho o país vivia um movimento intenso de manifestações que começaram com o custo do transporte público, tomaram as capitais e viraram símbolo de um cansaço contra o *establishment* e a política tradicional. Protestos nas ruas tornaram-se parte da rotina. Os jornais falavam em *black blocks*, conflitos entre manifestantes e a polícia e comércio fechado no horário das passeatas. O clima de mobiliza-

ção e indignação generalizadas respingou na educação. Foi a fagulha que acendeu a chama da insatisfação dos professores com o volume inédito de mudanças em tão pouco tempo, volume esse que vinha crescendo desde o início da gestão de Cláudia Costin. No dia 8 de agosto, depois de 19 anos sem paralisação na rede municipal, começou a greve dos professores.

As negociações eram longas, cansativas e muitas vezes aconteciam com as partes envolvidas já com os nervos à flor da pele. O sindicato estava fortalecido não só pelo contexto de manifestações gerais em todo o país, mas também pela greve do professorado da rede estadual, que ocorria ao mesmo tempo. A prefeitura, representada nas conversas pela subsecretária Helena Bomeny, insistia no plano de carreira e se queixava de acordos feitos a portas fechadas e então descumpridos pela entidade sindical em público.

Embates de manifestantes com a polícia aconteceram mais de uma vez. No dia 26 de setembro, a Câmara Municipal foi ocupada por mais de 200 professores, e a polícia militar usou bombas de gás lacrimogênio e *spray* de pimenta para retirá-los à força. Cinco dias depois, os vereadores votaram favoravelmente ao projeto de lei sobre a mudança na carreira docente. Na rua, policiais e manifestantes presentes na cerimônia mais uma vez entraram em confronto.

No dia 7 de outubro, prefeito e representantes do sindicato se encontraram. Mas, cinco horas depois, nada de consenso. Pelo contrário, o prefeito decidiu cortar retroativamente o ponto dos grevistas a partir de setembro e ainda deu uma declaração raivosa à imprensa para mostrar que desistia das negociações: “Passei horas negociando com os conselheiros eleitos pela rede municipal. E depois ainda me acusam de autoritário. Quando os professores voltarem às aulas e apresentarem uma pauta negociável, aí sim, podemos pensar em voltar a conversar. A pauta agora é exonerar a secretária, acabar com a meritocracia e revogar uma lei que dá aumento para professores entre 15% e 60%. Ou seja, não tem pauta”, disse ele à imprensa.^{XII}

Dias depois, uma nova reunião entre as partes, desta vez no Supremo Tribunal Federal, em Brasília, resultou em uma proposta de acordo: as faltas seriam abonadas, e os grevistas não seriam punidos, desde que a greve se encerrasse e as aulas fossem repostas. Além disso, os professores teriam um aumento generalizado de 8%, mas o novo plano de cargos e salários seria mantido.

Uma assembleia de professores decidiu em 25 de outubro, depois de uma votação apertada, aceitar o acordo e encerrar a greve, que afetou 45 mil alunos durante mais de dois meses e extravasou as tensões entre o professorado e a Secretaria de Educação.

A SAÍDA, POR CIMA?

Menos de cinco meses depois do fim da greve, a edição de 19 de março da coluna do jornalista Antônio Gois no jornal *O Globo*^{XIII} anunciava, em primeira mão, a saída de Cláudia Costin da secretaria. Rapidamente, o assunto ganhou espaço em outros veículos da imprensa e foi confirmado. Ela deixava a gestão da rede para ocupar o cargo de diretora de educação do Banco Mundial, em Washington, DC, nos Estados Unidos.

Ao sair, Cláudia contemplava uma rede diferente daquela que assumira no primeiro mês de 2009. O Ideb de 2013 era 5,3 nos anos iniciais e 4,4 nos anos finais do ensino fundamental.^{XIV} Um novo currículo ditava o que os professores ensinavam, com materiais didáticos próprios. O Rio tinha uma avaliação exclusiva para balizar suas políticas públicas e incentivar que funcionários, professores e sociedade olhassem a educação sob outra perspectiva, mesmo que não concordassem com ela. Ao mesmo tempo, o sindicato dos professores havia conseguido mobilizar boa parte de seus membros contra a Secretaria – algo que não acontecia desde 1994.

Com a saída, quem passou a ocupar a cadeira de secretária de Educação foi Helena Bomeny, que usaria a mesma sala por onde Cláudia entrara em 2009 com um plano radical de mudança na cabeça. A número dois que a completava, mas que também simbolizava a essência da rede municipal carioca pré-2009. Ou seja, seu oposto.

Chamado para comentar o assunto no jornal *Folha Dirigida*, o sociólogo e pesquisador Simon Schwartzman opinou:^{XV} “No final de 2013, a secretaria foi sacudida por uma greve política cujo principal objetivo não era salarial, mas a desmontagem de todo o projeto pedagógico dos anos anteriores. Com a saída de Costin, a questão agora é se este projeto vai ser continuado e fortalecido pela prefeitura, ou vai tudo voltar ao que era antes”.

ANEXOS

DADOS DE PROFICIÊNCIA E FLUXO PARA O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

	2007	2009	2011	2013
IDEB EF 1 - total	4,6	5,1	5,4	5,4
Aprovação EF 1 - total	0,93	0,9	0,91	0,9
Proficiência EF 1 - total	4,9	5,7	5,99	5,93
IDEB EF 1 - municipal	4,5	5,1	5,4	5,3
Aprovação EF 1 - municipal	0,93	0,9	0,91	0,9
Proficiência EF 1 - municipal	4,86	5,68	5,99	5,91
IDEB EF 1 - estadual	5,1	4,6	5	5,4
Aprovação EF 1 - estadual	0,92	0,87	0,92	0,89
Proficiência EF 1 - estadual	5,53	5,26	5,44	6,14
IDEB EF 2 - total	4,2	3,5	4,2	4,4
Aprovação EF 2 - total	0,89	0,72	0,85	0,86
Proficiência EF 2 - total	4,67	4,88	4,99	5,13
IDEB EF 2 - municipal	4,3	3,6	4,4	4,4
Aprovação EF 2 - municipal	0,92	0,74	0,87	0,86
Proficiência EF 2 - municipal	4,62	4,86	5,1	5,07
IDEB EF 2 - estadual	2,5	2,5	2,5	3,7
Aprovação EF 2 - estadual	0,58	0,56	0,61	0,78
Proficiência EF 2 - estadual	4,22	4,4	4,16	4,71

Fontes de pesquisa: Inep, 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/cenario-educacional>>; QEDu, 2018. Disponível em: <<https://www.qedu.org.br/brasil/ideb>>. Acessos em: 10 jul. 2018.

NOTA OFICIAL DO SEPE SOBRE A SAÍDA DA SECRETÁRIA CLÁUDIA COSTIN DA SME/RJ

19/03/2014

A imprensa divulgou hoje que a secretária municipal de Educação do Rio de Janeiro, Cláudia Costin, vai pedir exoneração do cargo e em seu lugar entrará a subsecretária Helena Bomeny. A saída de Costin, na verdade, é um fato ansiosamente aguardado pela categoria – a sua exoneração inclusive era uma das reivindicações da greve do ano passado.

A relação entre os profissionais de educação e sua secretária era muito ruim – distante das escolas, ela implementou, a ferro e fogo, sem discussão com os professores e funcionários, um pacote de maldades travestido com o termo “meritocracia”. Este pacote vai desde provas feitas por entidades externas à SME para “ aferir ” o trabalho dos professores; passa pelo uso de cadernos ditos pedagógicos, também feitos externamente, repletos de erros e fora da realidade das escolas municipais; e culmina com a utilização de verba pública para financiar entidades privadas, em uma terceirização criminoso do serviço público.

Vale lembrar que a aplicação dessa política meritocrática vem sendo feita aqui em nossa cidade sem a menor autocrítica; com o desconhecimento de que países onde essa política foi gerada, como nos Estados Unidos, já começam a repensar tais teses. Simplesmente porque a meritocracia falhou profundamente na melhoria do ensino.

A relação de Costin com o Sepe também praticamente inexistia. Pouquíssimas vezes a entidade representativa dos profissionais de educação foi recebida em audiência pela secretária, apesar dos apelos quase semanais para que isso ocorresse.

Podemos afirmar que a greve que ocorreu ano passado foi consequência direta dessa política de Costin e do prefeito Paes, que juntou autoritarismo, um projeto de terceirização, descaso com a categoria e salários arrojados. Obviamente, a categoria não aguentou e estourou em 2013, abrindo uma verdadeira crise no ensino público municipal do Rio.

Crise esta que continua, graças também à forma como a SME vem tocando o Grupo de Trabalho e o Fórum de Valorização Profissional da Educação, que não avançam, criando uma situação de angústia entre

os profissionais. Um exemplo é o GT que discute a implementação do 1/3 de planejamento extraclasse. A SME vem colocando barreiras para cumprir o que é, afinal de contas, uma lei federal, esvaziando o GT.

Diante desse quadro, a categoria declarou estado de greve no dia 15/03, em preparação à campanha salarial e por questões pedagógicas, pelas quais tanto brigamos na mobilização do ano passado.

Enfim, não há como fugir do jargão: a secretária Costin saiu tarde...

A imprensa também divulgou que Costin assumirá um cargo no Banco Mundial – um lugar perfeito para uma pessoa tão ligada às teses neoliberais, que tanto mal vêm fazendo ao serviço público do Rio.

A imprensa também divulgou que assumirá a pasta a atual subsecretária, Helena Bomeny. Esperemos que a futura secretária não incorra no erro de Costin de fechar o diálogo com o Sepe. Afinal, os profissionais de educação do município do Rio, representados pelo sindicato, merecem ser tratados com respeito e compreensão. Merecem bons salários e condições de trabalho dignas.

Da nossa parte, estaremos sempre abertos ao diálogo. Esperemos da parte da prefeitura essa mesma postura.

Sepe/RJ

Disponível em: <http://www.seperj.org.br/ver_noticia.php?cod_noticia=5153>. Acesso em: 30 jul. 2018.

PLANO ESTRATÉGICO DA PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO 2009-2012

Diagnóstico da educação

A implantação da “aprovação automática” provocou uma queda significativa no rendimento dos alunos do ensino fundamental.

Há uma histórica falta de investimentos e projetos voltados para a educação infantil. A rede sofria pela ausência de um projeto pedagógico modelo. Professores encontravam-se desmotivados, sem treinamento contínuo e orientação pedagógica efetiva.

Há uma histórica falta de professores em algumas disciplinas bem como coordenadores pedagógicos, pessoal administrativo e de apoio (inspetores, merendeiras, etc.).

Há baixíssimo envolvimento dos pais no processo educacional. Muitas crianças têm graves problemas de aprendizado por suas circunstâncias sociais e dificuldades de saúde.

Há um histórico de equilíbrio geográfico na oferta de vagas (zona Oeste e comunidades são prejudicadas). Algumas escolas sofrem com problemas frequentes de segurança.

Diretrizes da educação

Construir um processo pedagógico modelo, estabelecendo um padrão de excelência no ensino fundamental e na educação infantil. Ampliar o atendimento em creches e pré-escolas, proporcionando um ambiente adequado à criança em seus primeiros anos de vida, com reflexo em seu desenvolvimento físico e mental.

Capacitar e treinar os professores da rede pública municipal de ensino, utilizando novas tecnologias e construindo, em parceria com universidades e outras entidades, um ambiente moderno e amigável para o ensino a distância.

Metas da educação

Obter uma nota média (entre as escolas públicas municipais) igual ou superior a 5,1 para os anos iniciais e a 4,3 para os anos finais no Ideb em 2011.

Criar 30.000 novas vagas em creches públicas ou conveniadas até 2012. Criar 10.000 novas vagas em pré-escolas públicas até 2012.

Garantir que pelo menos 95% das crianças com 7 anos de idade ao final do ano de 2012 estejam alfabetizadas.

Reduzir para menos de 5% a taxa de analfabetismo funcional entre os alunos do 4º ao 6º ano em 2012.

Iniciativas estratégicas

- ◆ Escolas do Amanhã.
- ◆ Espaço de Desenvolvimento Infantil.
- ◆ Reforço Escolar.
- ◆ Saúde nas Escolas.

NOTAS

- I Disputa acirrada pelo segundo lugar, *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 set. 2008.
- II Dados retirados do *site* QEdu. Disponível em: <<http://www.qedu.org.br/>>. Acesso em: 15 nov. 2017.
- III Aprovação automática será abolida das escolas, *O Globo*, Rio de Janeiro, 8 nov. 2008.
- IV Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009-2012. Disponível em: <http://www.riocomovamos.org.br/arq/planejamento_estrategico.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.
- V Número total de escolas inclui creches públicas e creches conveniadas. Dados retirados do *site* da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme>>. Acesso em: 24 nov. 2017.
- VI Dados retirados do *site* da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme>>. Acesso em: 24 nov. 2017.
- VII Aprovação automática será abolida das escolas, *O Globo*, Rio de Janeiro, 8 nov. 2008.
- VIII Dados retirados de “A Rede Municipal de Educação do Rio de Janeiro e as escolas de pesquisa”. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/18431/18431_4.PDF>. Acesso em: 15 nov. 2017.
- IX Currículo único à vista nas escolas do país, *O Globo*, Rio de Janeiro, 2 jan. 2012.
- X Trecho da “Nota do Sepe sobre a resolução que institui a prova única elaborada pela Secretaria Municipal de Educação”. Disponível em: <http://www.seperj.org.br/ver_noticia.php?cod_noticia=585>. Acesso em: 15 nov. 2017.
- XI Charge para SEPE-RJ: @ClaudiaCostin e a privatização das escolas municipais. Disponível em: <<https://latuffcartoons.wordpress.com/tag/claudia-costin/>>. Acesso em 13 out. 2018.
- XII Paes diz que não negocia mais com o Sepe, *O Globo*, Rio de Janeiro, 9 out. 2013.
- XIII De saída, *O Globo*, Rio de Janeiro, 19 mar. 2014.
- XIV Dados retirados do *site* QEdu. Disponível em: <<http://www.qedu.org.br/>>. Acesso em: 24 nov. 2017.
- XV Uma gestão que divide opiniões. Disponível em: <<https://www.folhadirigida.com.br/educacao/reportagensespeciais/uma-gestao-que-divide-opinioes>>. Acesso em: 24 nov. 2017.



Prefeitura de Belo Horizonte/CCO

Capítulo 6

Um coração apertado

A primeira proposta de parceria público-privada em educação no Brasil

SECRETARIA MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO DE BELO HORIZONTE

Escrito por Demétrio Weber Rosa em 2017 e revisado por Danilo Leite Dalmon e Felipe Michel Braga em 2018. As aspas sem indicação de fonte correspondem a entrevistas realizadas entre outubro e dezembro de 2017. Biografia completa do autor e material adicional disponíveis no *site*: <www.casosdepolicaspublicas.com.br>.

Ao assumir o cargo de secretária de educação de Belo Horizonte, em janeiro de 2009, a professora Macaé Maria Evaristo sabia o desafio que teria pela frente. Como a maioria das cidades brasileiras, a capital mineira sofria com a falta de vagas na educação infantil (de 0 a 5 anos), principalmente em creches (de 0 a 3 anos).

O problema não era novo, menos ainda para Macaé. Ela começou a carreira como professora do município um quarto de século antes, em 1984. Foi diretora de escola e, nos últimos anos, ocupou cargos de gestão na Secretaria Municipal de Educação.

Conhecia de perto o déficit de vagas, as pressões e a mobilização popular por creches e pré-escolas. Como gerente de política pedagógica e secretária-adjunta de educação na administração anterior, participou do esforço para projetar e construir Unidades Municipais de Educação Infantil (Umei).

O modelo arquitetônico e pedagógico das Umei era um sucesso na rede municipal, desde a inauguração da primeira unidade, em 2003. Cada uma delas tinha identidade visual própria, instalações adequadas à faixa etária e disponibilidade para atender crianças de 0 a 5 anos, em turno integral.

O êxito, contudo, era mais qualitativo que quantitativo. De certa forma, aumentava a demanda por novas Umei, já que a procura não parava de crescer. O tema ganhou destaque na campanha para prefeito em 2008. Candidato pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), o empresário Márcio Lacerda prometeu ampliar a rede municipal. Eleito, incluiu em seu plano de governo a meta de erguer cem Umei – o que significaria quase quadruplicar a rede, com o acréscimo de 44 mil matrículas na educação infantil.

Para Macaé e sua equipe, a meta era clara. Restava descobrir como atingi-la. Em apenas quatro anos, seria preciso superar a burocracia, a falta de recursos e as limitações administrativas e de pessoal. Quem deu a resposta foi o próprio Lacerda: a prefeitura firmaria uma parceria público-privada (PPP)¹, a primeira do Brasil na área de educação. De uma tacada, atrairia capital e se livraria de amarras burocráticas do modelo tradicional de obras públicas. Lacerda estava convencido de que havia encontrado a solução para um dos principais desafios de sua gestão. Macaé, não.

Assim, ela tinha o desafio de tornar realidade uma proposta cuja ideia não apoiava. Precisava aceitar que a PPP fosse a alternativa que atenderia à necessidade da população para depois convencer seu próprio partido, a categoria dos profissionais da educação e a câmara de vereadores. Era um grande teste para a secretária.

ALIANÇAS INUSITADAS

Macaé não tinha dúvidas quanto à necessidade de expansão da rede de educação infantil – achava importante que isso acontecesse não somente para atender à demanda das famílias, mas pelos benefícios que a creche e a pré-escola propiciam sobretudo para o desenvolvimento cognitivo, emocional e físico das crianças.

Pesquisas em diferentes países sugerem que a educação infantil aumenta a capacidade de aprendizagem dos alunos. Para quem, como Macaé, vê a educação como fator de superação de desigualdades, investir nas Umei era a coisa certa.

Até aí, o prefeito e ela estavam em sintonia.

O que parecia sair do roteiro e esbarrava em algumas das convicções mais íntimas da secretária era o significado da sigla PPP. Infelizmente, não se tratava de um projeto político-pedagógico, cerne do planejamento escolar que também é abreviado como PPP. O que estava posto – e Macaé compreendia bem – era transferir atividades da rede pública para o controle da iniciativa privada justamente na educação, área historicamente reconhecida como de competência e responsabilidade do Estado.

Ser contra as privatizações ou a favor delas era um divisor de águas no debate ideológico brasileiro. A divergência dominava a disputa política nacional, polarizada entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Uma onda de privatizações na telefonia e no setor energético marcou o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), na segunda metade da década de 1990. Tal política era objeto de ataques do então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), que acusava o PSDB de querer privatizar também a Petrobras, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil.

Em Belo Horizonte, contudo, a presença de Macaé no secretariado de Lacerda fora resultado de uma inusitada aliança. Enquanto se digladiavam em nível nacional, PT e PSDB eram aliados e ocupavam cargos na prefeitura da capital mineira.

Filiada ao PT, Macaé percebia o dilema: caberia a ela estar à frente de uma iniciativa que, em tese, combinaria mais com a agenda de uma secretária de educação peessedebista.

Não era segredo que Macaé tinha um pé atrás em relação à PPP. Um, não. Dois. Ninguém ignorava sua defesa intransigente da escola pública: “A educação é um bem comum [de todos]. Por isso mesmo o Estado tem papel preponderante e não deve abrir mão da gestão, da coordenação e da oferta pública”, dizia ela.

A ordem do prefeito, portanto, batia de frente com a visão de mundo da secretária, como ela própria admitiria posteriormente: “*A priori*, não era a melhor proposta, a que eu idealizaria.”

A experiência como diretora de escola na rede municipal, anos antes, reforçava a desconfiança em relação à iniciativa privada. Macaé não esquecia dos problemas que testemunhara em contratos de limpeza com empresas terceirizadas. Era comum, segundo ela, que empresas deixassem de pagar salários aos empregados, mesmo tendo recebido os repasses da prefeitura.

A secretária não estava sozinha em suas inquietações. A ideia de uma PPP despertava resistências entre sindicalistas, correligionários, professores e integrantes da equipe da Secretaria Municipal de Educação. “Nosso

maior conflito era o debate político-ideológico. Era o que mais tensionava as relações”, disse Macaé.

A OPOSIÇÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA

A face mais visível desse debate político-ideológico era o movimento sindical, em especial o Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte (Sind-Rede/BH). Esse sindicato tinha discordâncias gerais e específicas com a ideia de uma parceria público-privada. A discordância de fundo envolvia a concepção do que vem a ser a educação e do papel que o Estado deve desempenhar.

Em resumo, o sindicato entendia que a educação, direito fundamental de todos, deve ser tarefa exclusiva do poder público. A premissa é que apenas o Estado, por seu caráter público e universal, tem condições de conceber e implementar um projeto de sociedade com oportunidades iguais para todos. Em outras palavras, a educação não poderia ficar submetida à lógica do lucro nem a interesses próprios do setor privado. Daí o *slogan* repetido pelos sindicalistas: educação não é mercadoria.

A contrariedade do Sind-Rede/BH ficara evidente desde o princípio. Em maio de 2011, quando a Comissão de Educação da Câmara Municipal convocou e, em seguida, adiou uma audiência pública sobre o tema, uma das diretoras do sindicato, Mônica Mainarte de Moura, declarou à imprensa: “Fizemos a denúncia à Câmara, pois as primeiras investigações feitas em nosso departamento jurídico apontam que a PPP é irregular e inconstitucional”.¹¹

A professora e sindicalista Maria da Consolação Rocha, doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), também acompanhou atentamente o debate sobre a PPP em Belo Horizonte.¹ Formada em pedagogia, ela ingressou no magistério na capital mineira em 1985 e deu aulas de educação física e de alfabetização por vinte anos. Consolação se referia à parceria público-privada nos seguintes termos: “A crítica à PPP da educação

1 Na época em que a proposta de PPP era debatida, Consolação não ocupava cargo no sindicato – ela havia sido diretora anteriormente e voltaria a fazer parte do comando do Sind-Rede/BH em fins de 2012, como diretora de formação pedagógica e sindical.

tem a ver com a lógica de colocar uma empresa para gerenciar os espaços escolares numa perspectiva de lucro. Isso estava claro desde o início: é uma lógica de lucro. Ao invés de investir no processo da educação municipal, os recursos seriam destinados a garantir o lucro de uma empresa”.

A sinalização da prefeitura de que pretendia transferir à iniciativa privada apenas serviços não pedagógicos, como limpeza, lavanderia, manutenção, portaria, segurança e jardinagem, não diminuía as críticas da professora: “A contratação significaria que uma empresa receberia dinheiro para manter as escolas, para dar lucro. Investir em educação não é para dar lucro”.

APOIO ÀS PPP DENTRO E FORA DA SECRETARIA

Em 2009, o então prefeito de Belo Horizonte, Márcio Lacerda, criou uma secretaria específica para cuidar das parcerias público-privadas. Ele estava decidido a atrair parceiros privados para atuar em diferentes áreas além da educação, como a da saúde e a de resíduos sólidos.

Macaé participava de um grupo de trabalho com representantes da Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudcap), autarquia responsável pela execução de obras. Uma vez por mês, os encontros semanais contavam com a presença de Lacerda.

Em outra frente, o prefeito contratara a International Finance Corporation (IFC), braço do Banco Mundial para o setor privado, para realizar estudos de viabilidade da PPP da educação.

Durante vários meses, o advogado Maurício Portugal Ribeiro, então chefe da área de consultoria em infraestrutura da IFC, viajou semanalmente à capital mineira. “O governo Márcio Lacerda era pró-participação privada em infraestrutura”, disse Ribeiro em entrevista.

Entusiasta das parcerias público-privadas, o advogado logo percebeu que a PPP enfrentava resistências na Secretaria Municipal de Educação e comentou: “Tinha uma questão ideológica inicial. Foi por isso que o prefeito teve de fazer uma costura política. Acho até que começou antes da nossa chegada: a secretária de educação era do PT, o Márcio Lacerda, do PSB, e tinha secretários do PSDB. No princípio, senti que havia resistência entre algumas pessoas da Secretaria de Educação, por

questões que me pareciam preconceito ideológico, a ideia de que PPP é matriz liberal ou coisa do gênero.”

Porém, o advogado notou que havia defensores da PPP na equipe de Macaé. Era o caso do secretário-adjunto Afonso Celso Renan Barbosa. Professor de matemática da rede municipal, Barbosa encarava a parceria como uma solução natural para a questão da expansão da rede: “A prefeitura não tinha orçamento para fazer todas as Umei nem estrutura para construir na velocidade que a demanda exigia” Além disso, Barbosa classificava muitas das críticas como puramente ideológicas: “Diziam que o governo municipal estaria privatizando. Mas o que foi passado para o parceiro privado já era, de certa forma, privatizado nas escolas. O diretor da escola gerenciava pequenos contratos para compra de material de limpeza e contratava funcionários para limpeza, conservação do prédio, segurança e lavagem de roupa”.

O RISCO DE PRECARIZAÇÃO DA CARREIRA DOCENTE

Sindicalistas temiam que a PPP fosse o primeiro passo para flexibilizar a contratação de professores e demais servidores das escolas. O ingresso na rede municipal dava-se exclusivamente via concurso público, o que era considerado ponto positivo na carreira. E também a garantia de um padrão mínimo de qualidade no trabalho realizado no espaço escolar, pelo critério de avaliação e pelo perfil dos profissionais contratados pela prefeitura.

A rede de Belo Horizonte não abria espaço para professores temporários: no afastamento de um docente, fosse por licença médica ou por qualquer outro motivo, quem o substituíva provisoriamente era um colega de profissão, que passava a cumprir jornada dupla e a receber salário extra. No Sind-Rede/BH, essa “porta única” de entrada no magistério municipal era encarada como cláusula pétrea.

Professor da rede municipal desde 2004, Wanderson Paiva Rocha viria a ser diretor de imprensa do sindicato. Ele lembra que o debate sobre a PPP fez soar o alarme de que a forma de contratação dos profissionais poderia estar em risco.

Ainda mais que a conversa sobre uma PPP na educação surgira em paralelo a iniciativas similares em outras áreas, uma delas a saúde, com o

anúncio de que a prefeitura planejava atrair a iniciativa privada também para construir e manter postos de saúde. “O que nos preocupou, naquela época, era a possibilidade de mudança na Lei Orgânica, com a abertura de precedente para a contratação de professores por outros meios”, afirmou Wanderson Rocha em entrevista.

Para a professora Consolação, o que a prefeitura anunciava terminaria por fragilizar a carreira e a administração públicas. Anos antes, na gestão do prefeito Fernando Pimentel (PT), o sindicato tentara, sem sucesso, barrar a contratação de professores de educação infantil sem diploma universitário. Essa mudança veio no bojo da criação da carreira de educador infantil, com vistas à ampliação de vagas, sob a justificativa orçamentária: a prefeitura alegava não ter recursos para contratar professores de educação infantil com salários iguais aos dos demais docentes que tinham diploma de ensino superior.

Anos mais tarde, Consolação e Wanderson reproduziram alguns dos argumentos que usavam contra a proposta da PPP em artigo publicado em revista científica da área de educação. Sob o título de “A precarização do trabalho educacional na prefeitura de Belo Horizonte: desafios para a ação sindical”, eles discorreram acerca do problema da terceirização e da quarteirização.

Para os sindicalistas, estava claro que a PPP levaria para dentro das escolas funcionários contratados pela empresa vencedora da licitação – ela própria uma empresa terceirizada –, o que daria a esses funcionários a condição de quarteirizados. Um dado sobre o quadro de pessoal da prefeitura, por si só, é revelador do tipo de desafio que a administração municipal enfrentava: “Levantamento realizado pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Belo Horizonte (Sindibel) em 2010 apontou que 57% do quadro de pessoal da PBH [Prefeitura de Belo Horizonte] era composto por profissionais contratados sem concurso, através de empresas terceirizadas ou de entidades vinculadas à administração municipal, como a Associação Municipal de Assistência Social (Amas).”^{III}

O sindicato não estava sozinho. Em 2011, tiveram início manifestações de rua cujo mote era “Fora, Lacerda”. Puxadas por movimentos populares e partidos de esquerda, as marchas contra o prefeito repudiavam as parcerias público-privadas e outras políticas públicas defendidas pela trinca PSB-PT-PSDB, que governava em aliança a cidade de Belo Horizonte.

AUTOCONVENCIMENTO DA SECRETÁRIA

O que sensibilizava Macaé era a urgência de abrir vagas na educação infantil. Ela fazia uma conta simples: colocar uma Umei de pé podia demorar três anos pelo modelo tradicional de construção. Além disso, o histórico da prefeitura indicava a capacidade média de erguer 4,5 Umei por ano.

Nesse ritmo, a meta de entregar cem unidades não seria atingida nem em duas décadas. “Havia uma demanda imensa na cidade, uma reivindicação que vinha do orçamento participativo. Todas as comunidades demandavam, e as Umei tinham o reconhecimento público da qualidade do serviço”, analisou Macaé.

A pressão por vagas era o contraponto às restrições ideológicas de algumas pessoas e da própria secretária, que ponderava: “Tinha uma escolha a ser feita: a gente podia escolher atender uma geração ou deixá-la sem atendimento. Para mim, essa era a questão de fundo: as crianças que a gente deixasse de atender em 2009, 2010, 2011 ou 2012 não teriam acesso à educação infantil, caso as Umei ficassem prontas em 2015 ou 2016. Era uma geração que não teria acesso à educação infantil”.

Macaé só pensava em mecanismos de financiamento. “Se eu pudesse fazer o desenho, eu não queria uma PPP. Eu queria que a Caixa Econômica Federal, que financiava o Minha Casa, Minha Vida [programa federal de construção de habitações populares pela iniciativa privada] pudesse bancar a construção de creches.”

Seguindo essa linha de raciocínio, a secretária dava mostras de como, pouco a pouco, passava a encarar as parcerias público-privadas com outros olhos: “Quantas coisas o poder público faz e depois fica anos pagando? Em vez de pegar empréstimo, pagar juros e ainda demorar 48 meses para entregar a obra, por que não pegar a obra já pronta?”.

Quem acompanhava as discussões foi vendo sinais de que havia algo novo na postura da secretária. O advogado Ribeiro relatou em entrevista: “À medida que a discussão foi evoluindo, a coisa mudou. A gente foi mostrando para o pessoal da Secretaria de Educação que era importante fazer a parceria. O fato de o governo do PT na Bahia ter feito a primeira PPP da saúde ajudou a quebrar a resistência que havia à participação privada

de longo prazo na gestão da infraestrutura escolar. Claramente o prefeito [de Belo Horizonte] fez uma costura política, sinalizando que o projeto era estratégico”.

Antes disso, perto da metade de seu mandato, a secretária teve a oportunidade de ir a Londres e aproveitou para visitar uma escola construída em parceria público-privada, na periferia da capital inglesa. “Fiquei muito bem impressionada com a qualidade da obra. Foi importante ouvir o que tinham a dizer e perceber como avaliavam positivamente a PPP.”

Em Londres, chamou a atenção de Macaé o fato de que o parceiro privado era responsável somente por serviços não pedagógicos, isso significava que os professores continuavam sendo contratados pela rede pública, ou seja, as aulas, os conteúdos e o material didático permaneciam nas mãos do Estado. “Vi que era possível usar novas metodologias de gestão pública para a educação de maneira positiva. Acalmou o meu coração”, disse a secretária.

A PREPARAÇÃO PARA APROVAR A PPP

Macaé percebeu que muitas das restrições que ela própria fazia à PPP poderiam ser neutralizadas na modelagem da parceria, isto é, na definição das atribuições do futuro parceiro privado e no papel do poder público. Ela passou a lutar por isso.

A PPP iria muito além das obras. Na verdade, a construção propriamente dita seria a parte mais rápida do contrato, cuja vigência se estenderia por vinte anos, sendo possível a renovação. Por duas décadas, portanto, a prefeitura ficaria pagando não apenas as parcelas referentes às obras, mas também os serviços de manutenção das unidades.

No edital,^{IV} foram estipulados quarenta indicadores de monitoramento, de maneira que parte do pagamento ficasse condicionada ao desempenho do trabalho realizado. “O poder público, na relação com o privado, é muito subserviente. Essa era a minha preocupação de longo prazo”, disse Macaé.

O prefeito e a secretária tentavam obter recursos em Brasília, para reduzir os aportes da prefeitura. Procuraram o então secretário-executivo do Ministério da Educação (MEC), Henrique Paim.

Na época, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao MEC, financiava o programa Proinfância, repassando dinheiro a prefeituras para a construção de creches pelo método tradicional. Paim falou sobre a negociação: “Num primeiro momento, houve um estranhamento no FNDE. Fizemos uma discussão na área jurídica, envolvendo a AGU [Advocacia-Geral da União], e conseguimos uma solução para que o MEC financiasse a parte do Proinfância, mesmo que fosse por PPP. Sempre tive simpatia por esse modelo de PPP”.

O argumento que convenceu a área jurídica foi o de que, na PPP de Belo Horizonte, a propriedade dos prédios continuaria sendo do poder público, apesar de o contrato para construção e manutenção das escolas durar vinte anos ou mais.

Assim como Macaé, Paim era filiado ao PT e conhecia algumas das resistências à proposta de PPP dentro do partido e nos movimentos populares e de esquerda, de modo geral. Em resposta a essas resistências, ele argumentava: “Em educação, quando se fala em PPP, abre-se uma discussão em torno da privatização da escola pública. Na verdade, não é isso. Estamos passando para o setor privado a responsabilidade de manter o serviço, o que desonera o diretor da escola para que tenha foco maior na aprendizagem dos alunos. Nesse aspecto, sou muito favorável [à PPP]”.

À medida que avançava a discussão sobre a modelagem da parceria, ficou claro para Macaé que seria preciso atuar em duas frentes. De um lado, caprichar no desenho da PPP propriamente dita, descrevendo com a maior precisão possível as tarefas que seriam concedidas à iniciativa privada. Disso dependeria o custo do contrato, a capacidade de atrair parceiros privados e a qualidade do resultado final. De outro, convencer professores, educadores, pais, estudantes e diretores de escola da necessidade da PPP, sem falar nos vereadores, nos formadores de opinião e na própria militância petista. Sem apoio da comunidade escolar, do partido e da sociedade em geral, ficaria bem mais difícil.

Macaé engajou-se no esforço da prefeitura, participando de audiências públicas com diferentes segmentos. Em uma das reuniões, no diretório municipal do PT, ela ouviu vaias de parte da militância. O simples fato de a secretária ter de comparecer à sede do próprio partido para defender

uma das principais ações de sua pasta já indicava o tamanho da controvérsia que o tema suscitava. “Tive de fazer uma opção difícil, dura, como costuma ser na administração pública. Foi tenso”, contou Macaé.

A cada audiência pública, ela repetia que a parceria público-privada ficaria restrita a serviços não pedagógicos, como portaria, lavanderia, segurança, manutenção, jardinagem e limpeza. E que até mesmo a alimentação dos alunos continuaria nas mãos da prefeitura. “Por um princípio nosso de gestão, entendemos que não deveríamos terceirizar serviços pedagógicos: a gestão, o projeto pedagógico, os professores, toda a parte pedagógica seria da prefeitura, inclusive a alimentação escolar”, explicou Macaé.

A preocupação com a merenda era reveladora da desconfiança da secretaria em relação ao setor privado. Nas palavras de Macaé: “A gente tinha ciência de fraudes no país, envolvendo merenda. A terceirização de serviços de alimentação também cria situações constrangedoras: soube de uma operadora de alimentação que não permitia que as crianças repetissem a merenda. A alimentação é parte importante do processo educativo, principalmente para bebês. As crianças aqui podiam se servir. E queríamos que continuassem podendo.”

Nas alçadas interna e externa, seria preciso demonstrar que a PPP era indispensável ao êxito da política educacional da prefeitura de Belo Horizonte. O principal argumento para isso era a velocidade na construção de creches e pré-escolas pela iniciativa privada, mais rápida que pelo setor público, já que ela não precisa se submeter aos ritos da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (conhecida como Lei de Licitações).^v O projeto executivo de cada obra, por exemplo, ficaria sob responsabilidade do parceiro privado. Assim, a prefeitura não teria de abrir licitação específica para a elaboração dos projetos. “O normal, em obra pública, é fazer licitação para contratar o projeto executivo. Só a licitação dura seis meses, na melhor das hipóteses, mais o tempo para elaborar o projeto”, disse Gustavo Kummer de Paula, gerente de parceria público-privada da PBH Ativos, empresa pública criada pela prefeitura para dar suporte a operações do gênero.

Outro risco, em qualquer licitação, é que uma empresa preterida recorra à Justiça por se sentir prejudicada – os processos judiciais podem atrasar licitações por anos.

Para que a PPP virasse realidade, a Câmara Municipal teria de aprovar uma lei. O Sind-Rede/BH mobilizou-se para barrar o projeto. Em carta enviada a todos os vereadores, o sindicato deixou clara a sua contrariedade, afirmando que a proposta se tratava de “um dos mais duros ataques à educação dos últimos tempos [...]. Tal projeto prevê que a empresa que construir uma escola pública irá ‘explorar os serviços não pedagógicos’ na escola por 20 anos. Ocorre que todo ‘serviço’ de uma escola tem caráter pedagógico, e que parte dos recursos que deveriam ser destinados à melhoria da educação vai estar a serviço de garantir o lucro das empresas. Dessa forma, as PPP são uma forma de privatização da educação. Solicitamos o voto contrário dos vereadores a este projeto. Pois trata-se de um dos mais duros ataques à educação dos últimos tempos.”^{VI}

O CONVENCIMENTO DA CÂMARA DE VEREADORES

Um dos aliados de Macaé foi o vereador Arnaldo Godoy (PT). Ele estava em seu quinto mandato quando ficou sabendo dos planos da prefeitura de firmar parceria com o setor privado para construir creches e pré-escolas. Filiado ao PT desde 1980, Godoy ajudou a fundar o partido em Belo Horizonte. Professor de história na rede estadual, lecionava para turmas de ensino fundamental e de ensino médio até ser eleito vereador pela primeira vez, em 1992.

A melhoria da educação sempre foi uma das bandeiras desse petista, a outra é a luta por inclusão e oportunidades para deficientes. Godoy é cego desde os 20 anos.

A notícia de que a prefeitura planejava chamar a iniciativa privada para atuar na educação infantil causara alvoroço. Em maio de 2011, professores e vereadores cobravam explicações do prefeito Márcio Lacerda.

O ano foi cheio de momentos de discussão sobre a proposta. À época de uma audiência pública convocada pela Comissão de Educação da Câmara Municipal, Godoy falou à imprensa: “Chamamos o governo para debater a PPP, mas a audiência teve de ser adiada por falta de dados concretos. A prefeitura alega que a única informação existente é a da possibilidade de criar uma PPP para a educação e a saúde. Na área de ensino,

fomos comunicados de que o governo repassaria R\$ 2,3 milhões para a construção de cada Umei.”^{VII}

O prefeito se reuniu com 37 dos 41 vereadores pouco mais de um mês depois desse episódio. E a presença de quase todos os representantes do Legislativo pode ser um indicativo da força do Executivo naquele momento.

Embora integrasse a base de apoio do prefeito, Godoy não escondia certa inquietação quanto ao custo da PPP: “Não sou contra, por princípio. Quero apenas saber quanto isso vai custar aos cofres públicos e se isso vai comprometer as finanças do município pelos próximos anos.”^{VIII}

Apesar dessas dúvidas, o vereador estava convencido da necessidade de expansão da rede de educação infantil em Belo Horizonte. Mais que necessidade: urgência. E ele sabia que a iniciativa privada seria capaz de erguer prédios em muito menos tempo que o setor público.

Godoy sabia também que a PPP era alvo de críticas, mas entendia que a oposição não teria força para barrar o projeto. Segundo ele, o sindicato adotava postura radical, com militantes do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e do próprio PT em sua direção. “Claro que houve resistência, mas não havia um movimento contrário nem dentro do professorado.”

Convencer a militância petista, contudo, era necessário. Macaé e Godoy abraçaram o desafio de mais uma reunião no partido, com a votação da lei já próxima.

Foi com sua bengala em punho, tateando o chão a cada passo, que Godoy entrou na então sede municipal do PT, uma casa na rua Timbiras, no bairro de Lourdes, em Belo Horizonte, e encontrou Macaé. A sala estava cheia: mais de uma centena de militantes petistas compareceram para debater a proposta da inédita parceria público-privada.

O partido se dividira. Havia alas favoráveis e alas contrárias à parceria. A maioria, segundo o vereador, não chegava a ser contra, mas desejava conhecer a proposta a fundo. Os opositores, por sua vez, tinham convicção de que seria um erro apoiar a PPP. Eram ruidosos ao defender seu ponto de vista. Godoy foi à reunião preparado para críticas e vaias. Não se enganou.

Naquele momento, ele e Macaé defendiam que a militância precisava compreender que seria benéfico e positivo passar a gestão de atividades escolares às mãos do setor privado: “[A nossa fala] provocou certa inquietação, as pessoas ficaram assim escutando, querendo assimilar.”

Macaé, Godoy e toda a equipe da prefeitura não cansavam de dizer que a empresa que viesse a ser selecionada para construir e conservar escolas cuidaria apenas de atividades não pedagógicas. O ensino propriamente dito, fosse na educação infantil fosse no ensino fundamental, continuaria sob a responsabilidade direta de professores e profissionais da administração pública municipal. Defenderam a parceria público-privada sob vaias e aplausos.

Em 2009, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) havia lançado um pacote de concessões de rodovias à iniciativa privada.^{IX} Por isso, Godoy entendia que, afora o ineditismo da área de educação, o que se passava em Belo Horizonte não chegava a ser inteira novidade na seara petista. O vereador fez o seguinte comentário sobre o debate com a militância: “A maioria estava assimilando a proposta, que era uma coisa nova em relação à educação. Houve resistência, houve vaia, mas também aplauso. O PT tem essa característica das correntes e do processo democrático interno muito rico. Ajuda”.

O INCERTO LANÇAMENTO DA PRIMEIRA PPP EM EDUCAÇÃO NO BRASIL

Apesar da determinação do prefeito, até o início de 2012 a PPP da educação em Belo Horizonte permanecia no papel. Os primeiros três anos do mandato de Lacerda tinham sido consumidos nas etapas de concepção, discussão e modelagem da parceria público-privada.

Em 2009, o Congresso Nacional havia aprovado a Emenda Constitucional n. 59,^X que tornava obrigatória a educação básica para crianças a partir de 4 anos, sendo assegurada a oferta gratuita. As cidades e os municípios precisariam estar preparados para essa demanda, que entraria em vigor em 2016. Embora o prazo ainda estivesse distante, era um motivo a mais para acelerar o passo na capital mineira.

Dos 5.570 municípios brasileiros, Belo Horizonte era o primeiro em vias de implementar uma PPP na educação. Tamanho ineditismo tinha seu preço: não havia acúmulo de experiência e tudo precisava ser pensado pela primeira vez.

A vantagem é que o grupo técnico que discutia a PPP era quase o mesmo que, anos antes, reuniu técnicos, educadores e arquitetos da Secretaria de Educação e da Sudecap para desenvolver o projeto arquitetônico das primeiras Umei – a administração municipal anterior à de Márcio Lacerda havia dado passos importantes para dotar a cidade de uma rede de educação infantil. E Macaé estava ciente de que a PPP havia se beneficiado dessa experiência.

Na modelagem, foi preciso detalhar aspectos e chegar a minúcias como o número de vezes que a equipe de faxina deveria limpar cada sala durante um dia de aula. Ao enumerar as operações necessárias em cada unidade, estabelecia-se o custo esperado de funcionamento e, consequentemente, o valor de referência que a prefeitura pagaria ao futuro parceiro privado – informação básica para o lançamento do edital.

Lacerda, que era candidato à reeleição, conseguiu, por causa do apoio de Macaé e de Godoy, que o edital fosse lançado em março de 2012. O parceiro privado deveria erguer 32 Umei e 5 escolas de ensino fundamental. Duas construtoras apresentaram propostas: a Odebrecht e a Andrade Gutierrez. Em junho de 2012, pelo critério de menor preço, a vencedora foi a Odebrecht.

O passo seguinte era a assinatura do contrato.

Macaé acompanhava de perto o que parecia ser a reta final de uma longa jornada. Sua expectativa, naquele momento, girava em torno dos termos do contrato e das exigências financeiras que a empresa e a prefeitura teriam de cumprir.

Enquanto Macaé lidava com os desafios na educação, a política partidária tomou outro rumo. Em julho de 2012, de uma hora para outra, caiu por terra o acordo para o PT apoiar a reeleição de Lacerda. Uma das consequências imediatas foi que Macaé deixou a Secretaria Municipal de Educação – sem que o contrato da PPP tivesse sido assinado.

Macaé havia superado seu dilema. Em vão?

ANEXOS

SÍNTESE DO CONTRATO DA PPP

	Unidades Escolares de Educação Básica do Município de Belo Horizonte
Objeto	Concessão administrativa para a realização de obras e serviços de engenharia e prestação de serviços de apoio não pedagógicos, as Unidades de Ensino da Rede Municipal de Educação Básica do Município de Belo Horizonte.
Órgão responsável	Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte
Valor Teto do Ressarcimento dos Estudos	US\$ 2.072.000,00
Ressarcimento dos Estudos	US\$ 1.554.000,00 (IFC) e R\$ 960.372,00 (Prefeitura de Belo Horizonte)
Recebedores do Ressarcimento dos Estudos	International Finance Corporation (IFC) e Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
Segmento do Projeto	Educação
Estado, Município, Distrito Federal ou União	Município
Tipo de Licitação	Menor Preço
Modalidade de Concessão	Concessão Administrativa
Limite máximo de empresas no consórcio	3 empresas
Licitantes	Consórcio Educar (Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Odebrecht Participações e Investimentos) e Construtora Andrade Gutierrez S/A
Empresas que compõem a Concessionária	Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Odebrecht Participações e Investimentos
Concessionária	SPE Inova BH S/A

	Unidades Escolares de Educação Básica do Município de Belo Horizonte
Prazo de Concessão	20 anos
Valor do Contrato	R\$ 975.658.364,65 (após 3º Termo Aditivo)
Investimento Estimado	R\$ 250.000.000,00
Aporte Público de Recursos	R\$ 150.000.000,00 (após 3º Termo Aditivo)
Garantia Inicial do Vencedor para Execução do Contrato	R\$ 41.000.000,00
Data de “Priorização” do Projeto	12/04/2011
Data de Publicação da Consulta Pública	14/07/2011
Data de Publicação do Edital	28/03/2012
Data de Assinatura do Contrato	24/07/2012
Data de Início das Obras	02/2013
Data de Início da Operação	21/09/2013
Data de Assinatura dos Aditivos	1º TA (22/02/2013); 2º TA (21/11/2013); 3º TA (25/06/2014)
Data Prevista para Encerramento do Contrato	22/03/2033

RADAR PPP, 2014. *Casos práticos para formação em PPPs: unidades escolares de educação básica do município de Belo Horizonte*. 19 p.

DADOS DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE BELO HORIZONTE

	2007	2009	2011	2013
Número de unidades que atendem 0-3	35	44	50	76
Número de matrículas 0-3	1.371	1.724	2.140	6.821
Número de unidades que atendem 4-5	69	78	84	91
Número de matrículas 4-5	12.113	15.009	17.098	15.746

Fonte: Inep, 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/inep-data>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

CARTA DO SIND-REDE/BH AOS VEREADORES

Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de BH

Ofício 108-2011

Belo Horizonte, 14 de dezembro de 2011.

Aos
Vereadores

Gostaríamos de chamar a atenção dos senhores para alguns projetos que estão em votação nesta casa.

Projeto de lei nº 1903 que trata sobre parcerias público-privadas na educação.

Tal projeto prevê que a empresa que construir uma escola pública irá “explorar os serviços não pedagógicos” na escola por 20 anos. Ocorre que todo “serviço” de uma escola tem caráter pedagógico, e que parte dos recursos que deveriam ser destinados à melhoria da educação vai estar a serviço de garantir o lucro das empresas.

Dessa forma, as PPPS são uma forma de privatização da educação. Solicitamos o voto contrário dos vereadores a este projeto, pois trata-se de um dos mais duros ataques à educação dos últimos tempos.

Projeto 2016 altera a regulamentação dos Caixas Escolares. Tal projeto permite que os caixas façam locação de imóveis.

A locação de espaços anexos às escolas com recursos públicos tem que se dar pela unidade central, no caso a Secretaria de Educação, seguindo todos os caminhos exigidos pela legislação vigente, criar mecanismos de burlar estes instrumentos é ajudar a má utilização dos recursos públicos destinados à educação. Por isso pedimos o voto contrário a tal projeto.

Projeto 1920 – Versa sobre a regulamentação da previdência dos Servidores Públicos Municipais.

No dia 13 de dezembro fomos surpreendidos com a apresentação por parte do executivo do substitutivo 36/2011. Tal iniciativa impede que as diversas emendas apresentadas pelos vereadores e de interesse dos servidores sejam apreciadas em plenário. Desta forma solicitamos a rejeição do substitutivo.

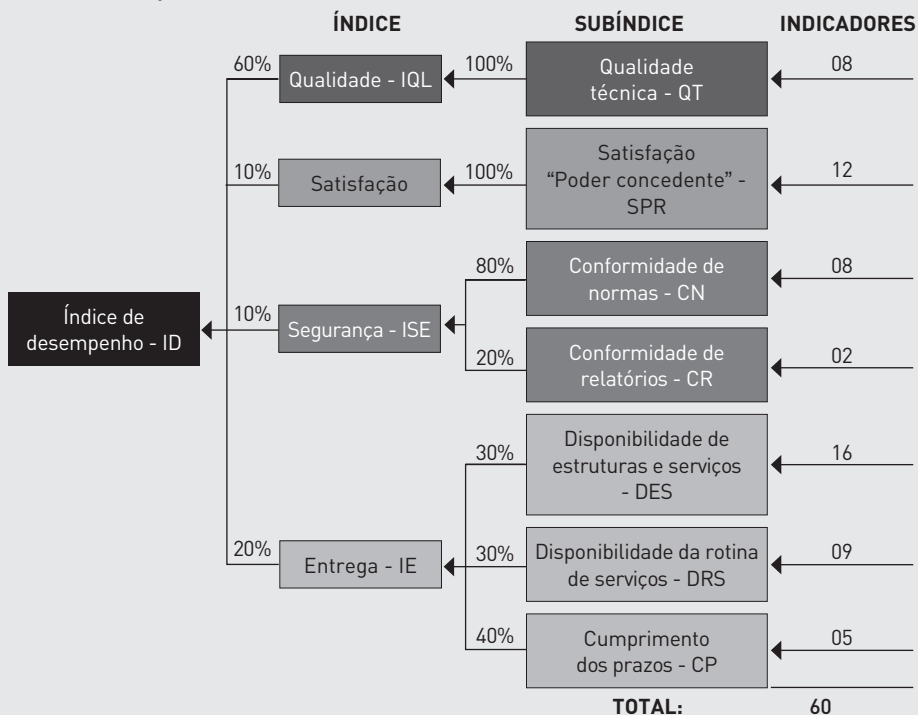
Reiteramos que nossa reivindicação é sim por um substitutivo global ao projeto que incorpore as inúmeras pendências ainda existentes, no entanto este não é o caso do 36/2011.

Contando que seremos atendidos, subscrevemo-nos.

Atenciosamente,

Direção Colegiada do SINDREDE – BH

COMPOSIÇÃO DO ÍNDICE DE DESEMPENHO DA CONTRATADA



RADAR PPP, 2014. *Casos práticos para formação em PPPs: unidades escolares de educação básica do município de Belo Horizonte*. 19 p.

NOTAS

- I Para mais informações sobre Parcerias Público-Privadas (PPP), o que são e como funcionam, visite: <<http://www.politize.com.br/parcerias-publico-privadas-o-que-sao/>>. Acesso em: 6 jun. 2018.
- II TUPINAMBÁS, Glória. PBH estuda parceria para construir escolas. *Estado De Minas*, 1^o jun. 2011.
- III ROCHA, Maria da Consolação; ROCHA, Wanderson Paiva. A precarização do trabalho educacional na Prefeitura de Belo Horizonte: desafios para a ação sindical. *Fineduca* – Revista de Financiamento da Educação, Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, v. 4, n. 12, 2014.
- IV Disponível na internet, na página da Prefeitura de Belo Horizonte que dá acesso a documentos relacionados à PPP: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&cpIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=acessoinformacao&tx=38335&lang=pt_BR&pg=10125&taxp=0&>. Acesso em: 5 nov. 2017.
- V BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm>. Acesso em: 15 abr. 2018.
- VI Ofício n. 108 do Sind-Rede/BH, de 14 de dezembro de 2011.
- VII TUPINAMBÁS, Glória. PBH estuda parceria para construir escolas. *Estado de Minas*, 1^o jun. 2011.
- VIII AUGUSTO, Leonardo. Parceria em áreas sociais. *Estado de Minas*, 12 jul. 2011.
- IX CLEMENTE, Isabel; LEAL, Andréa; NEVES, Maria Laura. Enfim, Lula privatizou... *Época*, 20 jun. 2009.
- X BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009.



Petra Mafalda/Prefeitura Municipal de Florianópolis/CC BY 2.0

Capítulo 7

Um farol a iluminar o caminho

O esforço para tentar aprovar um empréstimo que prometia colocar Florianópolis na vanguarda da educação

SECRETARIA MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS

Escrito por Solange Azevedo e revisado por Caetano Siqueira e Felipe Michel Braga em 2018. As aspas sem indicação de fonte correspondem a entrevistas realizadas entre dezembro de 2017 e fevereiro de 2018. Biografia completa da autora e material adicional disponíveis no *site*: www.casosdepoliticaspUBLICAS.com.br.

Lidar com a pressão cotidiana da gestão pública, decorrente principalmente da falta de recursos e da ansiedade por resultados, não era novidade para Rodolfo Pinto da Luz. Secretário de Educação de Florianópolis, uma das principais cobranças que recebia era referente à falta de vagas na educação infantil.

Em meio aos questionamentos da população, do Ministério Público (MP) e do Judiciário, ele se viu diante de uma situação inusitada quando descobriu, em 2009, que tinha nas mãos a oportunidade de obter quase 59 milhões de dólares para tentar resolver o problema do déficit da capital catarinense. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) propôs à equipe de Rodolfo elaborar um projeto de expansão e aperfeiçoamento do ensino básico e aprovar o empréstimo na Câmara de Vereadores, com contrapartida equivalente da prefeitura – desse modo, o compromisso que o município e o BID poderiam vir a firmar garantiria o investimento total de 118 milhões de dólares. Para obter o dinheiro, contudo, o secretário também teria de conseguir o aval de órgãos federais.

Rodolfo tinha certeza de que não seria uma batalha fácil, pois conhecia a burocracia envolvida em financiamentos internacionais. Sabia que essa seria uma das tarefas que mais exigiria empenho em sua vida como administrador público até então. Além de gerenciar a Secretaria Municipal da Educação (SME), ele teria de solucionar todos os problemas técnicos para viabilizar o empréstimo e, mais desafiador ainda, mobilizar outros atores necessários para liberar os recursos. Rodolfo estava no comando da SME pela segunda vez. Apesar da experiência, tinha de correr contra

o tempo, já que faltavam menos de três anos para a próxima eleição. Será que ele obteria a verba e conseguiria implementar esse projeto até o término da gestão?

UM TÉCNICO RESPEITADO

Antes de assumir a SME pela primeira vez, em 2005, com o início da administração do prefeito Dário Berger, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Rodolfo havia sido reitor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) por doze anos e secretário de Educação Superior do Ministério da Educação (MEC) entre 1993 e 1994.

Em Brasília, também exerceu interinamente os cargos de ministro da Educação, secretário-executivo do MEC e presidente da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Foi presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (Andifes), do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras e da Junta Governativa da Associação Columbus de Universidades Latino-Americanas e Europeias. Sua bagagem era extensa.

Em sua primeira gestão na SME, trabalhou pela aprovação do Sistema Municipal de Ensino em 2007 e, mais tarde, do Plano Municipal de Educação. Naquele período, Florianópolis recebeu do MEC o Selo Município Livre do Analfabetismo e alcançou notas 5 nos anos iniciais e 4,2 nos anos finais no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Dentre as conquistas do secretário, também estavam a implantação do ensino fundamental de nove anos e a Prova Floripa, um programa de avaliação inspirado na Prova Brasil, além de investimentos na capacitação do corpo docente. Na rede municipal de Florianópolis, todos os professores eram graduados, e 80% tinham pós-graduação.

Os feitos de Rodolfo nos primeiros quatro anos do governo de Dário Berger o credenciaram a permanecer no cargo quando o prefeito foi reeleito. Afinal, educação tinha sido um dos pilares da administração peemedebista, e os avanços promovidos pelo secretário ajudaram o partido a convencer 57,68% dos eleitores de que a continuidade seria a melhor aposta naquele momento. Mas, embora as conquistas saltassem aos olhos,

havia demandas importantes ainda não atendidas, o que desagradava a população. A principal era a falta de vagas na educação infantil, especialmente nas creches – questão sensível e que incomodou a equipe durante toda a campanha eleitoral de 2008.

O DÉFICIT E A OPORTUNIDADE

Os números preocupavam: pelas contas de Rodolfo, havia ao menos 4 mil crianças na fila de espera, mas apenas 194 vagas a mais tinham sido disponibilizadas na educação infantil em sua primeira gestão. De acordo com a SME, embora, de um lado, tenham sido criadas 1.261 vagas na rede própria da prefeitura, de outro, houve redução de 1.067 nas creches e escolas conveniadas naquele período.¹ Por isso o saldo positivo foi tão baixo em quatro anos. Fruto do crescimento da população, da migração e de investimentos insuficientes de sucessivas administrações, o déficit se tornou o calcanhar de Aquiles do secretário e do prefeito. Uma dificuldade estrutural que aflige grande parte dos municípios brasileiros.

“A falta de vagas para crianças em creches é revoltante. O que seria um direito básico das famílias ainda parece somente enfeitar discurso de político. Em Florianópolis, há pelo menos 8 mil crianças na fila, segundo a Central Única dos Trabalhadores (CUT)”, escreveu o jornalista Marcelo Tolentino, em 30 de abril de 2009,¹ o dobro do que alegava a SME. “Enquanto isso, mães perdem a oportunidade de trabalhar e reforçar a renda de casa. Hoje, a partir das 15h, a Câmara de Vereadores da Capital realiza Audiência Pública para apurar responsabilidades e forçar providências. Numa recente visita a duas creches no bairro Jardim Atlântico, o parlamentar João Aurélio Valente (PP), que propôs a reunião, ouviu mães que têm filhos há três anos na fila de espera. Foram convidados a participar da audiência o secretário Rodolfo e representantes do MP”, acrescentou Tolentino.

No caso de Florianópolis, a situação foi agravada pela decisão do município de ampliar o ensino fundamental de oito para nove anos já em 2007,

1 Unidades da rede própria são aquelas pertencentes e geridas pela secretaria de educação, unidades conveniadas são instituições privadas que recebem recursos do governo mediante convênio para oferecerem vagas gratuitas à população e fazem parte da rede pública de educação.

três anos antes do prazo máximo definido pelo governo federal.^{II} Devido à antecipação da entrada das crianças de 6 anos no ensino fundamental, a maior parte do dinheiro disponível foi direcionada para acomodá-las, com a criação de 2.357 vagas no ensino fundamental até o fim de 2008.

Embora o MP reconhecesse o esforço da SME para atender à demanda do ensino fundamental, as rugas com Rodolfo eram constantes porque havia uma seleção socioeconômica na concessão de vagas na educação infantil. O secretário defendia priorizar os mais pobres enquanto não houvesse espaço para todos, mas os promotores justificavam que a classe social não poderia ser critério de admissão. Rodolfo venceu esse embate no Tribunal de Justiça.

Diante da escassez de verbas para fazer tudo o que era necessário, o secretário optou por focar no que mandava a lei, mas o déficit na educação infantil o incomodava. Ele sabia, amparado inclusive por pesquisas internacionais, que o acesso à educação infantil de qualidade impacta no futuro do indivíduo, em esferas que podem ir do desempenho escolar nos anos seguintes até as oportunidades profissionais. Aonde quer que o secretário fosse, era cobrado por isso. “Já estávamos trabalhando intensamente para combater o problema da falta de vagas quando surgiu, de maneira quase fortuita, a oportunidade de acelerarmos os investimentos e darmos um salto”, lembra.

Florianópolis havia sido selecionada para participar da pesquisa *Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa*,^{III} conduzida pela Fundação Carlos Chagas em uma ação conjunta com o MEC e o BID. Além de levantar números e medir a qualidade do ensino, também estava no escopo da pesquisa estimar o impacto da frequência a creches e pré-escolas no desempenho dos alunos no início do ensino fundamental. Ao lado da capital catarinense, outras cinco foram incluídas nessa análise: Belém, Campo Grande, Fortaleza, Rio de Janeiro e Teresina. Rodolfo relata: “Esse estudo era por amostragem. E como eu tinha interesse em conhecer o desempenho de todo o município, até para planejar ações mais focadas, pedi que Sonia Fernandes, então diretora da educação infantil, perguntasse numa das reuniões em que o BID estaria presente se não haveria condições de ampliar a pesquisa para a rede inteira e as conveniadas.”

Para surpresa dele, em 2009, o BID sinalizou com algo bem maior: caso Florianópolis construísse um projeto consistente de expansão e aperfeiçoamento da educação básica, seria uma forte candidata a obter um significativo financiamento do banco. O secretário conta que não imaginava haver essa possibilidade – que poderia ajudar a resolver o problema da falta de vagas da educação infantil –, pois o banco geralmente direcionava recursos para localidades mais precárias, e nenhum município brasileiro havia conseguido empréstimo da instituição para a educação. Pelo *ranking* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud),^{IV} Florianópolis era, em 2010, a capital brasileira com o melhor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM): 0,847, número considerado muito alto pela ONU. E a educação, somada à renda, era justamente o que puxava o indicador para cima.

SOLUÇÕES PRÓPRIAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

Depois de algum tempo matutando sobre a possibilidade de obter o empréstimo e de conseguir o aval do prefeito para seguir adiante, Rodolfo selecionou uma equipe para trabalhar na concepção do projeto. Àquela altura, a pesquisa da Fundação Carlos Chagas, que apontou Florianópolis como a capital com a melhor oferta de educação entre as seis pesquisadas, já estava concluída. E os números do Ideb^V confirmavam o diagnóstico da entidade.

A rede municipal da capital catarinense fechou 2009 com as notas 5,2 nos anos iniciais e 4,5 nos anos finais, enquanto as notas do Brasil foram 4,4 e 3,6 – respectivamente. Apesar de os números de Florianópolis serem superiores à média nacional, ainda havia espaço para melhorar o ensino, além de ser preciso ampliar o acesso. “Marcelo Pérez Alfaro, chefe de Educação do BID no Brasil, dizia que a ideia era que nos tornássemos um farol, iluminando e mostrando para outras prefeituras que seria possível aplicar o Plano Nacional de Educação”, recorda Rodolfo. Mas será que uma proposta tão ambiciosa daria certo em uma nação tão desigual?

Embora não existisse oposição explícita em Florianópolis quanto à necessidade das vagas, houve polêmica no plano orçamentário, tanto em rela-

ção à capacidade de bancar um financiamento de US\$ 58.860.000,00 que se estenderia por 25 anos, quanto no que se referia aos US\$ 59.570.000,00 de investimento que seriam exigidos do município como contrapartida. E mais: como o cerne da proposta para o BID era construir até 23 creches, a preocupação com o crescimento da folha de pagamentos tornou-se um dos principais focos de divergências, especialmente com a Secretaria da Fazenda. “Florianópolis já estava no limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal.² Do jeito que foi elaborado, o projeto não era sustentável economicamente devido ao número de contratações e dos gastos com manutenção”, avaliava Neri dos Santos, então professor da UFSC.

A justificativa de Rodolfo contextualizava a divergência: “Esse tipo de questionamento existiu dentro da prefeitura. Ninguém queria salvar a educação quebrando o município. Mas é preciso pensar em prioridades. Se começarem a contratar para outras áreas, ou derem mais importância para asfalto e menos buraco nas ruas, não vai sobrar dinheiro para a educação. Se tivéssemos investido um século antes, não estaríamos vivendo o que estamos vivendo atualmente. Criança não espera”.

O secretário acrescenta que os juros cobrados pelo BID, em torno de 2% ao ano, eram considerados baixos diante do que se praticava pelos bancos no Brasil, e que o montante exigido como contrapartida da prefeitura já vinha sendo investido. “O projeto era belíssimo, e a construção das 23 creches seria muito importante”, frisa Santos. “Mas o problema é que a gestão dessas unidades depois passaria para o custeio da prefeitura, e não haveria dinheiro suficiente. Tanto que, ao final de seu governo, Dário tentou antecipar o recolhimento do IPTU do ano seguinte para fechar sem déficit fiscal.”

Rodolfo recorda que, sob a alegação de que a educação é uma obrigação do Estado, a pressão do MP e da Justiça só crescia. Não estava previsto em lei, mas sentenças chegavam a todo momento, obrigando a SME a matricular crianças em creches perto de suas casas e em período integral. “Tínhamos de cumprir, sob pena de multa diária”, reforça o secretário.

2 Durante a elaboração deste capítulo, o advogado Vladimir Silveira, que tem experiência em Direito Administrativo, Constitucional, Educacional e Tributário, confirmou que o orçamento municipal de 2011 estava no limite prudencial da LRF.

Enquanto o empréstimo não vingasse, seria preciso encontrar alternativas para abrir vagas na educação infantil e seguir na legalidade.

Para atender à demanda mais urgente, Rodolfo e o prefeito já haviam assinado um Termo de Compromisso^{VI} prometendo 2.460 vagas em creches até 2012, prevendo a construção de onze unidades e a ampliação de cinco com recursos da prefeitura. O secretário ponderava: “Dada a carência de terrenos, Dário defendia que fizéssemos creches maiores e mais salas nas unidades já existentes. Enquanto o padrão MEC é de oito salas, chegamos a fazer de dez e, mais tarde, de doze. No início, eu também não fui favorável porque a resistência da rede era grande.”

Ele lembra que hesitou porque a principal queixa da categoria se referia à dificuldade de gerenciar creches mais cheias e, além disso, só seriam erguidas novas salas, naquele momento, nas unidades que fossem passar por reforma. Mas instalações como cozinha, refeitório e pátio teriam de atender a uma quantidade maior de crianças sem terem sido modificadas, sob o risco de ficarem sobrecarregadas. “A dificuldade inicial é que havia uma quebra de paradigma. Mas acabou que foi adotada e se mostrou uma boa solução”, diz o secretário.

A oposição dos professores não ocorria em movimentos organizados, como em paralisações ou greves, mas em reuniões com a cúpula da Secretaria ou via sindicato. Como Rodolfo tinha o hábito de debater com a rede, todas as medidas com potencial para gerar polêmica costumavam ser colocadas na mesa. Segundo o secretário, o prefeito também chegou a cogitar o acréscimo de um ou dois alunos por turma. Contudo, essa parte do plano não deu certo devido à reação mais firme do corpo docente. O secretário lembra: “O nosso argumento era de que não haveria problemas porque as salas de aula nunca ficavam completas. Nas minhas visitas às unidades, eu fazia questão de contar o número de alunos. Sempre faltava alguém. Então, o acréscimo de uma criança nas turmas de idades maiores não causaria prejuízo ao processo educacional e beneficiaria muitas que poderiam ingressar na rede. Só que os professores e diretores diziam que, se eles permitissem isso, depois íamos querer colocar cinco, seis [crianças a mais por sala], e não teria fim”.

Atender à demanda pela educação infantil se tornou mais demorado, também, porque Rodolfo preferiu primeiro aumentar o número de crian-

ças em período integral e, só depois, investir na abertura de novas vagas. Se ele tivesse optado pela expansão do tempo parcial, teria conseguido acomodar mais alunos, mas o secretário acreditava que sua decisão, apesar de ter menor alcance, traria duplo benefício: educacional, pois favoreceria o desenvolvimento das crianças; e social, ao permitir que as famílias pudessem trabalhar tranquilamente tendo onde deixar os filhos.

Quando Rodolfo assumiu a secretaria, em 2005, 31% das matrículas de educação infantil eram no período integral. Sete anos depois, a proporção havia mais do que dobrado, passando para 63,4%. No ensino fundamental, contudo, esse número era de cerca de 30%. A intenção do secretário era estender esse regime para cada vez mais alunos. Não parecia uma ideia inviável, pois a arrecadação de Florianópolis era crescente, e os recursos destinados à pasta também. Em 2011, por exemplo, o município investiu R\$ 185,4 milhões – ou 29,44% de sua receita – em educação: 4,44 pontos percentuais a mais que o mínimo legal.

Mesmo assim, Rodolfo não conseguia dar conta de tudo. De todos os lados, as famílias e o MP o pressionavam por soluções dentro da própria rede ou em unidades conveniadas. A SME resistia. Na avaliação dele, a melhor estratégia seria batalhar pelo empréstimo do BID para firmar Florianópolis como um exemplo para o Brasil porque, além de expandir a infraestrutura, o projeto visava melhorar a qualidade de toda a educação básica.

CRIANÇA NÃO ESPERA

Apesar da aparente boa vontade do BID, Rodolfo tinha consciência de que a burocracia brasileira não viabilizaria uma aprovação tão rápida do projeto. Seria preciso passar pela Câmara Municipal de Florianópolis, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que é vinculada ao Ministério da Fazenda, e pelo Senado. Não seria conveniente, portanto, apostar todas as fichas em um financiamento que poderia demorar meses – ou anos – para se concretizar. Era necessário trabalhar para que a proposta tramitasse, mas sem abandonar o esforço para que o município continuasse investindo recursos próprios e buscando outras soluções. Uma das preocupações de Rodolfo era que, ainda que o empréstimo viesse, seria preciso um lon-

go tempo para a compra de terrenos, realização de licitações, elaboração dos projetos de engenharia e, por fim, a construção das creches.

Na visão do secretário, alternativas à expansão das redes municipais deveriam ser adotadas em caráter temporário. Mas não era isso que ocorria na prática em Florianópolis. Em 2011, cerca de 16% das crianças da educação infantil estavam matriculadas em instituições conveniadas, ou seja, em creches e escolas que recebiam recursos públicos mas eram administradas por organizações sociais sem fins lucrativos.

Isso significa que a SME não tinha controle total sobre o projeto pedagógico, o corpo docente e as instalações. Pelos cálculos do secretário, o custo por criança nas instituições conveniadas equivale à metade do gasto na rede própria. Como o investimento é menor, geralmente os professores são menos qualificados, têm salários mais baixos e a rotatividade de profissionais é maior – o que pode afetar a qualidade do trabalho e, consequentemente, o aprendizado dos alunos.

A precarização do magistério, contudo, é apenas o lado mais visível da moeda. O professor Eduardo Guerini, do conselho da Federação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino do Estado de Santa Catarina, ressalta que o exemplo mais extremo do perigo da falta de controle do poder público foi o escândalo envolvendo o ex-vereador e ex-deputado estadual Nilson Nelson Machado, o Duduco, que mantinha uma creche em Florianópolis.^{vii} Ele foi condenado por abuso sexual e maus-tratos contra crianças e adolescentes que viveram em um de seus projetos sociais, um lar-abrigo. Só quando o crime veio à tona,^{viii} constatou-se que as cláusulas do contrato firmado com a SME não estavam sendo cumpridas pela entidade, que atendia oitenta crianças de 4 meses a 6 anos de idade. “Não imaginávamos que pudesse ocorrer algo tão grave”, disse Rodolfo. “Mas, nas creches, os problemas eram de gestão e de prestação de contas, então encerramos o convênio.”

De acordo com a revista *Nova Escola*, uma pesquisa da Fundação Victor Civita evidenciou que a maneira como os municípios administram essas parcerias varia, mas a dificuldade de as conveniadas seguirem os padrões da rede é recorrente em todas as capitais analisadas. “Por falta de pessoal na secretaria, ou por excesso de autonomia das unidades, a supervisão não é feita a contento”, afirmou à publicação Ana Benedita Brentano,

formadora de professores de educação infantil do Instituto Avisa Lá, de São Paulo.^{IX} “Mesmo as escolas que realizam um bom trabalho não conseguem sobreviver com os recursos recebidos”, acrescentou a especialista.

Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), acrescenta a mesma reportagem da *Nova Escola*, mostram que, em 2011, 5,35% do atendimento em pré-escolas e 13,7% em creches no país eram feitos por conveniadas. Em Florianópolis, a ideia de Rodolfo era diminuir essas parcerias à medida que o município fosse construindo novas unidades, “[...] mesmo porque muitas das entidades não dispunham de meios nem de voluntários suficientes para continuar esse altruístico e importante trabalho de oferta educacional”. Ele conseguiu reduzir de 31% para 15,8% a proporção de alunos em conveniadas na educação infantil ao longo dos oito anos de gestão de Dário Berger.

“Cada conveniada que saísse seria um problema para nós, tendo em vista a demanda”, diz Rodolfo. Quem defende essas instituições costuma justificar que, ainda que a qualidade não seja a mais adequada, é preferível que a criança fique na escola do que fora dela. Além disso, como afirma Rodolfo, “muitas delas oferecem padrões de qualidade semelhantes aos da rede, apesar de todas as dificuldades de financiamento que enfrentam”.

A estratégia de Rodolfo de manter as conveniadas contribuiu para que a oferta de vagas avançasse. Conforme o Censo Escolar de 2011, 43,8% das crianças de até 3 anos e 99,5% das crianças entre 4 e 5 estavam matriculadas. Florianópolis estava perto, portanto, de atingir as metas do Plano Nacional de Educação: universalizar a pré-escola até 2016 e atender a 50% das crianças em idade de creche até 2024. Mas ainda era preciso expandir o período integral. Apesar da necessidade, o secretário rejeitava uma alternativa que vinha se desenhando nos bastidores: a compra de vagas em escolas privadas.

Rodolfo conta que sempre tratou dessa questão com reserva, pois não gostava de falar abertamente sobre o assunto, principalmente depois de um parecer jurídico da prefeitura vetar a medida. A pressão vinha do sindicato das escolas privadas, que pleiteava oferecer vagas em troca de redução de impostos. O secretário temia que, assim como ocorre na área da saúde, isso abrisse caminho para que a Justiça passasse a obri-

gar a SME a bancar alunos em instituições particulares escolhidas pelas próprias famílias ou definidas pelo MP caso esse tipo de alternativa se tornasse uma política pública.

A Constituição, frisa o secretário, prega que a educação é um “direito de todos e dever do Estado e da família”, assim como a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”.^x Também haveria o risco de essas compras de vagas com “bolsas” eventualmente serem direcionadas a quem tem condições de pagar, e não aos mais carentes, aumentando a demanda e a desigualdade. Para Rodolfo, a oferta desse tipo de vaga, em tese, pesaria menos para a prefeitura, porém seria de difícil fiscalização e poderia abrir brecha para desvios e questionamentos. “O custo não seria apenas da mensalidade”, acrescenta. Haveria despesas como uniforme, alimentação e material. Quem arcaria com isso?

Rodolfo refletiu algum tempo sobre os prós e os contras dessa modalidade de parceria e decidiu não pagar para ver. Porém, secretários de Educação de outros municípios catarinenses, como Joinville,^{xI} Balneário Camboriú^{xII} e Itajaí,^{xIII} assim como de uma porção de cidades do país, mais tarde foram acolhendo propostas semelhantes e adotando a compra de vagas para atender às determinações judiciais por creches ou à emenda constitucional de 2009,^{xIV} que tornaria obrigatória, a partir de 2016, a matrícula de crianças de 4 e 5 anos.

ALÉM DA TRAMITAÇÃO NORMAL

Paralelamente à polêmica orçamentária, Rodolfo também teve de enfrentar questionamentos dos professores. Inicialmente, o sindicato da categoria não compreendeu que a elaboração do projeto para o empréstimo ficaria a cargo de funcionários da própria rede – com a supervisão e o apoio técnico do BID – e fez campanha para que o corpo docente não aderisse, deixando, por exemplo, de participar das reuniões do plano de educação.

A alegação era de que o banco, por ser estadunidense, queria impor suas regras. Tratava-se de uma divergência de base ideológica. Como de costume, o secretário lançou mão do diálogo para esclarecer que o projeto era “para” o BID, e não “do” BID, além de eleger a subsecretária de

Educação, Sidneya Gaspar de Oliveira, para coordenar o grupo e aparar quaisquer arestas novas que pudessem surgir. Desfeito o conflito tecnicamente, o que levou um ano, o trabalho começou a fluir.

Mais cansativo ainda foi tentar driblar a burocracia e articular para que o projeto tramitasse na Câmara Municipal, na STN e no Senado. Por isso, Rodolfo precisava de trânsito com as diversas esferas de poder: municipal, estadual e federal. A peregrinação dele começou na Câmara. Era maio de 2012, ano de eleição, e os vereadores já trabalhavam de olho nas urnas. O projeto para o BID estava engavetado na casa havia quatro meses, mas o secretário contava com as vagas que poderiam vir a ser criadas com o financiamento para cumprir um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado com o MP.^{xv} O líder do governo, vereador Deglauer Goulart (PMDB), justificava que, àquela altura, não havia mais ambiente político para aprovar um empréstimo daquele montante porque isso daria prestígio para o prefeito e poderia impactar na sucessão.

Diante do obstáculo imposto pela própria base, o secretário decidiu partir para o corpo a corpo. “Aprendi que, só tecnicamente, as coisas não funcionam. Não dá para esperar pela tramitação normal, é preciso agir politicamente”, ressaltou. “Fui conversar com o presidente da Câmara, Jaime Tonello, do Democratas (DEM), e ele me disse que o projeto teria que passar por três comissões – Constituição e Justiça, Educação e Orçamento.” Interesses eleitorais emperravam o andamento, mas Rodolfo não se intimidou porque ninguém admitia publicamente ser contrário ao financiamento para a expansão da infraestrutura da educação e a capacitação do corpo docente, entre outras melhorias, e que isso era visto como benéfico para o município.

Pelos cálculos da SME, seria possível “garantir que, até 2016, 100% das crianças entre 4 e 5 anos tivessem acesso à pré-escola, e ao menos 60% das crianças de 0 a 3 anos, à creche, com a criação de 5.260 vagas na educação infantil. Além do aumento de 32% no número de estudantes do ensino fundamental em tempo integral, em relação a 2011, por meio da construção de 22 novas salas de aula; a reforma de oito unidades de ensino fundamental para qualificar os espaços, aumentando a oferta de vagas em tempo integral em 1.600, e construção de dois Cen-

tros de Inovação da Educação Básica (CIEBs), com mais 1.200 vagas para jornada escolar ampliada”.^{xvi}

Saindo do gabinete de Tonello, Rodolfo desceu as escadas e partiu para falar com o então vereador João Amin, do Partido Progressista (PP), que presidia a Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação. Estava nas mãos justamente do filho de Esperidião Amin, adversário do prefeito, a decisão de dar prosseguimento ou não ao projeto. João Amin lembra que o secretário já tinha ido uma porção de vezes à Câmara defender o projeto, e que debates acalorados sobre a falta de vagas eram constantes. Depois de muita conversa, Rodolfo conseguiu convencê-lo argumentando que a execução do empréstimo, e conseqüentemente das obras e melhorias, ficaria para a próxima gestão, que ninguém sabia qual seria. O então vereador convocou uma sessão extraordinária da Comissão, e a matéria foi adiante. “Eu era um opositor ferrenho e tinha tido diversos embates com a Secretaria de Educação, mas o financiamento beneficiaria a população. Tive uma atitude republicana”, pontua João Amin. “Muita gente questionava o empréstimo, mas a situação fiscal do município naquela ocasião permitia o endividamento.”

Já passava das 16 horas e Rodolfo corria contra o tempo. Vencida a etapa com João Amin, ele procurou os membros da Comissão de Constituição de Justiça (CCJ) e da Comissão de Educação, conversou com vários vereadores e conseguiu articular para colocar o projeto na pauta do plenário daquela mesma sessão. Às 19h30, pôde enfim comemorar a aprovação em dois turnos. Faltava, no entanto, o aval da burocrática STN e do Senado.

Para batalhar por isso, Rodolfo não teria mais tempo, pelo menos não naquele momento. Dias depois, em 6 de junho, ele se licenciaria da SME e da Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes, onde acumulava o cargo de superintendente, para “oferecer ao PMDB mais uma opção de composição na chapa majoritária, visando às eleições municipais”.^{xvii} Na disputa partidária, ele foi escolhido candidato a vice do então vereador Gean Loureiro, também do PMDB, um antigo conhecido por ter sido aluno da UFSC quando Rodolfo era reitor.

A BLOGUEIRA REBELDE E A OPOSIÇÃO

Um dos principais trunfos de Loureiro e de Rodolfo na campanha foi o projeto para o BID. Embora a STN e o Senado ainda não tivessem avalizado o empréstimo, a expansão da rede de ensino era apresentada na propaganda política como certa. “Construiremos 23 creches”, apregoava a campanha. A promessa se somava a dados concretos, como os das reformas e ampliações que em duas gestões haviam possibilitado o aumento do atendimento em tempo integral de 31% para 69%, ou as mais de 2 mil vagas na educação infantil criadas nos últimos quatro anos de governo, ante o saldo de 194 vagas do primeiro mandato. A distorção idade-série também vinha caindo. Eram números impactantes, reforçados por um discurso de necessidade de continuidade. Funcionou. E os peemedebistas passaram para o segundo turno.

Coincidência ou não, do outro lado estava João Amin (PP) como vice. Cesar Souza Junior, do Partido Social Democrático (PSD), um jovem de 33 anos eleito duas vezes deputado estadual, era cabeça de chapa. “Na campanha não dava para entrar muito nas áreas da educação, saúde e pavimentação porque Dário tinha ido bem”, lembra o professor Neri dos Santos, coordenador do programa de governo do candidato. “Então, resolvemos trazer à tona o conceito de cidade inteligente, sustentável do ponto de vista social, econômico e ambiental.” Santos frisa ter alertado Cesar de que, apesar da demanda, o projeto para o BID não seria sustentável do ponto de vista orçamentário devido à necessidade de ampliar demais o quadro de funcionários para as novas unidades. “Mas não adiantava repetir aquilo durante a campanha porque os eleitores não iam entender”, salienta.

Uma das únicas maneiras que a equipe de Cesar encontrou para atacar a campanha do PMDB, no âmbito do ensino, foi repercutindo denúncias de Isadora Faber,^{XVIII} uma menina de 13 anos que se tornou conhecida nacional e internacionalmente em 2012 por ter criado uma página no Facebook chamada “Diário de Classe”, mostrando problemas de infraestrutura e pedagógicos na Escola Maria Tomázia Coelho, onde estudava. Diamela, mãe da adolescente, conta que foi procurada pela equipe do candidato para que Isadora gravasse um depoimento para o

horário eleitoral. A família não aceitou porque não queria vê-la vinculada a disputas partidárias, tanto que entrou com um processo na Justiça por uso indevido de imagem.

Isadora evidenciava questões de infraestrutura, como fechadura quebrada, vaso sanitário sem tampa, lâmpada queimada e falta de ventilador. Coisas que a escola poderia ter resolvido rapidamente porque tinha quase R\$ 30.000,00 em caixa, mas não tinha permissão para usar o dinheiro porque não conseguiu constituir a APP (Associação de Pais e Professores). “A ação política da aluna, a partir das redes sociais, garantiu maior transparência e melhoria no monitoramento da rede de Florianópolis”, analisa o professor Eduardo Guerini. “A gestão foi sacudida, e a comunidade acordou para a sua própria responsabilidade. Foi um ponto de partida para um processo mais democrático, com a participação de todos: pais, alunos e professores.”

Mesmo se recusando a participar do jogo eleitoral, o que acabou beneficiando a chapa de Loureiro e Rodolfo, Isadora fez o que nenhum político conseguiu durante os oito anos de gestão do secretário: mostrar que, apesar de os indicadores educacionais de Florianópolis serem considerados referência, ainda havia muito a melhorar. Como apontado na revista *Newsweek*:

Isadora sabe que os problemas vão muito além das salas de aula quebradas. De fato, se quiser firmar seu lugar ao sol como potência emergente da América Latina, o Brasil terá que rever seu sistema educacional disfuncional. Dos 40 países classificados pelo índice global de habilidades cognitivas e nível escolar do Instituto Pearson, o Brasil ficou em penúltimo, à frente apenas da Indonésia. Isso coloca o país no fundo da classe entre os seus pares. Isadora não tem ilusões quanto ao desafio que tem nas mãos. Mas, graças a essa blogueira rebelde, está ficando mais difícil olhar de outra maneira.^{xix}

As reações às denúncias de Isadora variavam de acordo com a distância geográfica. O apoio que ela recebia vinha de fora de Florianópolis, em geral via redes sociais e mídia tradicional, de pessoas que acreditavam que expor os problemas contribuía para o debate sobre a urgência de mudar a educação. Muitos alunos que estudavam com ela primeiro vibraram

quando a página viralizou, chegando a 600 mil curtidas, depois passaram a criticá-la sob o argumento de que, ao mostrar as mazelas, a adolescente estava prejudicando a imagem de uma escola que tinha tido nota 6,1 no Ideb. A hostilidade só aumentava. “Era *bullying* todos os dias”, lembra Diamela. “Uma amiga da minha filha filmou a coordenadora pedagógica dizendo para os alunos da 8ª série que se eles batessem na Isadora não aconteceria nada porque são menores de idade.”

Enquanto estudantes eram estimulados a se posicionar contra a adolescente, professores reclamavam de perseguição. Cinco boletins de ocorrência por calúnia e difamação, registrados porque Isadora relatava na internet problemas ocorridos durante as aulas, viraram processos judiciais. “Tentaram pressioná-la a parar de todas as formas”, conta Diamela. O então diretor de ensino fundamental, Pedro Rodrigues da Silva, reconhece que a “escola errou e se perdeu ao não respeitar o que Isadora estava falando”. Mas acrescenta que “os pais dela quiseram se promover” e que os alunos se viraram contra a menina porque, no fim, os pais dela “não queriam mais buscar soluções, queriam apenas mostrar as falhas”. Rodolfo, assim como a subsecretária Sidneya Gaspar de Oliveira, que assumiu a SME durante a campanha, chamaram a aluna para conversar e ouviram suas queixas. Também foram até a escola tentar apaziguar os ânimos e facilitar uma trégua.

Os dados estavam lançados. Com ou sem a influência de Isadora Faber, os candidatos esperavam os resultados do pleito. Loureiro e Rodolfo já haviam surpreendido no primeiro turno, quando pesquisas realizadas pelo Ibope indicavam que Angela Albino, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), que terminou a disputa em terceiro lugar, seria a provável adversária de Cesar no segundo turno.^{xx} Com uma desvantagem de apenas 4,31 pontos percentuais para o primeiro colocado, o PMDB se aliou a outros nove partidos e seguiu para o embate no segundo turno. As credenciais de Rodolfo eram usadas para dar destaque às propostas para a educação. Por outro lado, os meios de comunicação^{xxi} evidenciavam números do Censo de 2010, dando conta de que 10.192 crianças de até 3 anos – ou 56,2% do total – não estavam sendo atendidas nas creches.

CONTINUIDADE EM RISCO

Abertas as urnas, veio a decepção para o PMDB. Cesar foi eleito com 52,64% dos votos, com um discurso de juventude e modernidade, de que representaria o novo. Restaria então a Rodolfo reassumir o cargo na SME e preparar a transição. Mas, em vez de imprimir um ritmo mais lento naqueles que seriam os seus últimos dias de gestão, o secretário preferiu voltar a batalhar pelo projeto para o BID. Queria deixá-lo aprovado na STN porque acreditava que não haveria grandes obstáculos na tramitação no Senado.

No dia 17 de dezembro, pegou um dos primeiros voos e desembarcou em Brasília para uma reunião com Eduardo Coutinho, subsecretário da STN, às 16 horas. Ao descer do avião, perto das 10 horas, viu que havia uma chamada perdida de Florianópolis. Ligou de volta e soube que a SME tinha acabado de receber mais uma diligência da STN. Respirou fundo e, como se tratava de um questionamento simples, a equipe respondeu antes do horário em que ele se encontraria com Coutinho. Quem fez a ponte para que o subsecretário recebesse Rodolfo foi um assessor da então ministra-chefe da Secretaria de Relações Institucionais, Ideli Salvatti (PT), que fez carreira política em Santa Catarina.

“Quando tento agendar com alguém e começa a demorar, busco ajuda de deputado, senador... E funciona. Converso com todos os partidos. Acho que facilita o fato de me enxergarem como professor, e não como adversário”, disse o secretário. “Eu já tinha ido diversas vezes a Brasília e estava difícil o projeto passar porque a STN faz de tudo para o país não se endividar. Naquele dia eu fui, insisti, mas saí de lá sem nenhuma resposta”, complementa. Rodolfo lembra que um dos principais entraves era o excesso de burocracia. Durante todo o processo de tramitação da proposta, a prefeitura teve de enviar diversas vezes a certidão negativa de débito porque ela expirava sem que a STN tivesse avaliado a questão. Resultado: era preciso pedir novamente o documento para o Tribunal de Contas de Santa Catarina. Mas se, naquele momento, o município tivesse alguma pendência, fosse de centavos ou milhões, a certidão não era expedida.

De volta a Florianópolis, Rodolfo recebeu uma ligação do professor Neri dos Santos, que era um antigo conhecido da UFSC. O secretário esta-

va na SME, pensando em começar a desocupar as gavetas e alinhando com a equipe as últimas providências. Depois de um longo bate-papo sobre a situação da universidade e o provável retorno do secretário para a sala de aula, Santos fez uma revelação inesperada. Contou que fora incumbido pelo prefeito eleito de sondar se ele aceitaria continuar no comando da pasta. Rodolfo riu, surpreso. Jamais imaginou que uma proposta daquela partiria de um adversário. Disse que precisaria conversar com algumas pessoas e daria a resposta depois.

A ideia de convidá-lo veio de um grupo composto por colaboradores formais e informais, que vinha debatendo as propostas de Cesar durante toda a campanha. Incitados a encontrar alguém com currículo que não desse nada ao do secretário que estava no poder, os participantes foram fazendo sugestões. Uns tinham impedimentos de ordem pessoal, outros, de ordem política. “Acho que o nome é o do próprio professor Rodolfo”, lançou a certa altura Rubens Oliveira, ex-presidente da Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). Depois de uma gargalhada generalizada, os presentes entreolharam-se e começaram a considerá-lo uma opção. “O segundo turno foi pesado. Havia uma aglomeração de partidos contra o Cesar e os debates na TV foram duros, sob o ponto de vista de programa de governo e de erros do passado do partido e do candidato. Mas não houve nenhum episódio que inviabilizasse uma eventual ida de Rodolfo”, diz Oliveira.

“Por outro lado, eu pensei também numa jogada política, de o Cesar mostrar que não tinha ranço nenhum, que escolhia pessoas competentes para a equipe, independentemente de fazerem parte ou não de seu grupo. Essa foi a sacada”, recorda Santos. “Repercutiu bem. Todo mundo na imprensa elogiou a atitude.” O prefeito eleito conta que partidos aliados, inclusive da sigla do vice, o PP, demonstraram contrariedade porque desejavam indicar um secretário próprio. “A educação é uma pasta que precisa ser blindada de influências políticas”, diz Cesar acrescentando: “Logo depois da eleição, estive em um evento em São Paulo, promovido pelo Centro de Liderança Pública para os futuros prefeitos, e Florianópolis foi citada em vários momentos como um exemplo na educação. Avaliei também que seria positivo ter Rodolfo porque ele gozava de credibilidade junto à equipe do BID.”

Rodolfo permaneceu durante oito anos na SME e, por conta de um convite inesperado, havia surgido a oportunidade de ficar e seguir com os seus projetos, inclusive o do BID, que poderia ajudar a alavancar a educação municipal. Maria do Pilar Lacerda, à época secretária de Educação Básica do MEC, ressalta que, no Brasil, um dos grandes problemas é a interrupção de políticas públicas devido à alternância de poder, e não faltam exemplos de ações importantes que foram descontinuadas em função da troca de comando. Seria uma situação inusitada para Rodolfo participar da administração de um adversário.

Pelos cálculos de Neri dos Santos, Rodolfo levou cerca de três horas para dar a resposta. Conversou com a esposa, Lígia Beretta Pinto da Luz, o então prefeito Dário Berger e o seu companheiro de chapa, Gean Loureiro. Lígia relata que, embora Cesar tenha topado manter também a equipe anterior da SME, ela teve receio de o marido aceitar a proposta e não pegar bem politicamente. “Dário ficou surpreso com o convite. Talvez não tenha gostado, mas não colocou objeção. Disse: ‘Olha, você tem a sua vida, luta sempre pela melhoria da educação, tanto é que no começo do meu primeiro governo lhe ofereci cinco secretarias e você optou pela mais difícil. Assim, poderá continuar a fazer o bom trabalho que nós realizamos’. Ele também não é um homem de partido, tanto que já passou por vários. É mais realizador, pragmático”, ressalta Rodolfo. “Já o Gean foi mais restritivo. Não se declarou contrário, mas também não estimulou.”

Em Florianópolis, o problema da descontinuidade poderia ser evitado. Mas será que valeria a pena para o secretário abrir mão do cargo para não criar atrito com o PMDB, ou seria melhor continuar o projeto para o BID, que poderia fazer história no município? Ir para o papel de oposição ou permanecer na situação? Qual seria a sua decisão? A de Rodolfo estava tomada.

ANEXOS

DADOS DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM FLORIANÓPOLIS

	2007	2009	2011	2013
Número de unidades que atendem 0-3	66	77	77	79
Número de matrículas 0-3	4.154	4.630	5.090	5.282
Número de unidades que atendem 4-5	66	75	78	82
Número de matrículas 4-5	4.141	5.253	5.360	5.855

Fonte: Inep, 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/inep-data>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

DADOS DE PROFICIÊNCIA E FLUXO NO ENSINO FUNDAMENTAL EM FLORIANÓPOLIS

	2007	2009	2011	2013
Ideb EF 1 – Total	4,6	4,9	5,6	5,6
Aprovação EF 1 – Total	0,91	0,96	0,97	0,96
Proficiência EF 1 – Total	5,07	5,14	5,73	5,88
Ideb EF 1 – Municipal	5	5,2	6	6,1
Aprovação EF 1 – Municipal	0,97	0,99	0,99	0,99
Proficiência EF 1 – Municipal	5,15	5,24	6,02	6,17
Ideb EF 1 – Estadual	4,3	4,7	5,2	5,1
Aprovação EF 1 – Estadual	0,87	0,93	0,95	0,92
Proficiência EF 1 – Estadual	4,97	5,03	5,53	5,55

Fontes de pesquisa: Inep, 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/cenario-educacional>>; QEdU, 2018. Disponível em: <<https://www.qedu.org.br/brasil/ideb>>. Acessos em: 10 jul. 2018.

PROJETO DE EXPANSÃO E APERFEIÇOAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL EM FLORIANÓPOLIS

Assinado em 14 de julho de 2014.

I. Objetivo

1.01 O objetivo geral do Programa é ampliar a cobertura e melhorar a qualidade da Educação Infantil (EI) e do Ensino Fundamental (EF) da rede municipal de Florianópolis, assegurando o desenvolvimento das múltiplas dimensões humanas de seus estudantes, por meio do acesso a serviços de jornada integral.

II. Descrição

O Programa inclui quatro componentes, descritos a seguir:

▪ Componente 1 – Expansão da cobertura e melhoria da infraestrutura educativa

2.01 O objetivo deste componente é ampliar a oferta e cobertura da EI e da EF no Município de Florianópolis, por meio da melhoria e da ampliação da infraestrutura escolar. Este componente financiará: (i) a aquisição de terrenos para construção de unidades educativas; (ii) a contratação de estudos, projetos, fiscalização e supervisão de obras; (iii) a construção de aproximadamente 23 (vinte e três) unidades de EI, a ampliação ou reforma de cerca de 15 (quinze) unidades de EI; (iv) a construção de cerca de 4 (quatro) escolas de EF e a ampliação ou reforma de aproximadamente 11 (onze) escolas de EF, (v) a construção de 2 (dois) Centros de Inovação da Educação Básica (CIEB).

▪ Componente 2 – Melhoria da qualidade da educação

2.02 O objetivo deste componente é a melhoria do desempenho dos alunos da rede de EI e de EF. Este componente financiará a contratação de serviços, incluídas consultorias e a aquisição de bens para apoiar: (i) a revisão do processo de seleção e contratação de professores, incorporando módulos de prática docente nos concursos, bem como do período

do de estágio probatório pelo qual passam os professores contratados; (ii) a formação e qualificação de professores com a oferta de cursos de capacitação em educação integral, conteúdos específicos e habilidades pedagógicas requeridas para cada nível, com ênfase na melhoria da capacidade de ensino em sala de aula; (iii) a implantação de um sistema de acompanhamento (*coaching*) para profissionais de educação, sobretudo aqueles que se encontram em período de estágio probatório; (iv) uma proposta de aperfeiçoamento da avaliação do professor; (v) a elaboração de proposta de matrizes curriculares para a educação básica (0 a 14 anos), que orientem a atenção em tempo integral e que facilitem as transições de um nível educacional ao seguinte; (vi) o desenvolvimento de projetos inovadores de ensino, tais como matemática, português, ciências e língua estrangeira, bem como a utilização de tecnologias de informação na sala de aula. As escolas de EF serão equipadas com laboratórios multimidiáticos e plataforma de formação permanente para os professores; e (vii) a aquisição de equipamento, móveis, materiais didáticos, esportivos e brinquedos, para equipar as unidades educativas da rede.

▪ **Componente 3 – Gestão, monitoramento e avaliação**

2.03 Este componente fortalecerá a capacidade da Secretaria Municipal de Educação (SME) para administrar a rede educativa. Este componente financiará a contratação de serviços de consultoria e a aquisição de bens para: (i) aperfeiçoar os processos de seleção de gestores escolares e os critérios para sua escolha, bem como capacitar diretores e supervisores de unidades educativas e da equipe central da SME; (ii) o desenvolvimento e a implantação de um sistema integrado de gestão escolar otimizando os processos de gestão e facilitando o uso educativo da informação; (iii) aperfeiçoar a formulação, processamento, aplicação, análise e uso de resultados da Prova Floripa; (iv) desenvolver e implantar um sistema de monitoramento da qualidade da EI com enfoque na avaliação de ambientes e processos pedagógicos, que permita orientar as práticas pedagógicas e atividades de capacitação; (v) desenhar e implementar as avaliações de processos, caso necessário, e dos impactos gerados ao final do Programa.

▪ **Componente 4 – Administração do Programa**

2.04 A fim de dotar a SME da capacidade para executar o Programa, serão financiados os gastos vinculados a: (i) criação de uma assessoria especial para a gestão do Programa; (ii) aquisição de bens para seu funcionamento; e (iii) contratação de estudos e serviços de consultoria para apoio à gestão da SME, incluindo atividades que visam a reforçar áreas importantes, tais como finanças, infraestrutura e a Comissão de Licitação.

III. Custo do Programa e Plano de Financiamento

3.01 O custo do Programa equivale a aproximadamente US\$ 118.430.000,00 (cento e dezoito milhões quatrocentos e trinta mil dólares), cuja distribuição por fontes de financiamento e categorias de investimento estão indicados no quadro seguinte:

Custo e Financiamento (em milhares de US\$)

Categorias	BID	Local	Total	%
Componente 1. – Expansão da cobertura e melhoria da infraestrutura educativa	42.123	43.624	85.747	72,4%
Componente 2. – Melhoria da qualidade da educação	9.824	10.679	20.503	17,3%
Componente 3. – Gestão, monitoramento e avaliação	4.373	2.915	7.288	6,2%
Componente 4. – Administração do Programa	2.540	2.352	4.892	4,1%
TOTAL	58.860	59.570	118.430	100%

Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39243778>>. Acesso em: 3 jul. 2018.

NOTAS

- I Blog do Tolentino. Disponível em: <<http://marcelotolentino.blogspot.com/2009/04/>>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- II BRASIL. Lei n. 11.274, de 6 fev. 2006. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11274-6-fevereiro-2006-540875-publicacaooriginal-42341-pl.html>>. Acesso: 13 jul. 2018.
- III Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/eixostematicos/educacaoinfantil/DoQueTrata.html>>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- IV ANTUNES, Renan. Melhor IDH entre capitais, Florianópolis vai bem em educação e renda, mas falta saúde de ponta. *Uol Notícias*, 30 jul. 2013. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/07/30/melhor-idh-entre-capitais-florianopolis-vai-bem-em-educacao-e-renda-mas-falta-saude-de-ponta.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- V QEdU. Florianópolis: Ideb 2015. Disponível em: <<http://qedu.org.br/cidade/679-florianopolis/ideb>>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- VI Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis, *Informativo da Educação*, 12 jun. 2009. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2012_15.55.49.d3e376eb35b69a527a12cfa6b735cf4.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- VII Ex-deputado Duduco é condenado a 31 anos de prisão por abuso sexual de menores. *Diário Catarinense*, 21 set. 2017. Disponível em: <<http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2017/09/ex-deputado-duduco-e-condenado-a-31-anos-de-prisao-por-abuso-sexual-de-menores-9909612.html>>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- VIII KLEY, Edinara. A trajetória de Duduco, de benfeitor a acusado de abuso sexual. *Notícias do Dia*. Florianópolis, 4 maio 2013. Disponível em: <<https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/a-trajetoria-de-duduco-de-benfeitor-a-acusado-de-abuso-sexual>>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- IX RIBEIRO, Alice. Escolas conveniadas: parceria com a supervisão. *Nova Escola*, 1 out. 2012. Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/2853/escolas-conveniadas-parceria-com-a-supervisao>>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- X BRASIL. Constituição (1988). Brasília, 1988.
- XI Joinville faz mudanças nas compras de vagas em creches particulares. *GI*, 22 set. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2014/09/joinville-faz-mudancas-na-compra-de-vagas-em-creches-particulares.html>>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- XII Prefeitura de Balneário Camboriú. 3 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.balneario-camboriu.sc.gov.br/imprensa/noticia.cfm?codigo=19579>>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- XIII Secretaria de Educação de Itajaí. Município garante a compra de 228 vagas em creches particulares. 5 out. 2017. Disponível em: <<https://educacao.itajai.sc.gov.br/noticia/18791/municipio-garante-a-compra-de-228-vagas-em-creches-particulares#.WqY2vejwbIU>>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- XIV BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009.
- XV Prefeitura de Florianópolis vai oferecer mais vagas em creches. *Notícias do Dia*. Florianópolis, 2 fev. 2012. Disponível em: <<https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/prefeitura-de-florianopolis-vai-oferecer-mais-vagas-em-creches>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

- XVI Banco Interamericano de Desenvolvimento. Expansão e melhoria da Educação Infantil e da Educação Fundamental em Florianópolis. Disponível em: <<https://www.iadb.org/pt/project/BR-L1329>>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- XVII Prefeitura Municipal de Florianópolis. Rodolfo Pinto da Luz deixa Fundação Franklin Cascaes e Secretaria de Educação. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/franklincascaes/index.php?pagina=notpagina¬i=6931>>.
- XVIII OLIVEIRA, Renan A. Confira o perfil de Isadora Faber, garota que denunciou problemas da escola no Facebook. *Uol Notícias*, Florianópolis, 1 nov. 2012. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2012/11/01/confira-o-perfil-de-isadora-faber-garota-que-denunciou-problemas-da-escola-no-facebook.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- XIX FABER, Isadora. *Diário de classe: a verdade*. Belo Horizonte: Gutenberg, 2014; texto da *Newsweek*, em inglês. Disponível em: <<http://www.newsweek.com/isadora-faber-brazils-bravest-blogger-63569>>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- XX Cesar Junior e Gean Loureiro vão para o segundo turno em Florianópolis, *Jornal de Santa Catarina*, 7 out. 2012. Disponível em: <<http://jornaldesantacatarina.clicrbs.com.br/sc/noticia/2012/10/cesar-junior-e-gean-loureiro-va-para-o-segundo-turno-em-florianopolis-3908322.html>>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- XXI Candidatos a prefeito de Florianópolis apresentam propostas nas áreas de saúde, educação e planejamento, *Jornal de Santa Catarina*, 24 out. 2012. Disponível em: <<http://jornaldesantacatarina.clicrbs.com.br/sc/noticia/2012/10/candidatos-a-prefeito-de-florianopolis-apresentam-propostas-nas-areas-de-saude-educacao-e-planejamento-3927804.html>>. Acesso em: 30 jul. 2018.



União da Juventude Mestiça/CC BY-SA 3.0

Capítulo 8

Na escuridão da floresta, a imagem do professor

Uma solução tecnológica para o ensino médio das comunidades encravadas na Amazônia

SECRETARIA ESTADUAL
DE EDUCAÇÃO DO AMAZONAS

Escrito por Sabine Righetti entre 2017 e 2018 e revisado por Caetano Siqueira e Danilo Leite Dalmon em 2018. As aspas sem indicação de fonte correspondem a entrevistas realizadas entre dezembro de 2017 e março de 2018. Biografia completa da autora e material adicional disponíveis no *site*: <www.casosdepoliticaspUBLICAS.com.br>.

Era inverno de 2004, o que, no Amazonas, pode significar temperaturas acima de 40°C. Nessa época do ano, os rios da região tendem a ficar mais secos. Isso aumenta o tempo de viagem dos barcos entre comunidades rurais do interior do estado, já que, com menos água, é preciso seguir o leito do rio. Na maior parte do Amazonas não há estradas e nem pistas para pouso de avião. O transporte “oficial” é feito por barqueiros locais, que vão e voltam trazendo gente, comida e *diesel* para os geradores de energia das comunidades. Em um desses barcos, Gedeão Timóteo Amorim reparou: “as noites no inverno do Amazonas parecem ainda mais escuras do que no verão. Não se vê nada ao redor”.

Professor de Filosofia da Universidade Federal do Amazonas (Ufam) e ex-pró-reitor de extensão da universidade, na qual tinha trabalhado com formação de professores, Gedeão foi consultor da Secretaria Estadual do Amazonas na época da criação da Universidade Estadual do Amazonas (UEA), alguns anos antes. Desde 2003, ocupava o cargo de secretário-executivo adjunto do interior¹ e, por causa disso, participou de uma sequência de viagens pelo interior do Amazonas, em um trabalho de mapeamento da demanda escolar do estado.

O Amazonas é o estado mais extenso do país, ocupando quase um quinto do território brasileiro, mas é parcialmente desconhecido por seus gestores públicos. Para se ter uma ideia, não se sabe ao certo quantas co-

1 No Amazonas, os cargos adjuntos da Secretaria Estadual de Educação se dividem em secretaria adjunta da capital e secretaria adjunta do interior.

comunidades rurais existem no estado porque há muitas regiões da floresta às quais nem o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) chega para calcular a população. Estima-se que existam em torno de 6.500 comunidades espalhadas pelas áreas rurais mais afastadas na floresta. Algumas delas podem ter, por exemplo, só duas famílias.

O trabalho identificou que as áreas rurais do Amazonas contavam com escolas municipais de ensino fundamental, mesmo que com um único professor generalista. Mas os alunos só conseguiam continuar os estudos no ensino médio se deixassem suas comunidades, pois as escolas que ofereciam a última etapa da educação básica estavam, na maioria das vezes, localizadas nas sedes dos municípios, tão longe das comunidades rurais que era inviável o transporte escolar.¹ Também por isso, muitos jovens não chegavam ao ensino médio na região interiorana do Amazonas.

Para Gedeão, “o interior do Amazonas era absolutamente abandonado”. Familiarizado com a realidade do interior do Nordeste – ele nasceu na comunidade rural de Cruzeirinho, município de Icó, no Ceará, e se mudou na infância para o Amazonas –, Gedeão sentiu, naquele trabalho de levantamento de demanda escolar, que estava tendo contato de vez com a realidade mais crua amazonense. Àquela época, parecia impossível que todos os jovens desse interior tão abandonado pudessem estudar até o 3º ano do ensino médio. Ou seria?

Conhecido pelo estilo boa-praça e por trabalhar intensamente à noite, o professor chamou a atenção do então governador Eduardo Braga do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), na época. No ano seguinte, em 2005, a convite do governador, Gedeão assumiu o posto de secretário de estado de Educação do Amazonas.² “Foi quando o governador me disse: ‘Faz favor de inventar uma coisa nova na educação porque, desde que eu me entendo por gente, é essa maneira tradicional de giz.’ Era o que eu queria ouvir. Respondi: ‘Pode deixar!’”, diz Gedeão.

2 Gedeão foi secretário de estado de Educação do Amazonas de agosto de 2005 a julho de 2012, com uma única interrupção de alguns meses em 2010.

COISA NOVA NA EDUCAÇÃO

A gestão de Gedeão como secretário se iniciou com um dilema. O governo ofertaria ensino médio em todas as áreas do estado em que houvesse alunos – independentemente de quão isolados estivessem – ou levaria os alunos das áreas rurais até os locais onde existisse oferta de ensino médio?

A primeira conclusão foi que seria praticamente impossível oferecer, em todas essas regiões do Amazonas, escolas públicas no modelo tradicional de ensino médio, com dez disciplinas e os respectivos professores especialistas em cada escola de áreas como física, sociologia e matemática, devidamente licenciados para ministrar o conteúdo de suas áreas.¹¹ Em muitos casos, haveria mais professores na escola do que alunos na turma.

Além disso, o Brasil sofre com a escassez de professores de áreas específicas do ensino médio até nos grandes centros; no meio do Amazonas, esse problema seria mais intenso. Atualmente, quase a metade dos professores do ensino médio do país dá aulas em disciplinas para as quais não têm formação específica. O problema atinge redes públicas e escolas privadas e é mais grave em algumas disciplinas, como física.¹² Na época de Gedeão era muito pior. Sem professores para compor o ensino médio, e, portanto, sem escolas, os jovens de comunidades rurais do Amazonas só conseguiriam seguir seus estudos se migrassem de sua comunidade rural original, o que significaria morar em sedes municipais ou na capital, Manaus, durante as aulas.

Deslocar os alunos por longos períodos durante as aulas e dispensá-los para que retornem para suas comunidades nos intervalos é uma prática comum em áreas remotas e rurais conhecida como “pedagogia da alternância”.

No entanto, levar quem precisava fazer ensino médio para os centros urbanos não era uma alternativa para Gedeão. Havia receio de *bullying* dos alunos, de problemas de adaptação, de preconceito. Concentrá-los longe de casa em sedes municipais estava fora de cogitação pelo governo. Eram adolescentes. “Como se consegue controlar o comportamento de jovens sem as famílias?”, questionava Gedeão.

A solução para o dilema teria que vir, então, de uma maneira alternativa. Os alunos do ensino médio de áreas remotas do interior do Amazonas se juntariam em uma escola já existente, de ensino fundamental, para acompanhar, via tecnologia, aulas ao vivo, ministradas por professores em estúdios em Manaus. Essa ideia foi adaptada de um projeto de educação presencial com mediação tecnológica para formação de professores. O próprio Gedeão tinha sido consultor dessa iniciativa. É aqui que a história, de fato, começa.

COMO A HISTÓRIA COMEÇOU

Alguns anos antes de o estado do Amazonas identificar que os alunos adolescentes de comunidades rurais estavam fora da escola, o governo do estado teve de se movimentar para atender à determinação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1996, de que “até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”^{IV}. Assim, os governos tinham de garantir que, em 2006, todos os professores de suas redes tivessem curso superior.

Para oferecer ensino superior a professores, seria preciso trabalhar com uma instituição parceira ou conveniada. Na época, o estado do Amazonas contava com apenas uma universidade pública, a Ufam, e, na prática, não era possível fazer um vestibular específico para professores em exercício.

A solução encontrada pela equipe do então governador, Amazonino Mendes,³ foi criar uma universidade estadual com a finalidade de formar professores. Assim, em 12 de janeiro de 2001, surgia a UEA e, no mesmo ano, ingressariam os primeiros alunos do curso Normal Superior do Programa de Formação de Professores (conhecido como Proformar).

Para começar as operações do Proformar, a UEA precisou da *expertise* de consultores locais que tinham trabalhado com formação pre-

3 Amazonino Armando Mendes foi governador do Amazonas de 1995 a 2002 e novamente em outubro de 2017, após a cassação de José Melo de Oliveira.

sencial de professores, tal como Gedeão tivera quando era pró-reitor de extensão da Ufam.

A equipe foi sendo montada conforme o possível, de maneira quase aleatória – o próprio secretário diz que foi parar no Proformar “por sorte e por coincidência”, convidado por um professor aposentado da Ufam que integrava a gestão estadual de educação. Gedeão tinha acabado de deixar a pró-reitoria da universidade e estava afastado por conta do mestrado.

Em relato, diz Gedeão: “Ele me convidou: ‘Você não quer vir aqui conversar comigo?’. Eu digo, pronto: ‘Sim’. ‘O governador quer fazer esse curso [de formação de professores] e tal. E eu acho que a pessoa que tem hoje o melhor *background* é você. Você topa?’. ‘Topo. Não tem problema, eu gosto dessa coisa’. E foi aí que nós entramos no processo”.

PRESENCIAL MEDIADO

Inicialmente, a proposta do Proformar era oferecer presencialmente a formação de professores. Acontece que, quando as equipes envolvidas no trabalho fizeram o levantamento de onde estavam os professores da rede que precisariam da formação, descobriram que seriam necessários os grupos de Manaus e mais 162 turmas no interior do estado.

Nesse contexto, não era possível tirar os professores da sala de aula para que fizessem um curso superior, mas também seria inviável manter tantas turmas presenciais de graduação por todo o Amazonas. Ao mesmo tempo, a UEA não tinha autorização do Ministério da Educação (MEC), à época, para oferecer educação superior a distância.^v Parecia uma equação impossível de resolver e Gedeão lamentou o impasse com o reitor da UEA: “‘Lamento muito, mas é inexequível’. ‘E agora? O que nós fazemos?’. ‘Olha, agora, professor, eu não sei’.”.

Ainda sem saber exatamente como seguir adiante, a nova universidade contratou o Instituto Superior de Administração e Economia (Isae), que já tinha um contrato de cooperação com o governo do estado do Amazonas. O instituto, na época localizado em Manaus, era conveniado

à Fundação Getúlio Vargas (FGV) e oferecia cursos de pós-graduação a distância, como MBA, trazendo remotamente professores que estavam em outras regiões do país.

Devido à restrição da UEA em ofertar ensino a distância, seria preciso usar a tecnologia de maneira que o curso, ainda assim, tivesse caráter presencial. Foi então que surgiu do ISAE a ideia de oferecer ensino superior usando tecnologia, mas ainda com a presença de um professor em sala de aula – o que recebeu o nome de ensino presencial com mediação tecnológica.

A proposta era que as aulas fossem transmitidas ao vivo de um estúdio da UEA, onde estavam os docentes,⁴ via satélite para televisões das salas de aula de todo o estado, onde estariam os estudantes (professores das redes públicas de ensino) e um professor mediador.

Para reforçar o aspecto presencial, a interação entre docentes e estudantes usava recursos como fax e uma linha de telefone 0800 para que a comunicação se desse em tempo real. As aulas aconteciam todos os dias, inclusive aos sábados. Não se tratava de uma oferta clássica de ensino a distância (EaD). “Nós criamos um conceito”, diz Gedeão.

MAS É TELECURSO?

O uso do termo presencial “com mediação tecnológica” no lugar de “educação mediada por TV” não é por acaso. Havia uma preocupação da gestão de a ideia de ensino pela televisão não traduzir a realidade metodológica implementada. Assim explica José Augusto de Melo Neto, uma das lideranças do projeto: “‘Mediado por tecnologia’ é certamente uma expressão genérica, pois não especifica a tecnologia, porém a escolha foi baseada na disponibilidade tecnológica da época para atender em tempo real a salas de aula separadas espacialmente em um estado como o Amazonas.”^{VI}

A ideia de “ensino presencial com mediação tecnológica”, no entanto, deixou dúvidas por todos os lados. Na época, como conta a jornalista

4 Cinco professores com mestrado e/ou doutorado preparavam o programa de cada disciplina e, alternadamente, ministravam o conteúdo no estúdio da UEA.

Ana Célia Ossame, que cobriu a movimentação do governo pelo jornal local *A crítica*, havia uma associação com a ideia de Telecurso – um programa educacional, mantido pela Fundação Roberto Marinho e pelo sistema da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), que oferecia conteúdo didático em formato de aulas pela televisão aberta desde 1978. “Parece que as pessoas tinham muito preconceito com isso. E havia muita resistência, muita gente acreditava que não daria certo. Mas como essa formação dos professores era uma urgência, acho que o governo do estado realizou essa tarefa”, diz Ana Célia.

Uma novidade tão grande como aquela levantou muitas suspeitas no interior do Amazonas. Os próprios professores que cursavam o normal superior (Proformar) na UEA perguntavam a Gedeão se era um Telecurso. Era um curso superior mesmo? Tem diploma? Não é apenas um treinamento? É reconhecido?

Gedeão, então, iniciou um trabalho de convencimento dos professores das redes explicando pessoalmente, em visitas periódicas às salas de aula, que se tratava de um curso superior reconhecido pelo MEC, com diploma de verdade, que garantiria a formação e que, inclusive, possibilitaria promoções funcionais e melhores salários no futuro. A “romaria” de Gedeão surtiu efeito, e o Proformar se firmou como a solução para a formação dos professores no interior do Amazonas.

NASCE O CENTRO DE MÍDIAS

Já em 2004, durante o mapeamento da demanda de ensino médio no Amazonas, no cargo de secretário de estado de Educação e com apoio do então governador Eduardo Braga (PMDB), que gostava da ideia de uso de tecnologia na escola, Gedeão seguiu com a elaboração do projeto pedagógico do “presencial com mediação tecnológica” para o ensino médio.

Novamente, essa terminologia seria a chave para não dar margens à interpretação de que o ensino seria a distância. O parágrafo 4º da LDB define que “o ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais”. Antes da reforma do ensino médio, que mudou a LDB em 2017, não havia menção ao ensino a distância no ensino médio.

Gedeão trouxe os conceitos e a lógica da gestão do Proformar para o ensino médio. Os dois projetos se confundem tanto, e se conectam tanto à imagem do próprio Gedeão, que alguns especialistas em educação até consideram que o início do ensino médio com tecnologia no Amazonas fora concomitante com o Proformar em 2001.

Para tratar de educação presencial com mediação tecnológica no ensino médio, foi criado o Centro de Mídias de Educação do Amazonas (Cemeam), aprovado pelo Conselho Estadual de Educação em 2006, como um departamento ligado à Secretaria Estadual de Educação do Amazonas.⁵ O processo se deu, de acordo com Gedeão, sem resistências: “Eu mesmo estive no Conselho apresentando o projeto. Houve um bom debate, em clima de inovação tecnológica e de credibilidade da gestão”, avalia.

O secretário tinha a seu favor duas cartas. Primeiramente, o bom resultado do Proformar, que, nessa época, já tinha formado 7.221 professores. Em segundo lugar, vale lembrar: até então, o ensino médio era ofertado no Amazonas apenas na capital e na sede dos municípios do interior.^{VII} O que se propunha era começar a atender alunos que, de outra forma, estariam excluídos da rede.

No modelo do Cemeam, além dos alunos, há três atores principais: os professores ministrantes (especialistas, mestres e doutores que ministram as aulas do Centro de Mídias), os gestores das escolas participantes e os professores presenciais mediadores, que atuam em cada sala de aula das escolas das comunidades^{VIII} e que têm de ter cursado, no mínimo, a licenciatura.

5 O projeto educacional Ensino Médio Presencial com Mediação Tecnológica foi implementado pela Resolução nº 27/2006 – CEE/AM e iniciou as atividades em 2007.

Mesmo sem ter enfrentado resistências no Conselho, o modelo é controverso. Especialistas criticam a efetividade de uma interação professor-aluno que, na prática, envolve milhares de alunos simultaneamente. Existe dúvida sobre o caráter efetivamente presencial das aulas. E mais: o próprio uso de tecnologia na educação em comunidades não tecnológicas é alvo de críticas.

Um dos pontos sensíveis do projeto é que o tamanho das turmas do Cemeam, com milhares de alunos, poderia prejudicar a interação entre professores e estudantes, considerada essencial para o processo de aprendizagem. O professor que está em Manaus não consegue acompanhar individualmente os alunos que estão do outro lado da televisão. Nessa dinâmica, o máximo possível seria responder a uma ou outra dúvida durante a aula, feitas pelos alunos apenas por intermédio do professor mediador.

Imagine se, em cada uma das milhares de salas de aula do Cemeam, um aluno resolve fazer uma pergunta. Seriam milhares de questões simultâneas para um único docente responder. “Não basta a transmissão do conteúdo, é preciso alguém que oriente e supervisione, sobretudo quando se trata de jovens”,^{IX} critica José Manuel Moran, professor de novas tecnologias da Universidade de São Paulo (USP).

Além disso, apesar de o conceito de “ensino presencial com mediação tecnológica” ter sido levado do Proformar ao Cemeam, a modalidade de ensino médio com tecnologia do Amazonas também tem sido mencionada como ensino a distância (EaD) – inclusive em trabalhos acadêmicos. É o caso de uma tese de doutorado defendida recentemente na USP. A tese se debruça sobre o uso e a disseminação das tecnologias de informação e comunicação por meio da “Educação a Distância” implantada no estado do Amazonas.^X O Cemeam também aparece em debates e artigos da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), como em um livro sobre o estado da arte do ensino a distância no Brasil.^{XI}

Por fim, usar tecnologia na educação em espaços cuja população não produz e pouco usa tecnologias de comunicação, como as comunidades rurais da Amazônia, também suscita críticas. Isso porque a tecnologia altera as dinâmicas sociais, culturais, políticas, econômicas e espaciais.^{XII}

Trocando em miúdos, a internet pode reconfigurar e transformar a própria comunidade do território amazônico: com a energia elétrica e a

internet do Cemeam, por exemplo, os moradores passaram a se comunicar com pessoas de fora da área rural sem a necessidade de ir até uma sede municipal. Antes, eram comunidades isoladas. Já não são mais.

CONVENCENDO OS PREFEITOS

Para operar, o estado precisaria celebrar convênios com os municípios para que o projeto funcionasse nas salas de aula das escolas das redes municipais, que, em sua maioria, ficam ociosas nos períodos vespertino e noturno. Mas, antes disso, era preciso convencer os prefeitos de que o investimento no Cemeam valia a pena.

A Secretaria Estadual da Educação teve de convocar e visitar os 62 prefeitos do Amazonas e suas equipes para apresentar o projeto do Cemeam, explicar a metodologia, falar sobre a experiência do Proformar-UEA e dizer que esse processo deixaria a educação, como um todo, melhor no Amazonas.

De acordo com Gedeão, todos os 62 prefeitos de municípios do Amazonas foram convocados para uma reunião na sede da Secretaria Estadual de Educação, em Manaus, via ofício. Todos participaram do encontro, no qual o governo explicou a proposta do Cemeam. “Essa é uma relação de poder, em um primeiro momento é meio vertical, né? Quando é demanda do governador, o prefeito não nega, né?”, diz Gedeão.

Houve, no início, resistências dos municípios. Particularmente, de um prefeito de uma cidade próxima a Manaus. “Ele ficou contrariado, pois tinha em mente outros projetos para realizar. Aos poucos, ele aceitou”, diz Gedeão. O convencimento dos gestores municipais, de acordo com Gedeão, veio com o tempo, junto com os resultados do projeto. Já no segundo ano de operação, portanto, o Cemeam operava em escolas municipais dos 62 municípios do Amazonas. Os próprios prefeitos chegavam a procurar a esfera estadual dizendo: “Vamos precisar de uma turma de ‘tecnológico’ porque estamos terminando um grupo de fundamental.” Eles mesmos vinham dar as sugestões.

Apesar de não ter construído prédios novos, a Secretaria Estadual da Educação acabou investindo em melhorias dos prédios das escolas municipais utilizados pelo projeto. Muitas escolas das prefeituras não con-

seguiriam disponibilizar os recursos que o ensino médio presencial com mediação tecnológica exigia: energia elétrica e espaço para a plataforma das salas de aula do Cemeam, que opera com computador, *webcam*, microfone, *no-break* e TV LCD de 42 polegadas.

Se a comunidade rural não tinha rede elétrica, era preciso comprar gerador, pagar o *diesel* e fazer com que uma quantidade suficiente desse combustível chegasse à escola pelas lanchas da Amazônia. A riqueza do estado está concentrada na capital (de acordo com o IBGE, em 2015, Manaus reunia 77,5% do PIB do estado), o que afeta a relação do governo estadual com as prefeituras. “É verdade que a maior parte dos prefeitos teve de investir um pouquinho, melhorar, fazer os banheiros. Eventualmente, nós não tínhamos o óleo *diesel* para geração de energia, às vezes eles forneciam”, diz Gedeão.

Um dos problemas de compartilhar as salas de aula entre estado e prefeituras foi o calendário escolar, ou melhor, os calendários. Cada município seguia uma agenda própria, dependendo, por exemplo, da cheia dos rios da região, uma vez que, quando a cheia era muito grande em uma área, algumas famílias tinham de sair da comunidade – então as aulas eram interrompidas. Enquanto isso, em outras cidades, as aulas seguiam normalmente. Isso atrapalhava sobretudo o transporte escolar dos alunos do ensino médio do Cemeam, quando era feito em parceria com um determinado município.

OPERAÇÃO DE GUERRA

O Cemeam começou a operar com três estúdios, em um espaço bem ao lado da Secretaria Estadual de Educação. Centralizador, Gedeão queria acompanhar tudo de perto.

Os primeiros testes de transmissão por teleconferência do estúdio em Manaus, feitos com cidades vizinhas, mostraram a complexidade da proposta. “Tinha um *delay* imenso, a gente falava aqui, e a palavra chegava lá depois; era uma dificuldade muito grande”, diz Gedeão.

A demora para a chegada do som era um problema sério. Como a ideia do projeto era ter interação entre os alunos das comunidades rurais e os professores de Manaus pela internet – e não mais por fax e telefone,

como no Proformar –, o tempo de resposta não poderia ser longo. Em alguns testes, o atraso (*delay*) chegou a dez segundos – o que, em uma conversa ou uma aula, parece uma eternidade.

As aulas do Cemeam começaram oficialmente em 2007 para um conjunto reduzido de escolas. Houve um apoio simbólico do MEC ao projeto: a inauguração oficial do Cemeam contou com a presença do então ministro da Educação Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT) – ainda que os recursos fossem todos estaduais.

As aulas são transmitidas ao vivo do centro de Manaus para as escolas, onde estão os alunos e o professor mediador. Na tela das salas de aula das comunidades amazônicas, aparecem o professor de Manaus e o professor local (mediador), simultaneamente – como nos programas jornalísticos televisivos que conectam dois jornalistas correspondentes em cidades diferentes. Esse processo é conectado por meio do sistema de IPTV (tecnologia que permite a transmissão de sinais de TV via internet), com internet via satélite.

Na escola, há uma rotina padrão: todos os dias, o professor mediador chega sozinho à escola, abre o espaço e testa o equipamento. Se algo não funcionar, ele liga diretamente para o Centro. Na carga horária diária, há duas aulas, seguidas, cada uma, de exercícios. Ao final, há meia hora de interatividade entre todos os alunos do Amazonas.

Para a internet funcionar, era preciso mobilizar centenas de profissionais em três estados. A empresa contratada para a conexão satelital era baseada em São Paulo, a solução de *software* de videoconferência estava no Rio de Janeiro, enquanto as aulas aconteciam no Amazonas. “Todos os dias, a gente coordenava profissionais nos três estados para poder oferecer as aulas, inicialmente para dez mil alunos, que foi a primeira turma”, diz José Augusto. O Centro chegou a fazer licitações internacionais para dar conta da logística tecnológica. A expansão para mais escolas e municípios também contribuiu para a complexidade das operações.

A conexão e a energia, no entanto, nem sempre funcionavam. Essa história quem conta é um professor mediador do Cemeam, Valter Pereira de Menezes, que trabalha na comunidade rural diretamente com os alunos. Amazonense, formado em Ciências pela Ufam, ele é professor mediador na área rural do município de Parintins, a 370 quilômetros de

Manaus: “Uma vez, antes de uma avaliação, a energia foi embora e perdeu o sinal. Os alunos ficaram preocupados porque seria a última avaliação. Eu tive de me desdobrar para fazer a revisão do conteúdo [no lugar da aula transmitida]. De repente, volta energia, volta o sinal, e os alunos conseguiram fazer a avaliação”, conta Valter.

LICITAÇÕES COMPLEXAS

Quando o Cemeam começava as suas atividades, em 2007, surgiu uma nova figura central no projeto: Rossieli Soares da Silva. Advogado especialista em licitações, gaúcho, ele tinha decidido, por motivos pessoais, sair do Rio Grande do Sul e atravessar o país para morar em Manaus, onde seu pai vivia.

Rossieli ficou sabendo, por um conhecido que trabalhava no governo, de uma vaga na Comissão Geral de Licitações do Amazonas. O salário era baixo, cerca de R\$ 900,00 na época, mas o pai dele o incentivou a aceitar, como uma oportunidade. “Meu pai me disse: ‘Olha, se tu não gostar, tu vai sair, não tem nenhum compromisso’. Pensei: o homem tá louco. É [para] internar! (risos) Mas aí eu aceitei.”

Na prática, Rossieli conta que não tinha nada a perder. Estava vivendo sozinho em uma cidade nova, sem emprego formal e entendia de licitações. A decisão era ficar um tempo no trabalho e, se o salário não melhorasse, ele partiria para outra oportunidade. Assim, sem experiência progressiva na área pública, e sem conhecer o Amazonas, começou a trabalhar no governo estadual.

Conhecido pelo jeito durão de trabalho, desses que não leva desaforo para casa, Rossieli acabou se desentendendo e foi deslocado para a Secretaria Estadual de Educação para lidar com as licitações complexas do Cemeam.

A ideia agradou: apesar de não ter passagem pela área de educação, Rossieli sonhava em trabalhar, de alguma forma, com o assunto. “O Centro de Mídias já tinha começado, mas as burocracias não andavam. Então, ele [Gedeão] queria alguém que entendesse de licitação para organizar os termos de referência da Secretaria. Quando você erra na licitação, você prejudica todo o resto do processo”, diz.

Na pasta no Amazonas, conta, não enfrentou resistência por vir de outro estado – parte da equipe, incluindo o próprio secretário, cearense,

era igualmente de migrantes. Já a resistência por ser um advogado na educação, que enfrentou no início do seu trabalho, ele acabou vencendo aos poucos. “As pessoas te respeitam com base no trabalho que realiza”, diz.

Na nova fase de vida, morando em Manaus e sem grandes vínculos na cidade, Rossieli mergulhou no trabalho. Chegava cedo e ia embora de madrugada – o que acabou o aproximando de Gedeão.

Apesar dos estilos de gestão diferentes, Gedeão piadista, apaziguador, com jeito mais político, e Rossieli mais explosivo, ambos tinham o hábito de trabalhar à noite. “Eu estava lá tarde da noite, se Gedeão tivesse alguma dúvida num processo de licitação, ele me chamava e a gente conversava. A gente foi se conhecendo assim”, diz.

Em uma dessas noites, o secretário chamou o então advogado de licitações e disse: “Gaúcho, tô pensando em te colocar na Diretoria de Planejamento”. “Gedeão, deixa eu ser sincero, eu nunca trabalhei com planejamento público efetivamente.” “Ah, meu filho, você é inteligente, é rápido, você vai aprender.”

E foi assim, em uma conversa casual noturna, numa espécie de rompante, que o advogado gaúcho assumiu um posto central na gestão estadual de Educação do Amazonas. “Meu pai estava certo”, lembra. Além das licitações, no cargo de diretor de Planejamento, ele teria de garantir que um projeto tecnológico que já tinha começado conseguisse operar na imensidão do Amazonas.

MIL RIOS

A imensidão do Amazonas, no entanto, não é o único elemento que complica a gestão na região. “O primeiro desafio em relação a qualquer projeto educacional no Amazonas tem relação com sua malha hidrográfica natural, considerada a maior do mundo.”^{XIII}

De acordo com o IBGE, são mais de mil rios na Amazônia, navegáveis apenas em algumas épocas do ano e que limitam o acesso rodoviário no estado. Algumas regiões podem ser alcançadas em algumas épocas do ano e, em outras, ficam completamente isoladas – ou são inundadas pelos rios de várzea, fazendo com que sua população local migre conforme a vazante.

Era preciso garantir que os alunos chegassem às escolas, o que era feito por meio de barqueiros locais. Alguns estudantes poderiam levar duas horas e meia na ida e três horas no trajeto de volta, dependendo da correnteza. Para se ter uma ideia, o valor do transporte de um aluno do ensino médio na Amazônia custava, em média, dez vezes mais que o valor repassado por aluno pelo MEC. Todos os processos eram mais caros na Amazônia.

O transporte dos alunos era feito de diversas formas, dependendo do local. Em alguns lugares, havia convênio do governo estadual com os municípios; em outros, a parceria era com a Associação de Pais, Mestres e Comunitários (APMC); ou, ainda, o transporte podia ser totalmente terceirizado. Em muitos casos, os prefeitos já gerenciavam as embarcações locais para buscar os alunos da rede municipal – eram barcos de moradores locais ou barcos de pesca que transportavam a população por um valor determinado. Fazia sentido que as prefeituras gerenciassem também o transporte dos alunos do ensino médio, que usariam as mesmas embarcações do fundamental.

“Alguns prefeitos eram maravilhosos, cuidavam das coisas com zelo mesmo. E tinham outros que delegavam para sei lá quem, e esse ‘sei lá quem’, nossa, não fazia nada. E, aí, você tem um problema, você tem que tirar o convênio no meio do caminho e substituir”, diz Rossieli.

O impasse entre estado e prefeituras nos convênios de transporte de alunos chegou a acabar em briga, xingamentos e telefones desligados subitamente. Isso aconteceu, por exemplo, quando uma prefeitura que deveria alocar três ônibus para transportar os alunos, segundo as regras do convênio, transportava 80 estudantes em só um veículo.

Temperamental, Rossieli acabou em bate-boca com o prefeito. Fez um relatório do ocorrido e enviou ao governador, na expectativa de que aquele prefeito pudesse reclamar diretamente em Manaus – o que, de fato, aconteceu. “Quando a gente chamava o prefeito para brigar, não era porque eu *achava* que algo não estava bem. A gente tinha uma equipe de supervisão que fazia [a conferência]. A estrutura, que tinha um coordenador em cada município, ajudava a fazer esse acompanhamento”, diz Rossieli.

NUNCA MAIS PISE AQUI!

O Cemeam já derrapava nas parcerias com as prefeituras do Amazonas para a execução do transporte dos alunos quando sofreu o seu maior golpe. Em 16 de junho de 2009, uma nova lei federal determinava que todas as escolas públicas do país deveriam fornecer alimentação aos seus alunos, o que ficou conhecido como “lei da merenda”.⁶ A lei dizia que “a alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado e será promovida e incentivada com vistas no atendimento das diretrizes estabelecidas”.

Sem infraestrutura de cozinha e sem merendeira no quadro de funcionários, as escolas brasileiras que até então não ofereciam alimentação para seus alunos teriam de se adaptar. A questão é que, no Amazonas, isso significaria levar comida em viagens de mais de três horas rio adentro, para áreas remotas sem rede de energia elétrica – e, portanto, sem geladeiras.

O sentimento predominante dos gestores é de que não haveria uma solução possível. Seria inviável fornecer alimentação aos alunos do ensino médio do interior do Amazonas. Foi um “balde de água fria”, como diz Rossieli: “Perguntei para o Gedeão: ‘E agora, como é que a gente não deixa isso acabar com o projeto? Tem que ter a merenda, então, se você não tiver a merenda escolar, você não pode ter as escolas funcionando’. ‘Mas que loucura é essa que nós vamos fazer agora para garantir isso?’, ele respondeu.”

Enviar materiais às escolas era uma prática razoavelmente comum no governo: papel, por exemplo. “Mas é papel, né? Eu posso mandar dez caixas de papel, dificilmente vai estragar [...]. Merenda, não”, diz Rossieli.

No caso do Amazonas, apenas algumas microrregiões têm certas produções agrícolas, especialmente as próximas de Manaus; então, quase tudo que compunha a merenda teria de ser enviado de Manaus para as demais regiões, alguns itens levariam semanas de barco. A solução inicial, inspirada nas companhias aéreas, que serviam barrinhas de cereais nos voos,

6 O Artigo 3º da “lei da merenda” define que “A alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado e será promovida e incentivada.” BRASIL. Lei n. 11.947 de 16 de junho de 2009 – conversão da medida provisória n. 455 de 2008. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm>. Acesso em: 4 fev. 2018.

foi trabalhar com enlatados. Enquanto isso, a Secretaria de Educação começou um novo processo de logística, que incluiu comprar e transportar *freezers* para escolas os quais, em alguns casos, eram movidos a gerador. “Isso trouxe um desafio brutal”, diz Rossieli.

Assim como no transporte dos alunos, o governo estabeleceu convênios com as prefeituras para o preparo das merendas. Não tardou para que os problemas com esses convênios começassem a aparecer. Rossieli conta: “Uma vez, um município não colocou a merenda nas escolas. O prefeito foi relapso. Passou um dia, ele dizia ‘estou entregando’, passaram dois dias, ‘não, já chegou à escola’. E aí você fala com a escola, não tem merenda. E o grau de irritação chega a um ponto que você grita com o prefeito, xinga e diz: ‘Nunca mais pise aqui na Secretaria, porque aqui você não vai ter nem bom-dia mais com a gente’.”

As derrapadas nas parcerias estado-municípios coincidiram com a saída do governo de Eduardo Braga (PMDB), em 2010, depois de oito anos à frente da gestão do Amazonas – Gedeão chama Braga de empreendedor, inovador, talentoso, entre outros adjetivos. “Eu tinha um acordo com o governador: o senhor dá as determinações em mim, e eu dou as determinações na educação”, diz Gedeão.

Já o novo governador eleito, Omar Aziz, do Partido Social Democrata (PSD), não conseguiu arrancar palavras elogiosas do secretário. Diante de um desentendimento com o novo governador, Gedeão deixou o posto de comando da educação estadual do Amazonas após sete anos. “Eu saí mal do governo porque eu tinha, na minha gestão, autonomia para criar, recriar, inovar, aplicar os recursos com tranquilidade lá. Depois que mudou o governo, aí a orientação era outra”, diz.

A saída de Gedeão colocou Rossieli na reta para o cargo de secretário de estado de Educação, pasta que assumiu em agosto de 2012. O gaúcho agora poderia se sentir mais preparado para assumir o cargo, mas muitos dos problemas permaneciam. Na “operação de guerra” contínua, tinham que funcionar orquestradamente a tecnologia, a entrega da merenda e o transporte dos alunos das comunidades aos prédios escolares. Além disso, os professores mediadores tinham de ter salários em dia, e tudo isso junto com a colaboração dos prefeitos.

ANEXOS

DADOS DE MATRÍCULA NO ENSINO MÉDIO DO AMAZONAS

	2007	2009	2011	2013
Número de escolas de ensino médio total	334	383	408	384
Número de escolas de ensino médio da rede estadual	281	332	353	328
Número de alunos de ensino médio total	149.373	160.476	169.617	184.868
Número de alunos de ensino médio da rede estadual	140.923	149.086	155.902	171.279

Fonte: Inep, 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/inep-data>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

DADOS DE PROFICIÊNCIA E FLUXO NO ENSINO MÉDIO DO AMAZONAS

	2007	2009	2011	2013
Ideb EM	2,9	3,3	3,5	3,2
Aprovação EM	0,78	0,77	0,84	0,81
Proficiência EM	4,41	4,52	4,89	4,55
Ideb EM – Estadual	2,8	3,2	3,4	3
Aprovação EM – Estadual	0,77	0,82	0,84	0,81
Proficiência EM – Estadual	3,65	3,97	4,06	3,74
IDEB EM – Particular	4,8	–	5	5
Aprovação EM – Particular	0,93	0,92	0,91	0,92
Proficiência EM – Particular	5,17	–	5,45	5,36

Fontes de pesquisa: Inep, 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/cenario-educacional>>; QEdU, 2018. Disponível em: <<https://www.qedu.org.br/brasil/ideb>>. Acessos em: 10 jul. 2018.

TECNOLOGIA LEVA ENSINO MÉDIO A COMUNIDADES ISOLADAS DO AMAZONAS

Luciana Alvarez 12/03/2012

[...] O texto institucional da secretaria afirma que o sistema permite que professores e alunos interajam como se estivessem no mesmo espaço físico. Na prática, porém, a interação encontra barreira na própria dimensão do programa. Os alunos deste ano serão divididos em oito grupos — uma média de 4 mil alunos conectados ao mesmo tempo, assistindo às explicações de um só professor. Por haver câmera e microfone em sala, a interação é possível. [...]

No EAD do Amazonas, além do professor especialista em cada disciplina, que dá aula para milhares a partir de um estúdio em Manaus, existe a figura do tutor da turma. O tutor está fisicamente presente em cada sala de aula, fazendo a mediação e acompanhando de perto o desempenho dos estudantes. “Nosso modelo é uma combinação de EAD com ensino presencial, porque tem professor dos dois lados”, afirma José Augusto de Melo Neto, responsável pelo EAD no Amazonas. [...]

A carga horária é a mesma do ensino médio tradicional, com 800 horas/aula anuais, conforme prevê a LDB (Lei Diretrizes e Bases da Educação).

[...]

As taxas de evasão e de aprovação, assim como as notas dos alunos em exames nacionais de desempenho, estão dentro da média do Estado, segundo a coordenação do programa. Como os estudantes têm aulas em unidades pequenas, e poucos apresentam interesse em prestar o Enem (Exame Nacional do Ensino Médio), apenas um centro de ensino mediado por tecnologia teve mais de dez participantes no exame de 2010, o único com a média divulgada pelo MEC (Ministério da Educação): 500 pontos. As escolas públicas do Estado alcançaram média de 531. “Isso mostra que essa modalidade de ensino tem a mesma qualidade das demais”, diz Melo Neto. [...]

“Estamos ampliando o atendimento, não o substituindo. A melhor fórmula para nossa realidade é a combinação”, afirma Melo Neto. A intenção é continuar a expansão do sistema, levando o ensino a distância para 4.000 das 6.000 comunidades do Estado, e oferecer por meio da modalidade também o ensino fundamental.

Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2012/03/12/educacao-a-distancia-leva-ensino-medio-a-comunidades-isoladas-do-am.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 28 set. 2018.

NOTAS

- I COSTA, J. R. *Atuação do professor presencial no projeto Ensino Médio Presencial com Mediação Tecnológica no município de Parintins/AM*. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Programa de Pós-graduação Profissional, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora. Disponível em: <<http://www.mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2016/02/JOAO-RIBEIRO-COSTA.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2018.
- II MELO NETO, José Augusto. Superando barreiras naturais: a EAD na região amazônica. In: LITTO-FORMIGA (Org.). *Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012. v. 2, p. 6-10.
- José Augusto de Melo Neto foi diretor do Cemeam de 2007 a 2014, secretário-executivo adjunto de gestão de 2014 a 2016, secretário-executivo adjunto pedagógico de 2016 a 2017 e secretário de estado de Educação em 2017. Ao todo, foram quase dez anos envolvido diretamente com a gestão do Centro de Mídias da Amazônia.
- III SALDAÑA, Paulo. Quase 50% dos professores não têm formação na matéria que ensinam. *Folha de S.Paulo*, 23 jan. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/01/1852259-quase-50-dos-professores-nao-tem-formacao-na-materia-que-ensinam.shtml>>. Acesso em: 13 mar. 2018.
- IV BRASIL. Congresso Nacional. Lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 4 fev. 2018.
- V MELO NETO, J. A. Superando barreiras naturais: a EAD na região amazônica. In: LITTO-FORMIGA (Org.). *Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012. v. 2, p. 6-10.
- VI MELO NETO, J. A. Superando barreiras naturais: a EAD na região amazônica. In: LITTO-FORMIGA (Org.). *Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012. v. 2. p. 6-10.
- VII SOUZA, Antonio T. S. *O professor presencial no projeto Ensino Médio Presencial com Mediação Tecnológica no Amazonas: repensando a atuação profissional no município de Beruri*. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Programa de Pós-graduação Profissional, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora. Disponível em: <<http://www.mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2016/06/ANTONIO-TOME-DA-SILVA-SOUZA.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2018.
- VIII MELO NETO, J. A. Superando barreiras naturais: a EAD na região amazônica. In: LITTO-FORMIGA (Org.). *Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012. v. 2. p. 6-10.
- IX ALVAREZ, Luciana. Tecnologia leva ensino médio a comunidades isoladas do Amazonas. *Uol Notícias*. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2012/03/12/educacao-a-distancia-leva-ensino-medio-a-comunidades-isoladas-do-am.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 6 fev. 2018.
- X CAMPOS, I. A. de M. *Territórios conectados pela educação a distância no Amazonas*. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

- XI MELO NETO, J. A. Superando barreiras naturais: a EAD na região amazônica. In: LITTO-FORMIGA (Org.). *Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012. v. 2. p. 6-10.
- XII MOURÃO, A. B. *Educação presencial mediada por tecnologia com interatividade em tempo real*. 2010. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3141/tde-20102010-125225/publico/Dissertacao_Andreza_Bastos_Mourao.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.
- XIII MELO NETO, J. A. Superando barreiras naturais: a EAD na região amazônica. In: LITTO-FORMIGA (Org.). *Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012. v. 2. p. 6-10.



Otávio Nogueira/CC BY 2.0

Capítulo 9

Sobressaltos ou fortuna

**As idas e vindas para tentar tirar a
educação da idade das cavernas em uma
terra desolada**

SECRETARIA MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO DE SOBRAL

Escrito por Ilona Becskéhazy e revisado por Caetano Siqueira e Danilo Leite Dalmon em 2018. As aspas sem indicação de fonte correspondem a entrevistas realizadas entre dezembro de 2017 e março de 2018. Biografia completa da autora e material adicional disponíveis no *site*: <www.casosdepoliticaspUBLICAS.com.br>.

Depois de um mandato de prefeito sem grandes intercorrências e com medidas bem avaliadas pela população, e de ser reeleito com uma vantagem de votos histórica, o mandatário de uma pequena cidade do Ceará descobre um enorme problema: a maior parte dos alunos da rede municipal era “simplesmente” analfabeta.

O prefeito Cid Gomes e seu irmão Ivo Gomes, secretário municipal de Educação, ambos agora no segundo mandato, vão tentar resolver esse problema e superar os muitos obstáculos contextuais de Sobral implementando uma miríade de iniciativas e reformas.

Todas as políticas tinham alguma base e expectativas de resultados, elaboradas a partir da experiência de professores de universidade ou com instituições do terceiro setor, mas isso não era o suficiente para garantir o sucesso daquelas políticas desenvolvidas especialmente para a área da educação. Se, por um lado, os administradores tinham muita convicção de que as ações dariam certo, por outro, ficavam inseguros de que realmente obteriam os resultados no tempo necessário. Até quando se deve esperar os resultados de uma política pública? Além disso, qual das várias iniciativas realmente seria eficaz no cenário da educação sobralense para tirá-la da “idade das cavernas”, como eles diziam?

OS MENINOS GOMES E A PEQUENA GRANDE SOBRAL

Sobral encontra-se a aproximadamente duzentos quilômetros de Fortaleza e é um dos cem municípios mais antigos do Brasil. Tem uma

localização geográfica privilegiada, que lhe concedeu muitos benefícios econômicos ao longo de toda a sua história. A família Ferreira Gomes ali se estabeleceu ainda no século XVIII e, desde então, ocupa cargos relevantes na administração do município e de outras localidades na região. O primeiro intendente de Sobral, logo após a Proclamação da República, em 1890, foi um dos Gomes.¹ A acumulação de capital político ao longo do tempo refletiu em importantes posições públicas, e a repercussão do nome Ferreira Gomes na região é intensa, seja positiva, seja negativamente.

Depois de algumas décadas afastados da liderança do Poder Executivo, os Gomes voltaram ao comando da política local nas eleições de 1976, quando o defensor público Zé Euclides foi eleito prefeito, com mandato de 1977 a 1982, pela Aliança Renovadora Nacional (Arena), um dos dois únicos partidos existentes durante o período de ditadura militar no Brasil (1964-1985). Ele era pai dos “meninos Gomes”: Ciro, Lúcio, Cid, Lia e Ivo.

Os filhos de Zé Euclides tiveram uma formação educacional comum aos membros da elite sobralense e de praticamente todos os atores importantes da política local: realizaram o ensino superior em universidades de Fortaleza ou na Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), depois de terem concluído a educação básica privada no Ginásio Sobralense ou no Colégio de Sant’Ana. O ginásio para os rapazes e o colégio para as moças foram fundados em 1934 com o objetivo de, em primeiro lugar, inculcar no coração e na mente dos líderes locais a fé e os valores da Igreja Católica Apostólica Romana, a moral típica à elite da época, o senso de dever e de distinção social. No caso das mulheres, o objetivo incluía também a formação de boas esposas e professoras.¹

O caçula Ivo recorda que, de 1982 a 1996, a família tornou-se oposição no cenário político municipal, pois perdeu as eleições por três vezes consecutivas. Porém, com o capital político que possuem e uma boa dose de persistência, não demorou muito para que os Gomes voltassem ao topo do poder local. Em 1996, Cid venceu as eleições para prefeito pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

1 Capitão Vicente Gomes Parente, sucedido no mesmo ano pelo coronel José Ferreira Gomes. Intendente era o cargo equivalente ao de prefeito durante a Primeira República.

AMIGOS DO GINÁSIO

Quando concorreu à eleição de 1996, com o *slogan* “Sobral tem jeito”, Cid já era uma personalidade política – tinha sido deputado estadual duas vezes e presidente da Assembleia do Estado do Ceará, onde impôs algumas medidas consideradas antipáticas pelos funcionários, como o ponto obrigatório com controle de entrada e saída, mas que o ajudaram a construir uma imagem de credibilidade na sua cidade de origem, consoante com a ainda presente memória positiva da gestão municipal de seu pai.

Cid venceu a eleição para prefeito, concorrendo pelo PSDB, em uma inesperada coligação com Edilson Aragão, do Partido dos Trabalhadores (PT), e conquistando uma larga e histórica margem de votos – 24 mil a mais que o segundo colocado.¹¹ A tradição das eleições em Sobral era de margens apertadas, de menos de 2 mil votos de diferença entre o eleito e o segundo colocado.

Não foi uma associação política fácil ou óbvia, como relembra Ivo Gomes: “Foi uma ‘onda’, porque o Diretório Estadual do PT não queria de jeito nenhum [a coligação local com o PSDB]. No dia da decisão [para fechar a coligação], o Zé Dirceu² veio até aqui para impor, porque o Diretório Municipal queria, mas o Estadual não, porque era adversário do Ciro. [...] A composição local [dos partidos] nunca mudou nesse período”. Um dos motivos que garantiu a coalizão foi a força das relações pessoais de longa data entre os envolvidos. “Era um grupo de amigos que estudaram juntos no Ginásio Sobralense”, lembra Ivo. “Os mais velhos eram o Ciro, o Veveu, o Cid, o Edilson Aragão, que era do PT e foi vice-prefeito do Cid nas duas vezes, o Hilton, que depois foi vice-prefeito do Veveu, o Leônidas, que é deputado federal e foi ministro e prefeito.”

Começam então, em janeiro de 1997, os trabalhos de Cid como prefeito, de Ivo como seu chefe de gabinete, e de uma prima, Ada Pimentel, como titular da Secretaria de Educação. Ivo, com personalidade diferente da do irmão mais velho – sangue mais quente e sem travas na língua –, atuava dire-

2 José Dirceu de Oliveira e Silva foi presidente do Partido dos Trabalhadores de 1995 a 2002, marcadamente o principal partido de oposição ao então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, que era, naquela época, o partido dos irmãos Gomes.

tamente na educação auxiliando Ada, uma professora tradicional, conhecida por ser bastante conservadora e rígida ao lidar com seus alunos e colegas.

PRIMEIRO MANDATO: ARRUMANDO A CASA

Ao avaliar o desafio que tinha pela frente, Ivo Gomes resumiu em ter de organizar o atendimento escolar e profissionalizar o processo de seleção dos funcionários da educação. Com o enorme capital político acumulado, além da larga vantagem de votos, o prefeito tinha a seu favor 16 dos 17 vereadores da Câmara e acesso político ao governo do estado e ao governo federal. Graças às escutas à população realizadas ao longo da campanha, ele estava fortalecido em suas convicções a respeito da gestão pública austera e da educação como base para o desenvolvimento das pessoas e da cidade. Recém-empossado, Cid Gomes começa a materializar ações concretas, partindo de um contexto definido por ele como caótico. “Educação sempre foi a prioridade, o problema era estar no poder. Quando chegamos à prefeitura, a educação em Sobral era um simulacro. A matrícula era mínima, os prédios [estavam] caindo aos pedaços, nós sabíamos como eram contratados os profissionais.”

Os novos gestores encontraram na administração municipal um cenário de “terra arrasada”, resultado de um processo político que, segundo Cid, “levou ao fundo do poço a política sobralense”, com base no mais típico clientelismo. Cid relata também: “Era um entra e sai de prefeitos no mandato anterior ao meu. Um dia estava o prefeito e vinha a Justiça tirava o prefeito, e assumia o vice-prefeito. Aí ele assumia, demitia quinhentos e contratava setecentos – a maior parte na educação. Então voltava o prefeito e demitia setecentos e contratava oitocentos.”

Ao chegar à prefeitura em seu primeiro mandato, Cid conta que teve de encarar, além do caos administrativo, a fragmentação da estrutura da rede de ensino. A prática arraigada de patrimonialismo e coronelismo em Sobral, como em muitas outras localidades com população rural e pulverizada, tornou comum a existência de minúsculas escolas rurais isoladas, com classes multisseriadas, de estrutura física muito simples e precária, em que líderes políticos de cada localidade definiam quem seriam os funcio-

nários, quais seriam suas funções e, às vezes, o trabalho do professor. Esse tipo de estabelecimento – apelidado de “birosca” por Ivo – representava uma quantidade grande de unidades de ensino dentro da rede.

Além de fragmentada, a rede sofria de problemas crônicos com a composição do quadro de funcionários. Cada pequena escola contava com seu próprio diretor – que era um líder político da comunidade local. Os professores tinham, pelo menos, alguma qualificação, mas eram selecionados por critérios que atendiam aos interesses da liderança local (sistema de empreguismo que alimentava as forças políticas), e não aos objetivos da rede de ensino ou às necessidades dos alunos.

As lideranças políticas locais não controlavam escolas para simplesmente “chamarem de suas”; elas detinham o poder de escolher quem trabalhava nelas, de acordo com seus próprios critérios. Como consequência desses desmandos consolidados, Cid chegou a encontrar diretores de escola que precisavam recorrer à impressão digital para assinar seus holerites, porque não eram alfabetizados. Tão paradoxal era a situação que o novo prefeito emoldurou um desses holerites com a “assinatura digital à antiga” e a manteve em seu gabinete durante um bom tempo como exemplo do que tinha de superar.

Para Cid, aquela dinâmica clientelista precisava ser combatida. Assim, os meses iniciais do primeiro mandato foram marcados por uma substancial reestruturação administrativa, que teve impacto principalmente na área da educação, a mais afetada pelas contratações irregulares. A decisão do prefeito recém-empossado implicou demitir muitos trabalhadores de uma vez só, por meio de um decreto que tornou sem efeito todas as contratações sem concurso público a partir de 1988. Essa decisão foi tomada com respaldo na Constituição Federal, que garantia a estabilidade de quem exercia a função há, pelo menos, cinco anos até 1988. “Em Sobral, esse limite foi até menor do que a Constituição previa. A prefeitura tinha 4.200 pessoas [na folha de pagamento], entre funcionários e contratos quando eu assumi. Desse total, 1.700 saíram e ficaram 2.500”, conta Cid.

Para fazer frente às demissões e pôr ordem nas novas contratações, a prefeitura elaborou e aprovou na câmara de vereadores uma nova lei de cargos e salários. A Lei n. 123, de 19 de junho de 1997, criou 632 cargos

de provimento efetivo do Grupo Ocupacional do Magistério Municipal (137 professores com licenciatura curta e 495 com licenciatura plena). O ato legislativo também estipulava algumas novidades para a carreira: a seleção por provas e títulos, quatro horas-atividade semanais remuneradas para atividades fora de classe (destinadas a programação e preparação do trabalho didático, colaboração com atividades de direção e administração da escola, aperfeiçoamento profissional e articulação com a comunidade) e também o estágio probatório, que previa a exoneração do profissional que não atendesse às condições impostas.

Art. 3º. Após o ingresso em cargo do Grupo Ocupacional do Magistério, o seu integrante permanecerá, durante dois anos de efetivo exercício, em estágio probatório, período em que deverá comprovar suas aptidões para o exercício do cargo, no que se refere a idoneidade moral, qualidade de trabalho, produtividade, adaptação ao trabalho e compromisso com a educação.

Entretanto, em relação aos diretores – apesar da exigência de titulação –, todos os que permaneceram ou que foram alocados para esse cargo ainda contavam com o apoio de uma liderança política local, como algum vereador. A oposição se alvoroçou com essa ruptura da estrutura que até então era determinante para a manutenção do poder político. Os adversários começaram a dizer que Cid não se elegeria mais nem vereador em Sobral. Um fortalecimento dessa oposição poderia colocar em xeque a mudança. Mais grave que isso: poderia afetar as outras ações do plano dos Gomes.

FUNDEF: A CARTA NA MANGA

Nesse cenário inicial de “arrumação de casa”, uma mudança radical no sistema de custeio de matrículas do ensino fundamental abriu novas oportunidades: a criação do Fundo Nacional para Valorização do Magistério e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), criado pela Emenda Constitucional n. 14/1996, e regulamentado pela Lei Federal n. 9.424/1996, e pelo Decreto n. 2.264/1997. O Fundef, operacional a partir de 1998, previa que uma parcela da arrecadação dos impostos de

estados e municípios fosse redistribuída com base no número de matrículas de cada rede. Além disso, para os estados nos quais o rateio do valor por matrícula não alcançasse um patamar mínimo (em 1997, era de R\$ 300,00/aluno/ano),^{III} a União complementaria a diferença.

Essa nova forma de calcular e distribuir uma parte substancial dos recursos públicos gerou incentivos claros para que as secretarias de Educação expandissem suas matrículas, chegando a crianças e jovens que estivessem fora da escola. O Fundef, em estados e municípios muito pobres, significava acesso a dinheiro novo para pagar profissionais da educação (60% dos recursos), para construir, operar, manter e equipar escolas e para monitorar o aprendizado. Além disso, as regras do Fundef exigiam que processos relacionados a gestão e monitoramento, como a instituição de planos de carreira para o magistério e de conselhos de acompanhamento e controle social dos recursos, fossem implementados.

Cid decidiu aproveitar essa oportunidade, precisava disso politicamente. O Fundef era uma verdadeira “mão na roda” para gestores que quisessem expandir ou melhorar suas redes, pois os repasses eram condicionados a regras que aprimoravam a qualidade da aplicação e o controle dos recursos distribuídos. Adiantando-se a essa possibilidade, o prefeito criou o Plano de Carreira, em junho de 1997, requisito para receber os recursos. Logo em seguida, em dezembro daquele ano, a prefeitura instituiu o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (Cadef), outro requisito para que o município pudesse participar do Fundef.

A descrença da população sobralense nos serviços educacionais oferecidos pela prefeitura era evidente. Cid explica que as escolas da rede local eram tão desassistidas que só as frequentava quem não tinha outra opção: “As escolas estaduais eram mais bem-vistas pelas famílias com nível educacional mais alto, mas sem renda suficiente para matricular seus filhos na escola privada, considerada por todos como a melhor opção. Quem sobrava para as escolas municipais eram os alunos mais pobres, que não tinham outra sorte a não ser frequentar um ‘merendório’, pois, com estrutura precária e ensino quase nenhum, só mesmo a merenda valia a pena”.

Os recursos do Fundef foram investidos na estrutura física das escolas e nos aspectos cotidianos mais visíveis, como uniforme e merenda. Segundo

o prefeito, essa poderia ser uma forma de compensar o desgaste com as mudanças administrativas e demissões. A rede então cresceu e ficou mais “bonita”, mais atraente para a população. Nos dois primeiros anos de reorganização do ensino em Sobral, houve a criação de cinco escolas e a reforma de 31, as matrículas passaram de 9 mil, em 1996, para 17 mil, em 1999 – um número maior que os da rede estadual no município.^{IV}

Além disso, o prefeito utilizou seu capital político para acessar fontes diversas e conseguir investimentos externos, somando-os à aplicação do Fundef. Tudo o que o dinheiro puder comprar para as escolas não vai faltar, pensavam os gestores.

O transporte também era um item importante para a política educacional. À época, o transporte público, incluindo o escolar, era feito por veículos adaptados sobre a carroceria de caminhões. A segurança e o conforto da viagem deixavam muito a desejar, principalmente em estradas de terra. Para lidar com isso, a prefeitura conseguiu a doação de cerca de trinta ônibus de uma fundação estadunidense e teve de arcar apenas com o frete.^V A circulação, pelas ruas de Sobral, de *school buses* amarelos, daqueles vistos em filmes estadunidenses, reforçou um apelido utilizado em tom jocoso por quem não é de Sobral, mas com orgulho pelos sobralenses: *United States of Sobral*.

TUDO ARRUMADINHO, MAS E “OS MENINOS”?

Em julho de 1999, a Fundação Carlos Chagas e o Instituto Ayrton Senna apresentaram no II Encontro Nacional do Programa Acelera Brasil (PAB)^{VI} os resultados da iniciativa para os 24 municípios participantes no ano anterior, incluindo, por ocasião, Sobral. O PAB foi um programa de correção de fluxo escolar que separava em classes especiais os alunos com dois ou mais anos de idade a mais do que a idade esperada para a série que estivessem cursando.^{VII} Nesse programa, os alunos recebiam um reforço escolar concentrado com o objetivo de ajudá-los a alcançar seus colegas das classes regulares ao fim de um ou dois anos. A taxa de distorção idade-série em Sobral, em 1996, quando começou o PAB, era de 83%.

Para fazer essa triagem, os alunos eram submetidos a um teste de nível de escrita e de compreensão de texto, pois o material do programa é

desenhado para os que já compreendem o que leem. Assim, aqueles que ainda não fossem alfabetizados precisavam lê-lo antes de ingressar no programa. Os dados do próprio Programa Acelera Brasil mostraram que, nos municípios participantes, entre 20% e 40% dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental simplesmente não sabiam ler.

Esse programa de correção de fluxo escolar, financiado e elaborado pelo Ministério da Educação e pelo Centro de Ensino Tecnológico de Brasília (Ceteb), fez parte de uma série de iniciativas estruturadas que, a partir dos anos 1990, foram utilizadas no Brasil para enfrentar o problema de repetência sistemática dos alunos, conhecido pelo termo “pedagogia da repetência”.^{VIII} Essa “pedagogia” trazia dois problemas graves aos sistemas de educação. Um de ordem moral, pois as crianças e as famílias eram, de certa forma, enganadas pelo sistema, que assumia como sendo dos alunos a culpa pelo fracasso e pela repetência escolar – o que, frequentemente, resultava em abandono. O outro era administrativo, porque a retenção de alunos era um pesado custo adicional para prefeituras e governos estaduais.

A organização das contas, o aumento dos recursos com o Fundef e a expansão de investimentos aumentaram a oferta de serviços educacionais públicos. Para os gestores, aparentemente, estava tudo funcionando como deveria. Esperavam ótimos resultados. Não havia o que poderia dar errado.

Com os resultados de uma avaliação objetiva do desempenho escolar dos alunos de Sobral que participaram do PAB, veio o choque de realidade: um contingente substancial dos alunos do município simplesmente não conseguia ler nem palavras, mesmo os que estavam em séries mais avançadas. Na conversa entre os irmãos, o compartilhamento da surpresa: “Rapaz, como é que pode? Tudo arrumadinho, o povo trabalha de sol a sol com esses meninos e eles não sabem nem ler?”, lembra Ivo.

Incrédulos, os irmãos e a prima secretária da Educação resolvem entender melhor o que acontecia nas escolas. Nesse esforço, Ada Pimentel lembrou-se de um conhecido seu que poderia ajudá-los: o professor Edgar Linhares, da Universidade Federal do Ceará. Ele é descrito por ela como “um estudioso, um pragmático. Você não vai encontrar nenhum livro dele, mas ele é um pesquisador da área de educação, especificamente da área de aprendizagem de leitura pelas crianças”.^{IX}

Linhares desenvolveu uma técnica que usa a velocidade de leitura como medida determinante para o diagnóstico de alfabetização. A pedido dos gestores, o professor conduziu uma avaliação amostral da alfabetização e confirmou o diagnóstico apresentado pelo Instituto Ayrton Senna com base no relatório da Fundação Carlos Chagas: os alunos da 2ª série do ensino fundamental eram, em sua maioria, analfabetos.

SEGUNDO MANDATO: NOVOS DESAFIOS, EQUIPE E TÉCNICAS

Se a eleição para o primeiro mandato já tinha sido ganha com vantagem histórica, a do segundo se deu com distância ainda maior entre Cid e seu principal opositor: dos 71 mil votos válidos, Cid conquistou mais de 48 mil. De todos os municípios do Ceará, ele foi o prefeito com maior número absoluto de votos, com exceção apenas do candidato vencedor de Fortaleza, que tem um colégio eleitoral de quase 1 milhão de eleitores. Cid tinha sido homenageado como um dos melhores prefeitos do estado do Ceará nos anos de 1997, 1998 e 1999.^x Parecia que a população tinha aprovado sua gestão, mesmo com as novidades administrativas que chacoalharam algumas zonas de conforto no início.

Assim que saíram os resultados das urnas, dos 24 municípios participantes do PAB no período 1997-2000, dez foram convidados a participar de outro programa operado pelo Instituto Ayrton Senna, o Programa Escola Campeã (PEC),^{xi} a ser implementado de 2001 a 2004. Sobral foi um desses municípios escolhidos. Os gestores de Sobral não entenderam a razão do convite, já que os resultados dos alunos sobralenses foram tão ruins. Ivo achou que era por causa do esforço que eles tinham feito para melhorar as escolas. De qualquer forma, precisavam aproveitar a oportunidade.

A estratégia do PEC era, com as ferramentas propostas pelo programa, ajudar os prefeitos em início de um novo mandato a organizar a sua rede de ensino de forma planejada, intencional e monitorada, por meio de instrumentos simples de gestão, como estabelecimento de rotinas, controles e processos. Uma das recomendações do programa era que o secretário de Educação tivesse perfil de gestor (e não de professor, como era em Sobral). Por isso, em 1º de janeiro de 2001, Ivo assumiu a pasta.

Ivo estava há apenas 15 dias no cargo quando saiu o resultado de uma nova avaliação dos alunos, dessa vez censitária, e estava bem receoso do que ia ouvir. Veio a confirmação: a maior parte deles nem lia palavras ao final da 2ª série (ou seja, aos 8 anos de idade) e um contingente substancial continuava sem ler nas séries subsequentes (40% na 3ª e 20% na 4ª série). O novo secretário resumiu assim sua decepção com essa descoberta, diante do que havia sido feito antes: “Não adianta ter capital político se não sabe o que é para fazer, foi isso o que aconteceu no primeiro mandato: havia capital político, disposição para fazer, a gente achava que a qualidade viria como consequência, com construção de escolas, seleção de professores por concurso, gestores preparados, computadores. Nós descobrimos ‘a pólvora’ [que a educação não se resolve apenas com insumos materiais]!”.

Pelo menos, por meio dessa aferição detalhada, já era possível saber onde cada um deles estava. Era o momento de aproveitar a mudança provocada pelo início do PEC. Então, os gestores assumiram a gravidade do problema e estabeleceram sete metas para a educação no município:^{XII}

1. alfabetização do conjunto de crianças de 6 e 7 anos de idade;
2. alfabetização, em caráter de correção, de todos os alunos da 2ª à 6ª série que não soubessem ler;
3. regularização do fluxo escolar no ensino fundamental por meio de ações que garantissem as condições necessárias à aprendizagem;
4. redução do abandono para percentual inferior a 5%;
5. progressiva universalização e qualificação do atendimento da educação infantil;
6. reestruturação do sistema de ensino das séries terminais do ensino fundamental;
7. progressivo atendimento à alfabetização de todos os jovens e adultos que ainda não soubessem ler.

Cid e Ivo perceberam que a capacidade técnica seria essencial nesse caso e insistiram para que Linhares continuasse atuando na cidade com o trabalho pedagógico de alfabetização complementar ao PEC, cujo foco

está na gestão escolar. Assim, o prefeito e sua equipe começaram a trabalhar em conjunto com a secretaria para estruturar um sistema de alfabetização para alunos a partir dos 6 anos³ baseado no monitoramento permanente da capacidade leitora dos alunos de 1ª a 4ª série, na elaboração local de material para formação docente e no planejamento de rotinas pedagógicas e planos de aula. Para isso, foram estabelecidas as práticas listadas abaixo:^{XIII}

1. Desenvolver, ao máximo, a capacidade dos alunos de decodificar palavras, isto é, ler a palavra sem soletração e sem paradas. Para acompanhar esse desenvolvimento, é necessário medir o tempo de leitura da criança, de acordo com o número de palavras que ela lê por minuto. Não importa ao professor em que velocidade um aluno está na sua leitura. O que importa é o incremento gradual em termos de palavras por minuto, para o aluno adquirir fluência.
2. Trabalhar o conteúdo do texto com o aluno. Conversar com ele sobre o que leu – é com essa atividade, que hoje chamamos de contextualização, que o aluno incorpora significado ao que lê. Toda leitura desperta no aluno algo que ele já sabe sobre o que está no texto. E isso o ajuda a aumentar suas informações sobre o assunto lido. Não se lê por ler. Procura-se sempre algo de novo na leitura, algo para conhecer.
3. Desenvolver a fluência, isto é, a junção da decodificação com a compreensão do conteúdo do texto. A facilidade de decodificar, a compreensão da mensagem do texto e a leitura expressiva dele geram a fluência.

A polêmica em torno do método de alfabetização no meio acadêmico brasileiro, e que foi vivida em Sobral à época, pode ser resumida na seguinte contraposição. O item 2 acima, sem os demais, é o que se chama corriqueiramente de “construtivismo” – conversar sobre textos, sobre o conhecimento prévio dos alunos a respeito do tema, contextualizar. Isso é defendido por

3 A Lei n. 294/2001, estabeleceu o ensino fundamental de nove anos, com início aos 6 anos de idade, e as duas primeiras séries foram chamadas de 1ª série básica e 1ª série regular, a existente. A escolha de nomes se deu pela percepção de que não se podia mais chamar a série que precedia a 1ª de classe de alfabetização, denominação que já era corriqueiramente utilizada no Brasil.

alguns especialistas. Outros, inclusive os de Sobral, defendem que, se os alunos não lerem letras, sílabas e palavras, associando-as aos seus respectivos sons, não aprendem a ler e a compreender o que foi lido.^{xiv} O educador brasileiro Paulo Freire, cuja obra é uma das referências mais notáveis na pedagogia mundial, refutava o uso de cartilhas que preconizavam a repetição de letras, sílabas e palavras desvinculadas de significados para os alunos. Ele valorizava o uso de palavras geradoras, que pertencessem ao repertório ou ao contexto do educando, no processo de alfabetização.^{xv} A partir do seu vocabulário de origem, o aluno expande sua bagagem de ferramentas para compreender o mundo, algo similar ao que foi proposto em Sobral.

A aplicação do PEC foi marcada pelo documento de referência para a política educacional adotada: o “tijolão” do Instituto Ayrton Senna. Esse apelido veio da aparência da pesada caixa azul em que eram acomodados os manuais de gestão escolar do PEC entregue às prefeituras participantes, posteriormente repassados a cada uma das escolas de suas redes. Ivo Gomes, quando leu o manual do programa, pensou: “Mas isso tudo é muito óbvio, é o básico... Como que a gente não fez isso antes?”.

As estratégias de alfabetização, conduzidas pelo professor Linhares e pela Secretaria Municipal de Educação (SME), funcionaria em conjunto com o PEC. Por meio de uma empresa de consultoria de Belo Horizonte (MG) que monitorava o dia a dia da implementação do programa, novas práticas de gestão da rede foram sendo introduzidas.

Os manuais traziam recomendações que podiam ser “óbvias” para um gestor, mas que eram estranhas às práticas educacionais vigentes. Assim, trouxeram, no mínimo, desconforto a diversos agentes locais. Cid e Ivo ficaram ressabiados e acompanharam cautelosos algumas manifestações mais significantes desse incômodo, mas, com o tempo, conseguiram passar sem um embate grande.

AUTONOMIA E RESPONSABILIDADE PARA AS ESCOLAS

Em paralelo às mudanças de gestão pedagógica, Ivo avançou em outras pautas, como o aumento do rigor para a seleção de diretores, já reformulada no primeiro mandato. O Plano de Carreira e Remuneração

do Grupo Ocupacional do Magistério Público do Município de Sobral foi criado pela Lei n. 256/2000. Nessa retomada de gestão, no segundo mandato, o certame que dava acesso à nomeação passou a conter novos critérios para poder profissionalizar não apenas o corpo docente, mas também a gestão escolar. Ivo relata o caso: “No segundo concurso [durante o segundo mandato], entrou um povo estranho [aos políticos]. Houve o caso de um distrito que foi muito emblemático: uma das candidatas era ligada a um vereador não só muito forte, mas muito amigo nosso, amigo até hoje, queridíssimo – o decano da Câmara, amigo do meu pai. Ninguém acreditava que essa seleção era para valer. A diretora era muito ligada a ele. Eu, torcendo para ela passar, calado. Na hora em que chegou o resultado, ela não passou. Aí, entra na minha sala o Joan [assessor] e diz: ‘Agora está todo mundo acreditando que a seleção é para valer, porque o resultado foi publicado na parede da Prefeitura e a fulana não passou’. Mas aqui [na prefeitura], o pessoal veio em cima do Cid. Ele respondia: ‘Olha, os indicadores de educação de Sobral estão muito ruins, o Ivo fez uma opção para ter diretores técnicos. Vamos fazer uma experiência para ver se dá certo’. Isso foi com todos os vereadores. Aí, como foram todos tratados igualmente, eles passaram a respeitar a minha postura”.

Ter escolas com diretores mais bem qualificados permitia a autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas. Ou seja, uma política dependeria da outra. A Lei Municipal do Fundo para o Desenvolvimento e Autonomia da Escola (Fundae)^{xvi} garante autonomia financeira às escolas sobralenses para despesas de custeio pagas à vista (contas de energia, água e afins, material de consumo, reparos gerais, limpeza, manutenção de equipamentos e pequenos investimentos para a melhoria das condições de ensino) e eventuais gastos com material de ensino e formação docente, que devem ser deliberados, controlados e reportados trimestralmente pela gestão e pelo conselho de cada escola. Ivo dizia: “O apoio do prefeito era “vá lá e faça”, então eu não ficava nem sabendo quando tinha alguma oposição às nossas ações. Houve um desgaste por causa de gasto, aí eu pedi uma cota de R\$ 20 mil por mês, fora o Fundef. A Ada deixou pronta a lei da autonomia das escolas. Eu não conheço nenhum lugar que tenha tanta liberdade!”

Os valores dos repasses para cada unidade escolar foram publicados no *Diário Oficial do Município*, para propiciar transparência aos desembolsos do Tesouro Municipal, e divididos da seguinte forma: 70% era um montante fixo, com base em um valor por aluno, e 30% era variável, que dependia de a escola satisfazer cinco critérios a cada trimestre de prestação de contas. Eram eles: cumprir totalmente o cardápio da merenda escolar nos três turnos da escola; pagar as contas de água/esgoto, energia e telefone sem multas; cumprir todos os prazos de entrega das informações solicitadas pela SME; realizar reuniões de pais e mestres mensalmente e enviar os seus relatórios para a SME; enviar para a SME o relatório de presença de todos os alunos da escola. Cada um desses itens valia 15% da parte variável do repasse. Além disso, cada uma das quatro metas anuais para todas as escolas valia 25% do valor variável que as escolas têm a receber. Em 2001, as metas do Fundae para cada um dos critérios eram as seguintes:

Permanência dos alunos na escola	Mínimo de 85%
Alfabetização na 1ª série (básica e regular)	Mínimo de 85%
Alfabetização nas demais séries	Mínimo de 95%
Correção da distorção idade-série	Máximo de 30% (1ª a 4ª) e 40% (5ª a 8ª)

Essa autonomia é uma forma de gestão cantada em verso e prosa pelo Brasil afora, adotada em várias redes de ensino, mas que, em Sobral, era submetida a um “pequeno” detalhe gerencial: o controle minucioso da permanência e do aprendizado dos alunos, principalmente o da alfabetização, estruturado pelo professor Linhares. Esse detalhe também colocou o modelo aplicado em Sobral como alvo de críticas de educadores e acadêmicos.

Com esse dispositivo legal e financeiro, os diretores podiam escolher e resolver prioridades materiais do dia a dia sem ter de recorrer à SME. Mas, mesmo com a lei já em vigência, Ivo teve de tomar uma atitude drástica para conseguir mudar a cultura de “pires na mão” que levava os diretores a lotar o andar da secretaria no prédio da prefeitura, para pedir recursos para suas escolas. Houve resistência para a mudança, tanto que, um belo dia, Ivo teve de botar todos os diretores para fora da secretaria: “Voltem todos para suas escolas, não quero ver mais ninguém aqui!”.

“BONITINHAS, MAS ORDINÁRIAS!”

Com o objetivo de otimizar ainda mais a rede, institucionalizando a gestão administrativa e pedagógica, Ivo colocou em marcha um processo de nucleação de escolas: as pequenas escolas (que Ivo chamava de *biroscas*) perderiam o *status* de escola e passariam a ser salas de aula (anexos) de uma unidade escolar de sede, essa sim com seu próprio diretor nomeado pelo novo concurso. Seria um percurso sensível, que mexeria com o interesse não só dos que foram removidos de seus cargos, mas também com as comunidades e com os pais dos alunos. Portanto, teve de ser trilhado com cuidado: um deslize na gestão dos riscos e da oposição poderia ser um grave problema para a implementação das outras frentes.

Para tanto, esses estabelecimentos mínimos não foram fechados nem tiveram os nomes dos prédios alterados, pois tinham sua relevância para a comunidade do entorno, apesar de passarem a operar também com o nome da escola da sede. Com a nucleação, as crianças de 7 anos em diante, matriculadas no ensino fundamental, foram transferidas para as escolas das sedes. Nas localidades, restaram frequentando as mais novas, da educação infantil: “Então, com isso, eu não fechei nenhuma [escola], porque eu sei também que tem um limite, porque o lugar tem certa autoestima, enfim, tem certo orgulho de ter lá a sua referência. Existia já um prédio, muito ruim, mas existia.”

Mesmo assim, as famílias das crianças dos anos iniciais do ensino fundamental não queriam que seus filhos fossem levados nos ônibus para escolas que ficavam distantes, às vezes até trinta quilômetros de suas casas. Então, além de encarar a ira dos líderes locais, que perderiam seu ponto de operação política, foi preciso se impor diante dos pais que, com razão, temiam pela segurança de seus filhos no ônibus escolar. Ivo precisou enfrentar pessoalmente vários deles, durante as visitas que fazia a todas as escolas para conversar com as famílias. Em uma ocasião, um pai disse que filho seu não entraria naqueles ônibus de jeito nenhum e que ele tinha vivido muito bem sem educação. A ele, Ivo retrucou, apostando o seu próprio carro contra o emprego do desafiante, pois garantiu que buscaria a polícia para prendê-lo se continuasse insistindo em não permitir que seus filhos

fossem para a escola. Essa resistência permaneceu por um tempo, e os pais mais resistentes passaram a levar seus filhos à escola também.

De seu lado, Cid fez uma campanha intensa nas ruas e nas rádios, esclarecendo as mudanças e abrindo o microfone para queixas e dúvidas, inclusive divulgando o número de seu próprio celular. Essa era uma maneira de saber o que se passava com a população, sem intermediários, dando atenção individualizada e explicando os argumentos da prefeitura.

Ivo, por sua vez, continuou suas visitas sistemáticas às escolas para conscientizar as famílias em relação à divisão de responsabilidades entre elas e a prefeitura. Explicava aos pais que, apesar das recentes reformas e expansão da rede, os filhos deles não estavam aprendendo muita coisa. “As escolas estão bonitas, não estão? Bonitinhas, mas ordinárias! Seus filhos não estão aprendendo nada. Nós vamos fazer a nossa parte, mas vocês terão de fazer a sua – trazê-los todo dia para a escola, todo dia e na hora certa.”

Era preciso dar um novo significado à frequência à escola para os alunos e suas famílias. Não havia, por exemplo, respeito aos dias e aos horários letivos: as famílias mandavam os filhos para a escola quando queriam. Sendo assim, o controle de presença de alunos, professores e funcionários passou então a ser levado muito a sério. Todas as escolas foram obrigadas a telefonar aos pais para saber por que um aluno faltou, ou até a ir buscá-lo em casa no caso de reincidência ou falta injustificada. Algumas escolas ainda apresentavam o controle de faltas em murais abertos e atualizados diariamente. Essa foi outra mudança cultural que os pais precisariam ter.

E SERÁ QUE DEU CERTO?

Após o início da implementação das políticas educacionais no município, os resultados tinham de aparecer, de alguma forma, em algum momento. Porém, nem todos olhavam com bons olhos para essas ações. De todas as reformas e ações estruturadas pela prefeitura e pela Secretaria de Educação, os aspectos mais amplamente criticados, principalmente por quem é de fora de Sobral, eram o monitoramento externo permanente da aprendizagem e o sistema de premiação das escolas e de bônus para os professores alfabetizadores.

A prefeitura adotou em 2001 um sistema de reconhecimento pecuniário aos professores e às escolas que alcançam suas metas ou se destacam no processo. Assim, criou o Prêmio Escola Alfabetizadora^{XVII} para o diretor e os professores das cinco escolas com melhor desempenho nas metas de alfabetização da rede. O prêmio é entregue ao fim de cada ano letivo e foi estabelecido nos valores de R\$ 1.000,00 para cada professor e R\$ 1.500,00 para cada diretor. No ano seguinte, foi instituída uma gratificação adicional exclusiva para os professores alfabetizadores da rede que alcançassem as metas estabelecidas de alfabetização de seus alunos, com base em uma avaliação aplicada no mês de novembro de cada ano. A gratificação tinha caráter de complementação do salário, paga mensalmente por um ano letivo subsequente ao da avaliação das metas, e foi estabelecida em R\$ 100,00/mês.^{XVIII}

No dia do lançamento do prêmio, feito presencialmente pelo prefeito para toda a rede em um grande auditório, um grupo de professores posicionou-se publicamente contra a medida, chamando-a de retrógrada. Ivo foi apurar quem eram aquelas pessoas que já estavam reclamando “sem conhecer direito” o que estava sendo proposto e viu que era um conjunto de professores que atuavam na rede municipal, mas que também trabalhavam na rede estadual e eram ligados ao sindicato do estado, mais forte que o local. Por causa disso, na expectativa dos Gomes, aquele grupo tinha a “obrigação” de se posicionar contra a premiação.

Luis Carlos de Freitas, acadêmico da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), muito influente entre alunos e professores de pós-graduação no Sudeste do Brasil, também criticou a política do município. Ele resume assim as reformas educacionais de Sobral em seu *blog*:

São políticas de voo de galinha. Focam no índice a ser obtido e constroem as escolas a caminhar nessa direção. Estreitam o currículo em função do índice das disciplinas medidas. Difundem a noção errada de que se a nota média da escola aumentou, então a qualidade também melhorou.

[...] Todo o esforço das escolas imersas nestas políticas não é no sentido de construir uma educação de qualidade que desenvolva as várias dimensões da formação dos estudantes e lhes dê autonomia intelectual, mas sim, vão na direção de treinar o aluno para melhorar o índice, reduzindo educação a instrução, ao “feijão com arroz” simplificado. É claro

que se você simplificar e “ensinar para a prova”, a nota vai subir. Educar, no entanto, é diferente de treinar. E nota alta em testes estreitos não é sinônimo de boa educação.^{xix}

Ivo manifesta abertamente seu rancor pelo mundo acadêmico da área da educação: “Nós fizemos tudo o que fizemos apesar das universidades. Eles nunca ajudaram, pelo contrário. Acham que filho de pobre não pode aprender”. Para superar essas e outras críticas e oposições, contariam com a efetividade das políticas implantadas em produzir bons resultados de aprendizagem. O problema foi que, como toda política educacional, os principais resultados são de médio e longo prazos.

Cansados de iniciar muitas frentes diferentes e de colocarem esforço para garantir a qualidade da implementação das políticas, os Gomes aguardaram com incerteza a chegada de resultados que comprovassem suas expectativas, mesmo sem a existência de sistemas de avaliação consolidados à época – ou seja, não havia uma régua para dizer se as fichas que apostaram nessas reformas valeram a pena. Relembrando, as mudanças começaram nos primeiros dias do primeiro mandato e, ao longo do segundo, ainda esperavam resultados animadores, pelo menos de alfabetização. Esses resultados seriam cruciais para saber se estavam indo na direção certa.

ANEXOS

CONSEQUÊNCIAS DA ATUAÇÃO DO INSTITUTO AYRTON SENNA PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: OBSERVAÇÕES SOBRE 10 ESTUDOS DE CASO

Teresa Adrião e Vera Peroni

[...] É interessante ressaltar que, mesmo com o término da parceria, algumas práticas de controle pela gestão da escola ou do sistema de ensino, especialmente as que incidem sobre o registro do trabalho docente, permaneceram incorporadas ao cotidiano escolar, como registra a pesquisa desenvolvida em São José do Rio Preto e São José dos Pinhais.

Acreditamos que ausência de consulta prévia à comunidade escolar a respeito do estabelecimento dos programas pode, ao menos em parte, ser explicada pela lógica inerente ao formato de gestão educacional proposto, no qual a liderança é identificada com a centralização das decisões, tanto no âmbito das secretarias ou afins, quanto no âmbito da escola.

É possível perceber, através dos estudos de caso, que o IAS influenciou na gestão do sistema e da escola, modificando o desenho institucional, a legislação, a concepção de gestão, estabelecendo hierarquias e principalmente retirando a possibilidade de liberdade de ensino, já que havia controle tanto das metas, quanto das rotinas de todos: secretário de Educação, pessoal da secretaria da escola, coordenador pedagógico, diretor, aluno. Em alguns casos, a parceria acabou, mas a legislação permanece, em outros, as rotinas permanecem nas escolas ou a lógica encontra-se subjacente ao previsto no Projeto Político Pedagógico ou similar.

Ainda que em alguns casos mecanismos identificados como componentes dos processos de democratização da gestão escolar tenham sido implantados, nomeadamente a consulta aos diversos segmentos da comunidade escolar para a escolha dos dirigentes ou estratégias de descentralização de recursos financeiros para a esfera escolar; o IAS im-

primiu-lhes uma lógica distinta da gestão democrática, tornada princípio constitucional em 1988. Uma das razões para essa contradição pode advir do fato de que a Constituição de 1998 delegou a leis futuras, especialmente à LDB, a definição sobre a materialização de tal princípio.

Nesses termos, ainda que tenha sido uma conquista a presença da gestão democrática como princípio constitucional, cabe entender os limites e as possibilidades da lei, menos como expressão de normas jurídicas e genéricas e mais como instrumento indutor de modificações de práticas sociais.

No caso do IAS, os mecanismos da eleição e da participação da comunidade se articulavam a uma lógica competitiva e, ao mesmo tempo, centralizadora dos processos decisórios pelo órgão gestor da esfera governamental e, além disso, o que é mais problemático, por uma instituição privada como o IAS.

Essa perspectiva centralizadora pode ser evidenciada tanto no controle privado dos dados educacionais de um setor público, quanto no estabelecimento de metas iguais para o desempenho a serem atingidas por redes tão díspares quanto São José do Rio Preto e Mossoró.

No caso da padronização das metas educacionais, cabe questionarmos a respeito de sua efetiva possibilidade, na medida em que existe uma inevitável diferenciação entre grupos e escolas de que nos fala Antonio Cândido (1985) e que essas tendem a recorrer à infidelidade normativa apresentada por Licínio Lima (1997) para o caso das escolas portuguesas e também verificada entre nós.

Enfim, ainda que haja um esforço por parte desses formatos de assessorias para coibir ou controlar a autonomia pedagógica dos professores e, por conseguinte das escolas, e que algumas práticas tenham se incorporadas [sic] ao cotidiano escolar, acreditamos que as escolas resistem aos procedimentos que consideram por demais alheios e, mesmo que silenciosamente, criam estratégias para “subverter” ou ressignificar as medidas e cobranças que lhes são impostas.

DADOS DE MATRÍCULAS E DIAGNÓSTICO DA CAPACIDADE DOS ALUNOS

Aprendendo a marchar: os desafios da gestão municipal do ensino fundamental e da superação do analfabetismo escolar.

Maurício de Holanda Maia

Ensino Fundamental Regular – Evolução da Distribuição de Matrícula entre as Redes de Ensino – Sobral (1996-2000)

	1996	Total	Municipal	Estadual	Particular
Ensino Fundamental		29.196	9.070	13.362	6.764
Distribuição (%)		100,0	31,1	45,8	23,2
2000					
Ensino Fundamental		39.327	19.917	14.517	4.893
Distribuição (%)		100,0	50,6	36,9	12,4
Varição Absoluta 1996-2000		10.131	10.847	1.155	-1.871
Varição Percentual 1996-2000		34,7	119,6	8,6	-27,7

Sobral 2001 – Diagnóstico da Capacidade de Leitura dos Alunos da 2ª a 4ª série – Número de turmas e de alunos não leitores (abs. e %)

Série	Número de turmas	Número de alunos	Alunos de Meta II				Total	%
			Não leem	Rec. sílaba	Ident. palavra			
2ª	115	3.577	1.123	337	612	2.172	60,7	
3ª	114	3.723	694	270	584	1.548	41,6	
4ª	109	4.008	264	120	430	814	20,3	
Geral	338	11.308	2.181	727	1.626	4.534	40,1	

Fonte: Sedec/Sobral

Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/3652>>. Acesso em: 30 set. 2018.

NOTAS

- I ALVES, Aline Monteiro. *Ginásio Sobralense e Colégio Santana: a educação masculina e feminina*. In: Encontro Cearense de História da Educação. 9. 2012.
- II De 65 mil votos válidos, Cid ficou com 41 mil e o segundo colocado com 17 mil. (Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1996/resultados-das-eleicoes>>. Acesso em: 18 jun. 2018.)
- III Relatório final do Grupo de Trabalho do Ministério da Educação. Portaria n. 71, de 27 jan. 2003.
- IV CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Programa Sobral Criança. In: FARAH, Marta Ferreira Santos; BARBOZA, Hélio Batista (Org.). *Novas experiências de gestão pública e cidadania*: 1999. Rio de Janeiro: FGV, 2000. p. 296 (Coleção FGV Prática).
- V FORTALBUS. Os lendários “School Bus of Sobral”. Disponível em: <<http://www.fortalbus.com/2016/02/os-lendarios-school-bus-of-sobral.html>>; BAZANI, Adamo. História. *O ônibus escolar brasileiro com cara de norte americano*. Disponível em: <<https://diariodo-transporte.com.br/2016/12/11/historia-o-onibus-escolar-brasileiro-com-cara-de-norte-americano/>>. Acessos em: 18 jun. 2018.
- VI FELINTO, Marilene. “Acelera Brasil” supera médias. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff17079917.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2018.
- VII OLIVEIRA, João Batista Araújo e Oliveira. Correção do fluxo escolar: um balanço do programa Acelera Brasil (1997-2000). *Cadernos de pesquisa*, 116, p. 177-215, 2002.
- VIII RIBEIRO, Sérgio Costa. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, v. 5, n. 12, p. 7-21, 1991.
- IX Coordenadora do Programa de Alfabetização do segundo mandato, entrevistada por Gabriela Moriconi e Ariane Faria dos Santos em janeiro de 2016, para o Projeto de Elaboração do Currículo de Sobral (2015-2017).
- X *O Globo*, 1^a out. 2016. Cid Gomes ganha e quebra hegemonia do PSDB no Ceará. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2006/cid-gomes-ganha-quebra-hegemonia-do-psdb-no-ceara-5011539>>. Acesso em: 18 jun. 2018. PPE Promoções e Eventos. Homenagens como melhores prefeitos do Ceará de 1999. Disponível em: <<http://robertofarias.com.br/eventos/melhores-prefeitos-do-ceara-13/>>. Acesso em: 18 jun. 2018.
- XI LÉLIS, Úrsula Adelaide de. *Políticas e práticas do “terceiro setor” na educação brasileira, no contexto da reconfiguração do estado*. 2007. 344 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/14074>>.
- XII Inep, 2005; p. 28.
- XIII LIMA, Edgar. A importância da leitura hoje. AGUIAR, R.; GOMES, I.; CAMPOS, E. *Relatório final do comitê cearense para a eliminação do analfabetismo escolar*: educação de qualidade começando pelo começo. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2006. p. 141.
- XIV Para compreender em detalhe esse tema: BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Alfabetização infantil, os novos caminhos*: relatório final. 2. ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2007.

- XV FEITOSA, Sonia Couto de Souza. *Método Paulo Freire: princípios e práticas de uma concepção popular de educação*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/handle/7891/141>>. Acesso em: 12 mar. 2018.
- XVI SOBRAL. Lei Municipal n. 318, de 12 de setembro de 2001.
- XVII SOBRAL. Decreto Municipal n. 309, de 16 de março de 2001.
- XVIII SOBRAL. Lei Municipal n. 342, de 5 de março de 2002.
- XIX FREITAS, Luiz Carlos de. Sobral e o “feijão com o arroz” de Veveu do PT. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2015/11/16/sobral-o-feijao-com-arroz-de-veveu-do-pt/>>. Acesso em: 18 jun. 2018.



Eduardo Aigner/CC BY

Capítulo 10

Uma reforma sem “reinventar a roda”

O projeto de transformação que passou por cima de professores e diretores em Goiás

SECRETARIA ESTADUAL
DE EDUCAÇÃO DE GOIÁS

Escrito por Demétrio Weber Rosa e revisado por Danilo Leite Dalmon e Felipe Michel Braga em 2018. As aspas sem indicação de fonte correspondem a entrevistas realizadas entre janeiro e fevereiro de 2018. Biografia completa do autor e material adicional disponíveis no *site*: <www.casosdepoliticaspUBLICAS.com.br>.

Thiago Peixoto estava em um restaurante do Itaim Bibi, bairro nobre da cidade de São Paulo (SP), quando soube que seria chamado para ocupar o cargo de secretário da Educação de Goiás. Quem lhe deu a notícia foi seu pai, Flávio Peixoto, um político com longa carreira no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) goiano e que chegou a ser ministro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente no governo do ex-presidente José Sarney.¹ Naquele mesmo dia, mais cedo, Flávio recebeu uma ligação do então governador eleito de Goiás, Marconi Perillo, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que antecipou o convite. O governador telefonaria para Thiago no dia seguinte.

Pai e filho estavam no restaurante por ocasião do aniversário de um parente. Era dezembro de 2010, perto do Natal. Thiago já havia sido sondado por um amigo, informalmente, mas não deu crédito, afinal, Perillo era a principal liderança do PSDB goiano, senador e duas vezes governador. Thiago era um nome em ascensão no PMDB: deputado estadual de primeiro mandato, tinha acabado de ser eleito deputado federal e despontava como futuro adversário de Perillo. Em Goiás, tucanos e peemedebistas faziam oposição uns aos outros.

Como conta Thiago, o jantar terminou, mas as palavras do pai não saíram da sua mente: “O governador te ligou. Acho que ele vai te convidar para ser secretário da Educação”. O recado, claro, provocou entusiasmo no jovem deputado, mas também o deixou apreensivo. À primeira vista,

1 De 15 de março de 1985 a 14 de fevereiro de 1986.

não fazia sentido que Perillo chamasse alguém da oposição, ainda mais para um cargo de tanta visibilidade. Por outro lado, o gesto poderia ter o intuito de isolar uma jovem promessa do PMDB ou, ainda, de atrair uma parcela de peemedebistas para a órbita tucana.

Thiago teria de pesar os prós e os contras. Aceitar o convite significaria mudar de lado, ameaçando até a sua permanência no PMDB. Naquele ano, a disputa no segundo turno das eleições para governador em Goiás havia sido entre PSDB e PMDB, ou melhor, entre Perillo e Iris Rezende, o “cacique” goiano do PMDB. Thiago relata que fizera campanha para Iris, em quem votou no primeiro e no segundo turno. “Eu mal conhecia o governador Marconi Perillo, era adversário político dele. Fiquei assustado”, confidenciou. Ser secretário da Educação de Goiás era tudo o que Thiago queria naquele momento. Mas no governo Perillo?

Quando atendeu ao telefone, no dia seguinte, o deputado pensou em rejeitar o convite. O futuro governador, porém, logo disse que não esperava resposta naquele momento, pois queria retomar a conversa pessoalmente. De volta a Goiânia, Thiago gostou do que ouviu. “A gente ficou mais de duas horas conversando e percebi que tínhamos afinidade: ele queria alguém de fora, que não tivesse relações corporativistas”, disse.

Thiago saiu do encontro com a certeza de que teria carta branca para fazer o que fosse necessário para mudar a educação no estado. Sua resposta positiva a Perillo causou comoção na política goiana. “Virou *trending topics* no Twitter”, lembrou um assessor.

O próprio Thiago descreve o impacto de ter aceitado o convite de Perillo: “Foi um terremoto político. Eu era visto, de fato, como uma figura do PMDB até para enfrentá-lo no futuro, mas passei a ser aliado do governador. O cargo de secretário da Educação era um sonho que eu tinha. Como homem público, o que eu poderia fazer que fosse mais importante do que isso? Passei a ser responsável pela educação de 700 mil alunos, o futuro de todos eles poderia ser influenciado por mim. O que pode ser mais gratificante para um homem público? Na minha vida, não conseguia ver nada mais”, conta.

Naquele momento, a rede estadual goiana de ensino médio ocupava a 16^a colocação no *ranking* nacional do Índice de Desenvolvimento

da Educação Básica (Ideb), do Ministério da Educação (MEC). Com Ideb de 3,1, vinha perdendo posições e estava abaixo da média das redes estaduais no país, que era de 3,4. Nos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano), ocorria o mesmo: a média goiana era menor que a nacional. Em todo o estado, considerando-se as redes pública e privada, apenas 27% dos estudantes chegavam ao fim do ensino médio com níveis adequados em Língua Portuguesa, índice que caía para 8,9% em Matemática.¹ Até nisso, Goiás estava abaixo da média brasileira, que era de 28,9% dos alunos com conhecimentos suficientes de Língua Portuguesa e 11% de Matemática.

Thiago estava convencido de que essa defasagem da rede de ensino goiana decorria de problemas tão elementares que seria possível dar um salto de qualidade em pouco tempo e mudar o cenário da educação no estado. Para isso, bastariam ações simples, como iniciativas já comprovadamente bem-sucedidas em outros lugares. Agora, restava selecionar quais dessas ações seriam executadas e implementá-las de forma articulada. Essa solução daria conta dos desafios da rede estadual? Thiago achava que sim e se considerava pronto para a missão.

INSPIRAÇÕES E PLANOS

O novo secretário tinha pressa por resultados e sabia que precisaria de ajuda. Os dias seguintes ao convite foram de correria, tendo em vista que era preciso começar a montar a equipe e desenhar os planos para a reforma do sistema goiano. Em outra frente, lidava com as pressões do PMDB, que ameaçava expulsá-lo da legenda.

Thiago tinha acabado de assistir ao documentário *Waiting for “Superman”* (Esperando pelo “Super-Homem”, em tradução livre),¹¹ que trata das mazelas do sistema de ensino dos Estados Unidos, e via com entusiasmo a reforma implementada pela ex-secretária da Educação de Washington D. C., Michelle Rhee – uma gestora que comprou briga com sindicatos ao propor o fim da estabilidade no emprego de professores da rede pública.

O secretário achava que o foco de qualquer sistema de ensino deveria ser a melhoria da aprendizagem dos alunos. Daí sua crença de que o corporativismo de professores e demais trabalhadores da educação era um dos principais obstáculos, se não o maior, para fazer a rede pública avançar. Ele via nos sindicatos uma atuação pautada pelos interesses das respectivas categorias, sem levar em conta o que os estudantes, de fato, precisavam. Inverter essa lógica, na visão do novo secretário, era indispensável para que Goiás conseguisse superar décadas de atraso.

Desde o início, Thiago sinalizou que sua gestão deveria produzir resultados em curto prazo. “É muito difícil lidar com a educação, porque ela só dá resultados em longo prazo. Por isso, desenvolvi um princípio diferente: em longo prazo, a educação é capaz de gerar desenvolvimento econômico, mas, no curto prazo, ela também gera resultados, porque cada dia de aula conta. Se você conseguir mudar um ano letivo, aquele ano vai ter impacto na vida dos estudantes. O resultado, então, é aula a aula. A cada dia, o aluno tem que aprender mais. A partir desse princípio, a gente criou um plano com visão de longo prazo, mas que tinha que dar resultados em curto prazo”, relatou.

A ideia era lançar o planejamento de sua reforma, que se chamaria Pacto pela Educação, ainda no primeiro semestre. Esse plano continha ações simples e comprovadas, escolhidas para superar o desafio de mudar a educação no estado. Thiago não tinha tempo a perder. Ao tomar posse, estava decidido a contratar uma consultoria internacional para formatar a reforma educacional que pretendia implementar. O problema é que a Secretaria da Educação não tinha dinheiro para isso.

A solução foi pedir ajuda ao Movimento Brasil Competitivo (MBC), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) ligada a Jorge Gerdau, empresário da siderurgia. O MBC poderia intermediar a contratação da consultoria com recursos da iniciativa privada, sem gerar despesas para o governo estadual. Thiago conversou com o governador Perillo, que procurou três empresas com atuação em Goiás: Mitsubishi, Caoa e Cargill. O modelo de consultoria financiado pelo setor privado acabou servindo também para outras áreas do governo do estado.

A primeira opção foi a consultoria estadunidense McKinsey & Company. Apesar da excelência técnica da empresa, o secretário ficou com a sensação de que receberia uma espécie de receita de bolo, com o passo a passo já definido, sem levar em conta as vicissitudes de Goiás. Por isso, acabou optando pela Bain & Company, outra empresa com sede nos Estados Unidos, mas com a escalação de consultores goianos para o projeto.

O ponto de partida foi olhar para o Brasil e para o mundo em busca de ações que pudessem ser úteis à rede pública goiana. Em paralelo ao trabalho da Bain, o secretário e alguns de seus assessores foram conhecer de perto a experiência de cidades como Rio de Janeiro, de estados como Ceará, São Paulo e Pernambuco e de países como Chile, Cingapura e Finlândia. A jornada começou ainda nos primeiros meses do ano. “A gente não poderia cair no erro de querer importar iniciativas que tiveram sucesso em contextos muito diferentes do nosso, que é de desigualdade. Então, abrimos duas frentes: olhar para o que estava acontecendo no mundo e olhar para dentro. Thiago e eu fomos ao Chile, aos Estados Unidos e, mais tarde, à Finlândia. Em Goiás, fomos conhecer não só as melhores escolas no Ideb, mas também as que mais tinham melhorado. Estávamos em busca de evidências”, conta José Frederico Lyra Neto, então chefe do Núcleo da Reforma Educacional da Secretaria da Educação.

Thiago percebeu que não faltavam bons exemplos. “Nosso papel não era inventar a roda. Era ver o que estava dando certo em outros estados e no mundo e trabalhar para colocar em prática um conjunto de ações. Em vez de ser pioneiro numa ação específica, o pioneirismo que queríamos era o de botar tudo junto para funcionar. Esse era o desafio.”

RECADOS NO CHÃO DA ESCOLA

Ao assumir o cargo, logo na primeira entrevista coletiva, em 3 de janeiro de 2010, ele prometeu visitar as 1.095 escolas da rede estadual de Goiás. Cinco dias depois, antes do início do ano letivo, começou a

percorrer colégios de Goiânia. Em seguida, visitou municípios do interior, em viagens de carro ou de avião.

Thiago partia da premissa de que um fosso separava as políticas educacionais, em geral concebidas em “gabinetes com ar-condicionado”, da realidade enfrentada por estudantes, professores e demais funcionários. Ele queria estar dentro de cada escola, cara a cara com diretores, professores e alunos, sem intermediários e sem “maquiagens”. As visitas também serviam para mandar recados e mobilizar diretores e professores em torno das propostas da reforma que pretendia anunciar em breve.

Bastaram alguns dias para o secretário aperfeiçoar a estratégia, a fim de evitar que aulas fossem interrompidas e que problemas fossem maquiados durante a sua visita. “Como os outros secretários raramente faziam isso, as visitas passaram a ser um acontecimento. Percebi que eu estava tirando as escolas da rotina e, com isso, não conseguia as informações de que precisava. Então, passei a avisar apenas um dia antes”, relata Thiago.

Depois de ir a alguns colégios, ele estabeleceu uma espécie de protocolo: ao ser recebido pelo diretor, já perguntava logo qual era o número de alunos matriculados e qual o Ideb da escola. Invariavelmente, ouvia respostas imprecisas de diretores que desconheciam a quantidade exata de estudantes ou mesmo o Ideb da instituição. “Era comum ouvir o diretor dizer que tinha ‘em torno’ de tantos alunos”, relembra. Mas, para o secretário, essa era a deixa para dar seu recado: “Quando isso ocorria, eu já falava o número exato e completava: ‘É importante saber esse número, porque cada aluno conta’. Começava assim mesmo, com uma conversa dura. Aí perguntava qual era o Ideb, e parecia que eu estava perguntando uma fórmula de física daquelas mais difíceis. Muitos não sabiam”.

Thiago gostava, particularmente, do contato direto com os estudantes, olho no olho. Na abertura do ano letivo de 2011, visitou 12 escolas. Começou pelo Colégio Estadual Edmundo Rocha, na Vila Mutirão I, em Goiânia: “Se nós queremos transformar o ensino público em nosso estado, é fundamental que essa vontade de mudança também se faça presente na escola”, afirmou.^{III}

APRENDER... APRENDER A FAZER TESTES

Animado com a possibilidade de obter resultados no curto prazo, Thiago abriu diversas frentes de trabalho logo no início de sua gestão, em paralelo à construção e à formalização do Pacto pela Educação de Goiás. Uma delas foi a seleção e formação de diretores de escola. Outra foi a definição de mecanismos de incentivo para professores. Antes disso, criou uma avaliação que mudou a rotina das escolas.

Em uma gestão focada na aprendizagem, o Ideb era o norteador. Em suas visitas, Thiago logo concluiu que o desconhecimento sobre o índice agravava ainda mais o fraco desempenho de muitas escolas no sistema de avaliação do MEC, com reflexos em toda a rede. Assim como muitos professores e diretores, grande parte dos alunos ignorava conteúdos e o formato das questões que caíam na Prova Brasil e no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) do MEC.²

O então superintendente de Acompanhamento dos Programas Institucionais da Secretaria de Educação de Goiás, Erick Jacques, ficou impressionado: “Quando a gente chegou, o pessoal mal sabia o que era o Ideb. Sabia que era um índice, mas, se você perguntasse o que refletia, não sabiam. Não tinha ideia do que era um descritor. Em março, a Secretaria da Educação começou a fazer provas baseadas nos descritores da Prova Brasil. A gente entendia que a dificuldade do aluno refletia a dificuldade do professor”, conta o ex-superintendente.

Thiago determinou a imediata aplicação de exames nos moldes da Prova Brasil e do Saeb. A iniciativa foi batizada de Avaliação Diagnóstica. Os testes de Língua Portuguesa e Matemática – mesmas áreas avaliadas pela Prova Brasil e pelo Saeb – eram elaborados pela equipe pedagógica da própria Secretaria da Educação, com base no banco de questões do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), órgão responsável pelos exames nacionais.

Essa espécie de simulado cumpria pelo menos dois papéis: de um lado, diagnosticar fraquezas do alunado, de modo que a Secretaria agisse

2 A Prova Brasil compõe o Saeb e seus resultados são usados para calcular o Ideb. Esse processo é realizado a cada dois anos, com questões de Língua Portuguesa e Matemática. Além disso, o cálculo do Ideb usa resultados de fluxo (aprovação e abandono).

para qualificar os professores responsáveis por aqueles conteúdos; e, de outro, familiarizar os estudantes com a Prova Brasil e o Saeb, contribuindo para elevar seu desempenho nos exames oficiais.

A primeira Avaliação Diagnóstica foi realizada em 3 de março e passou a ser bimestral. Os testes, ainda lacrados, foram distribuídos às 38 Subsecretarias Regionais de Ensino, de onde seguiram para os 246 municípios goianos. Participaram alunos do 5º e do 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio – justamente as séries avaliadas no cálculo do Ideb, cujas provas seriam aplicadas no fim do ano, pelo Inep.

O secretário resumiu o objetivo da Avaliação Diagnóstica da seguinte maneira: “Nós queremos ter a mão no pulso do aluno. Queremos saber se ele está aprendendo ou não. O foco de todo esse processo é o aluno, e sua correta aprendizagem é fundamental”.^{IV}

A Avaliação Diagnóstica levou à criação do Sistema de Avaliação do Estado de Goiás (Saego), que incluía a Prova Goiás (similar à Prova Brasil) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Goiana (Idego), nos moldes do Ideb. Diferentemente do Ideb, que era calculado a cada dois anos, o Idego teria aferição anual.

A ideia era que os alunos goianos fizessem testes bimestrais – com a devolução dos resultados às escolas ainda durante o ano letivo, para eventuais correções de rumo – além do exame anual da Prova Goiás, específico para o cálculo do Idego, cuja primeira edição seria aplicada em novembro de 2011.

Em 1º de abril, o secretário divulgou os resultados da primeira Avaliação Diagnóstica, na qual os estudantes tiveram um desempenho abaixo do esperado. “Os números indicam que temos muito trabalho pela frente, temos que avançar e fazer intervenções que assegurem um melhor aprendizado, principalmente nessa fase”, afirmou Thiago, em entrevista coletiva, na ocasião.^V

O Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás (Sintego) condenou a forma como a Secretaria da Educação vinha conduzindo a Avaliação Diagnóstica. O primeiro equívoco, segundo o sindicato, tinha sido a elaboração da prova sem a participação dos professores e da comunidade escolar.

O Sintego também classificou como erro a divulgação dos resultados para a imprensa, dado o risco de expor negativamente os estudantes. “A intenção parece ser expor os estudantes fragilizados por um ensino que sofreu com o descaso do poder público durante anos para depois ganhar os créditos políticos por qualquer melhoria conquistada”, disse a presidente do sindicato, Iêda Leal, em nota.^{v1}

Na mesma nota, o Sintego defendeu a inédita avaliação como ação emergencial para corrigir problemas e melhorar o rendimento dos estudantes, mas criticou a postura do secretário, que “teria cobrado de todos os profissionais das escolas mudanças dentro de 40 dias, quando então será aplicado um segundo teste”.

A tesoureira do sindicato, professora conhecida como Bia de Lima, reagiu: “Mudanças? Como, se não houve até agora nenhum avanço nas demandas apresentadas ao secretário quanto à valorização profissional [nem quanto] às melhorias na qualidade de ensino?”, cobrou ela, na nota divulgada pelo sindicato. A secretária-geral do Sintego, Alba Lauria, observou que os problemas de aprendizagem não poderiam ser imputados à falta de compromisso nem à mobilização da categoria: “Ou o secretário acha que, ao longo dos anos, sempre que sai o resultado do Ideb e as notas aparecem baixas, os educadores cruzam os braços e fingem que não está acontecendo nada?”.

Em tom duro, a nota do sindicato afirmava: “Já se passaram quase 100 dias de governo. Nenhuma promessa de campanha foi cumprida. Nem sequer foi apresentado um calendário com o cronograma para atender o que foi dito durante as eleições”.

AUTONOMIA, COBRANÇA E EMBATES

Logo que assumiu, Thiago soube que os mandatos dos diretores de escola da rede estadual terminariam no primeiro semestre e viu aí a chance de aprimorar o processo de escolha dos dirigentes. A ideia era contar com dirigentes ainda mais qualificados para a implementação do Pacto pela Educação, que pretendia lançar nos próximos meses.

Para o secretário, os diretores eram peças-chave, dado o papel estratégico que desempenhavam na gestão de pessoal e na implementação dos programas da Secretaria da Educação. Embora favorável às eleições, ele achava necessário garantir um mínimo de qualificação técnica aos dirigentes escolares.

Seu maior receio era de que a lógica eleitoral contaminasse a esfera administrativa, levando diretores a se curvarem a interesses individuais ou de grupos específicos. Por um lado, Thiago queria dirigentes que tivessem, pelo menos, noções mínimas de gestão. Por outro, achava imprescindível que quem estivesse à frente das escolas soubesse dizer “não” quando necessário. “A gente percebeu que o diretor [que ganhava as eleições] era a figura mais popular, mas não necessariamente a mais competente. Democrático de verdade é você oferecer educação de qualidade”, afirmou ele.

As novas regras foram anunciadas em 28 de fevereiro, em um evento em que Thiago e Perillo reuniram mais de mil diretores para antecipar outra medida que impactaria diretamente a categoria: um aumento de 45% na gratificação paga aos diretores de escola. “Vocês, gestores, têm um papel fundamental na implementação da revolução que estamos propondo para a educação em Goiás, pois são vocês que vão liderar as mudanças na escola”, afirmou Thiago.^{vii}

Com o aumento, a gratificação oscilaria entre R\$ 750,38 e R\$ 1.250,00 por mês, conforme o tamanho da instituição, nas unidades com aulas em dois turnos. Nas que funcionavam nos três turnos, os valores dobravam, podendo chegar a R\$ 2.500,00 por mês.

A proposta do governo estadual, que ainda seria enviada à Assembleia Legislativa, trazia diversas mudanças, mas mantinha as eleições diretas. Nelas, podiam votar professores, funcionários administrativos, pais de alunos e estudantes. Os professores que desejassem se candidatar a diretor de escola, porém, seriam obrigados a fazer curso a distância de gestão escolar, com duração de quarenta horas, e a passar por uma pré-seleção: só poderia concorrer quem fosse aprovado em uma prova ao final do curso. Além disso, os candidatos teriam de apresentar um plano de trabalho.

As mudanças pareciam pensadas para capacitar os novos diretores e dar mais autonomia para que atingissem as metas. Em troca, eles seriam cobrados por elas. Os eleitos deveriam cursar uma especialização de um ano e meio em gestão educacional, e a duração do mandato aumentaria de dois para três anos. Além disso, vice-diretores e secretários de escola deixariam de ser eleitos, passando a ser indicados pelo diretor. Por outro lado, os diretores deveriam assinar um termo de compromisso prevendo sua destituição do cargo caso a escola não atingisse as metas do Ideb.

Para Thiago, a justificativa era clara, pois, uma vez que o foco de sua gestão eram os estudantes, com vistas à melhoria da aprendizagem, ele faria o que fosse preciso para elevar as condições de ensino. “Se aceitarmos algum gestor não qualificado em nossos quadros, colocamos em risco o futuro de muitas crianças e jovens”, disse ele.^{viii}

As eleições foram marcadas para 28 de junho de 2011. Antes, no dia 12 daquele mês, os pré-candidatos fizeram a prova de encerramento do curso a distância. Apenas 1.226 de um total de cerca de 3 mil pré-candidatos tinham sido aprovados.^{ix} Das 1.095 escolas da rede estadual, 328 não tiveram pleito na data prevista por falta de candidatos.^x

BATENDO DE FRENTE COM OS PROFESSORES

O Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás bateu de frente com Thiago por causa das mudanças nas eleições de diretores de escola. O secretário ganhou logo a pecha de autoritário.

Em 14 de março, a então presidente do Sintego, Iêda Leal, tomou posse como conselheira no Conselho Estadual de Educação (CEE). Ela reclamou da falta de diálogo: “Chama a atenção o fato de o secretário ter se comprometido a debater [previamente] com os segmentos todos os projetos que interferissem no ensino público e isso até agora não aconteceu. Ficamos sabendo das decisões dele por meio da imprensa ou depois que elas já foram tomadas”.^{xi}

O sindicato estava surpreso com a iniciativa do novo secretário de transferir, do CEE para a Secretaria da Educação, a prerrogativa de normatizar o processo de escolha de diretores.

Naquele início da gestão de Thiago, o Conselho também estava às voltas com outro tema ligado ao novo secretário, ou melhor, à atuação dele como deputado estadual. No ano anterior, sem alarde, a Assembleia Legislativa havia aprovado um projeto de lei de Thiago que acabava com qualquer limite ao número de alunos por sala no ensino médio das escolas particulares. O Sintego era contra a medida e queria saber se o agora secretário pretendia fazer o mesmo na rede pública.

Os atritos foram crescendo à medida que se aproximava a data da eleição dos diretores de escola. O Sintego atacava a pré-seleção de candidatos via prova eliminatória, bem como a possibilidade de destituição dos diretores de escolas que não atingissem as metas do Ideb.

Na opinião de Bia de Lima, a centralização do poder de mudar as regras da gestão democrática na escola, nas mãos do secretário, já fora um mau sinal: “a Secretaria da Educação não tem que criar barreiras para impedir que a pessoa seja candidata. Claro que não somos contra a qualificação do gestor. Mas isso tem que ocorrer depois e não antes”.

O Sintego entrou na Justiça contra o caráter eliminatório da prova e contra a possibilidade de afastamento atrelado ao desempenho no Ideb. Divulgou nota com a seguinte crítica à destituição de diretores com base no índice: “O sindicato acredita que isso vai totalmente contra o que se entende por gestão democrática e coloca em um único profissional uma responsabilidade que é de todos, inclusive do secretário e do governador Marconi Perillo”.^{xii}

Thiago disse que foi surpreendido pelo fraco desempenho dos pré-candidatos na primeira prova de seleção. “Para nosso susto, e até por não levarem muito a sério, poucos professores concluíram o curso e passaram na prova. Eram coisas elementares, mais para estabelecer um novo conceito do que para cobrar resultados. A gente se assustou muito, mas não abrimos mão de estabelecer esse critério. Até dar certo”, afirmou o secretário.

Como o número de aprovados não foi suficiente para alocar novos diretores em todas as escolas, foi preciso realizar outra prova e novas eleições. Em 31 de agosto, 335 candidatos concorreram à direção de 269 escolas.^{xiii} Ainda assim, dezenas de escolas continuaram na mesma situação, e a Secretaria da Educação acabou nomeando diretores para essas unidades.

Diante desses resultados, o Sintego acusou Thiago de acabar com a gestão democrática. Alguns dos argumentos buscavam colocar em xeque a suposta racionalidade das medidas adotadas pelo secretário: “Professores, funcionários administrativos, pais e alunos não terão a chance de escolher o candidato que tiver a melhor proposta pedagógica, uma vez que, pelo resultado, percebe-se que muitas escolas terão apenas um candidato. Mesmo que não tenha a maioria dos votos ou que sua proposta não agrade à comunidade escolar na qual o colégio está inserido, o candidato único será eleito.”^{XIV}

Thiago não recuou diante das críticas. Já no fim do ano, a Secretaria da Educação afastou cerca de cinquenta diretores que não haviam cumprido obrigações do curso de especialização em gestão educacional, previstas no termo de compromisso assinado na época da eleição. Thiago considerou essencial mostrar para a rede que os novos critérios eram para valer, como ele mesmo conta: “Foi tudo estabelecido num ambiente sem muita credibilidade. Ninguém achou que era para valer: assinaram o compromisso e acharam que nada aconteceria. A gente conseguiu tirar os piores diretores: uns cinquenta num universo de mil. Em dezembro, quando fizemos a substituição desses diretores que tinham tomado posse em agosto, foi uma mensagem que passamos para a rede: o curso [de especialização] era para valer, e a gente ia implementar as mudanças. Se alguém tivesse que perder o cargo, perderia. É interessante como essas coisas funcionam: os outros diretores entenderam que era para valer”.

BÔNUS, UMA QUESTÃO DE “PRODUTIVIDADE”

Um dos problemas históricos da educação brasileira são os baixos salários de professores da rede pública. Em Goiás, a situação era ainda pior, já que uma parcela dos docentes da rede estadual não recebia sequer o piso nacional do magistério, fixado em R\$ 1.187,00 mensais. Esses professores – menos de 4% do total – não tinham diploma universitário e ocupavam o primeiro degrau da carreira.^{XV}

Na campanha eleitoral, o então candidato Perillo havia prometido pagar o piso, e esse era o primeiro item da pauta de reivindicações do Sintego. A cobrança era feita a cada encontro com Thiago, desde a primeira reunião dos sindicalistas com o recém-empossado secretário, na segunda semana de janeiro.

Thiago defendia o piso, até porque se tratava de obrigação legal, mas, no tocante à valorização dos professores, sua atenção estava voltada a outro tipo de ação, uma vez que pretendia criar um bônus salarial associado ao desempenho desses profissionais. A lógica, para ele, era simples: professores com melhores resultados na relação ensino-aprendizagem deveriam ser recompensados por isso.

Em entrevista ao jornal Valor Econômico, antes mesmo de completar um mês no cargo, Thiago afirmou que não considerava justo um professor com melhor desempenho ganhar o mesmo que um colega com produtividade inferior.^{XVI} Ele adiantou o modelo de bônus que imaginava: “Eu terei um contrato de metas e isso vai descer até o professor. Vamos estabelecer um sistema de bônus por desempenho com base nas avaliações que vamos criar. Não será comparativo por escola, vamos trabalhar com base em um índice e definir o bônus em cima da melhoria do rendimento de cada unidade”.

O secretário estava ciente de que a proposta enfrentaria forte oposição, como relata: “Encontraremos resistência, mas queremos envolver a sociedade, mostrar que é possível dar um salto de qualidade. Quanto ao salário, estamos fazendo um estudo de valorização. Primeiro queremos atingir o piso, depois vamos gerar uma projeção de aumento. Não vamos fazer para amanhã, o momento é de aperto de cinto do ponto de vista financeiro”.

LUGAR DE PROFESSOR É NA SALA DE AULA

Uma das primeiras providências de Thiago à frente da Secretaria da Educação foi solicitar um levantamento para saber quantos professores estavam efetivamente lecionando na rede estadual. Um balanço inicial revelou que 11 mil dos 29 mil docentes do quadro permanente encontravam-se fora das salas de aula. Nova contagem, porém, indicou que esse número chegaria a 14 mil.

Nesse universo de professores afastados das salas de aula, a Secretaria constatou que oito mil participavam de projetos complementares, que consistiam em atividades como horta ou rádio escolar. Outros docentes tomavam conta de laboratórios de informática ou realizavam tarefas administrativas, como tirar fotocópias.

Thiago disse ter ficado impressionado com o que classificou de “distorções”, especialmente porque a rede estadual tinha déficit de professores em disciplinas como física, química e artes. Para suprir a falta de profissionais, a Secretaria contratava professores temporários. Alguns casos eram emblemáticos, nas palavras do secretário: “Chegamos a ter um professor, mestre em Matemática, que estava tirando xerox, fazendo trabalho manual e burocrático, quando renderia muito mais se estivesse na sala de aula. Outro professor, de Física, ficava vinte horas em sala de aula e mais vinte horas cuidando da horta do colégio. [...] Um professor de Língua Portuguesa tinha virado assistente de laboratório de informática. Agora, vai explicar para esse professor que ele tem de voltar para a sala de aula... Quando eu tirei esse professor, fui acusado de fechar o laboratório. É muito difícil”.^{XVII}

Ainda no primeiro semestre, Thiago determinou a extinção dos projetos. A reação foi negativa. O Sintego, que já criticava as mudanças nas eleições para diretores de escola, acusou a Secretaria de dar “mais um golpe nos trabalhadores”.^{XVIII}

O sindicato voltou a reclamar da falta de diálogo, já que não fora consultado sobre a iniciativa, e destacou efeitos colaterais da medida, como a demissão de professores temporários e o remanejamento de docentes que estavam em estágio probatório e tiveram de ser realocados.

A presidente do Sintego, Iêda Leal, cobrou transparência, lembrando que o sindicato não era recebido pelo secretário há meses: “Thiago diz que há 14 mil profissionais aptos a voltar para a sala de aula. E que já transferiu 4 mil. Mas se recusa a dizer onde estão ou estavam esses profissionais e o que foi feito com as vagas deixadas em aberto nas funções administrativas. Se recusa a mostrar se o Estado está realmente investindo 25% do orçamento. Se recusa a debater seus projetos antes de colocá-los em prática, como requer a democracia”.^{XIX}

De acordo com o secretário, esse foi o “primeiro enfrentamento” com os professores: “Descobri que tinha uma liberdade muito grande para as escolas desenvolverem projetos. Muitos projetos não existiam: tinha professor que era responsável pela horta, e a escola não tinha horta. Era uma forma de o professor sair da sala de aula. Ele saía, porque sala de

aula era o lugar mais difícil e não era valorizado como lugar primordial na rede. O mais difícil, mas não o melhor remunerado. Entendi que era legítimo e humano. Mas era o contrário do que precisava ser. Dei a determinação de que tinham que voltar para a sala de aula. Apesar de óbvia, na vida do professor, era uma mudança grande. E isso gerou atrito: o professor não podia reclamar publicamente, mas ficou muito machucado. Foi o nosso primeiro enfrentamento”.

AGORA SIM O BÔNUS, MAS POR ASSIDUIDADE

Ao constatar que milhares de professores estavam afastados das salas de aula, Thiago percebeu que seria preciso criar um incentivo para a atividade docente. Admitiu, então, rever o desenho do bônus: em vez de premiar quem tivesse bom desempenho, o pagamento extra seria dado a quem efetivamente dava aulas. “O sistema vinha de uma disfunção tão grande que precisou de incentivo financeiro para valorizar o trabalho na sala de aula”, disse o secretário.

Em 22 de junho, ele e o governador Perillo lançaram o Programa Reconhecer – Estímulo à Regência. O programa começaria já no segundo semestre, com pagamento aos professores que estivessem lecionando, proporcional à carga horária em sala de aula. O valor poderia chegar a R\$ 1.500,00 ao ano no caso dos educadores em regime de quarenta horas semanais.

Para receber o dinheiro, porém, havia critérios rigorosos de assiduidade: quem tivesse mais de 5% de faltas não teria direito ao bônus. O valor cheio somente seria pago a quem faltasse, no máximo, a 1% das aulas. Acima disso, o prêmio sofreria descontos – com até 2% de faltas, o professor ganharia apenas 85% do valor do bônus; com até 3% de faltas, 70%; com até 4%, 55%; com até 5%, 40%.

As regras para justificar as faltas também eram mais restritivas: somente seriam aceitos atestados de saúde emitidos pela Junta Médica do Estado.

O Sintego condenou o novo programa, lamentando que a nova “gratificação” deixasse de fora os 7 mil professores temporários, os aposentados e quem trabalhava fora da sala de aula, em atividades administrativas e pedagógicas. Na opinião dos sindicalistas, porém,

a pergunta que não queria calar era: Como um governo que alegava falta de recursos para o piso nacional do magistério podia lançar um programa de bônus?

PACTO PELA EDUCAÇÃO

O plano de reforma educacional demorou mais que o previsto para ficar pronto. Com o nome de Pacto pela Educação, foi lançado em 5 setembro de 2011. Consistia em cinco pilares e 25 ações. Os pilares deixavam clara a intersetorialidade do plano, ou seja, a ideia de agir em diferentes frentes. Eram eles:

1. valorizar e fortalecer o profissional da educação;
2. adotar práticas de ensino de alto impacto no aprendizado do aluno;
3. reduzir significativamente a desigualdade educacional;
4. estruturar sistema de reconhecimento e remuneração por mérito;
5. realizar profunda reforma na gestão e na infraestrutura da rede estadual de ensino.

A elaboração do Pacto consumira longas jornadas. Mais de uma vez, Thiago e seus assessores deixaram o prédio da Secretaria da Educação e seguiram até a sede da Associação Goiana de Municípios, para reuniões com a equipe da Bain & Company. Propositalmente, os encontros eram marcados fora da Secretaria. Do contrário, seriam interrompidos pelo entra e sai de políticos, autoridades e educadores no gabinete do secretário.

Quando o documento finalmente foi concluído, Thiago estava no cargo havia quase nove meses. O lançamento do Pacto daria visibilidade à reforma proposta pelo secretário, sendo que algumas ações já estavam em andamento, como a reformulação das eleições para diretor de escola e do pagamento de bônus por assiduidade dos professores.^{xx}

Entre as iniciativas previstas nas 25 ações do Pacto, algumas eram objetivas, como a criação do Idego, a vinculação do bônus ao desempenho dos professores (medido pelo rendimento dos alunos) e o monitoramento em tempo real de estudantes ausentes, como forma de combater a evasão. Outras eram vagas, como a do fortalecimento da Educação de Jovens e Adultos (EJA), que previa torná-la “mais direcionada à realidade de seus alunos”, ou a do apoio às diversidades, que mencionava estratégias como “aprofundar as técnicas para o aprendizado do aluno especial” e, no caso da educação indígena e de demais minorias, “ter atenção especial à evolução do ensino das minorias”.^{XXI}

No lançamento, ao lado do governador Perillo, Thiago lembrou que apenas 27% dos alunos goianos concluíam o ensino médio com conhecimentos adequados de Língua Portuguesa, índice que, no caso da Matemática, era de meros 9%. “É essa realidade que queremos mudar, porque, atrás de cada um desses números, está o cidadão que perdeu, nas nossas escolas, a oportunidade de se preparar para o trabalho e para a vida”, disse o secretário.^{XXII}

Thiago ouviu vaias e manifestações de indignação na plateia, em especial quando afirmou que a média salarial dos professores na rede estadual era de R\$ 2,4 mil. Para o Sintego, o que mais chamou atenção no Pacto foi a ausência do pagamento do piso salarial nacional entre as metas. O sindicato criticou a proposta de reforma educacional por tratar o ensino público “por um viés mercadológico”, indo contra princípios de “inclusão” e “coletividade”. Em nota, o Sintego afirmou que a Secretaria da Educação “pretende reforçar o conceito de fracasso entre estudantes e professores, estimulando a competitividade e o individualismo nas escolas”.^{XXIII}

Iêda Leal, então presidente do sindicato, declarou, nessa nota: “Há pontos, nessas diretrizes, que apoiamos. Alguns são óbvios, como a necessidade de acabar com o analfabetismo entre jovens. Mas, na maioria dessas metas, o Estado não diz como pretende alcançá-las. De modo geral, a reforma é um discurso para agradar os empresários”.

Ameaçado de expulsão pelo PMDB durante os primeiros meses de sua gestão como secretário, Thiago acabou deixando a legenda e se filiando ao

recém-criado Partido Social Democrático (PSD), à época do lançamento do Pacto. Em 26 de outubro de 2011, quando o novo partido apresentou sua bancada ao Congresso, Thiago era um de seus 55 deputados federais.

O Pacto era a principal pauta positiva da Secretaria e de Thiago, que finalmente tinha seu plano consolidado e pronto para implementação – acreditava que assim conseguiria atingir seu objetivo de melhorar a educação de Goiás. Sua expectativa para os anos de implementação era de muito trabalho e bons resultados. Por outro lado, ficava com o peso de ter demorado demais ou despendido muitos recursos para um plano ainda criticado por não fechar a conta da folha de pagamento dos profissionais da educação.

A CONTA QUE NUNCA FECHA

As demandas para o cumprimento do piso salarial do magistério se acumulavam e tensionavam a todos. Ao fazer os cálculos para buscar atendê-las, Thiago constatou que não havia recursos para honrar o piso. Uma vez que a carreira docente era escalonada, o reajuste no degrau mais baixo – a fim de atingir o piso – geraria um efeito cascata, elevando os salários de todos os demais professores que já recebiam acima do mínimo. Thiago relata: “Foi o principal problema nosso. Fizemos a conta: se fôssemos pagar o piso, isso consumiria 102% do orçamento da Educação. A gente ia fechar as portas e o dinheiro não ia dar”, revelou o superintendente Erick.

Pressionado, o governo Perillo buscou uma saída: incorporar aos vencimentos dos professores a chamada gratificação por titularidade, que era dada a docentes que concluíssem cursos de formação continuada, especialização, mestrado ou doutorado. Para isso, seria preciso mexer no plano de carreira do magistério. Foi a gota d’água.

O Sintego somente tomou conhecimento do inteiro teor da proposta para o plano de carreira quando ela começou a ser analisada pela Assembleia Legislativa. Em 17 de dezembro, os deputados aprovaram o projeto de lei em segundo turno. O sindicato acusou os deputados de darem “um golpe contra os professores”.

Antes disso, quando a Assembleia Legislativa aprovou o projeto em primeiro turno, o Sintego divulgou nota afirmando que a decisão destrui-

ria a carreira dos professores goianos. A presidente do sindicato, professora Iêda, declarou: “Dizem que vão pagar o piso, mas achatam a carreira de 99% da categoria, acabam com a gratificação por titularidade e tiram o estímulo do professor de investir na profissão e continuar na rede pública. E, para isso, contaram com o apoio de praticamente todos os deputados estaduais, que ignoraram a carreira de mais de 24 mil educadores que se dedicam todos os dias na formação de milhares de jovens goianos”.^{XXIV}

De acordo com o Sintego, a mudança achataria a carreira em cerca de oito pontos percentuais, ao reduzir a distância entre os diferentes níveis. O sindicato falava em “redução salarial” e informou que uma parcela dos professores perderia até R\$ 10 mil por ano devido à alteração no plano de carreira.

Na prática, todos os professores teriam reajuste, ainda que o acréscimo, para boa parte deles, ficasse em torno de 2%. O próprio Sintego reconhecia isso.

O problema é que a proposta de mudança no plano de carreira reduzia o aumento salarial na progressão de carreira para os professores que já recebiam acima do piso nacional. Sob esse ponto de vista, a revolta era causada pela frustração da expectativa de receber um reajuste maior. “O governo passa a pagar o piso para os 932 professores com formação no ensino médio (nível P-I) e deixa mais de 29 mil docentes (níveis P-II, P-III e P-IV) sem o reajuste proporcional”,^{XXV} resumiu o Sintego, em nota pública.

A tensão foi crescendo até a deflagração da greve em 6 de fevereiro de 2012. Thiago jogou duro: cortou o ponto e suspendeu o pagamento aos grevistas. De acordo com o Sintego, o primeiro dia de paralisação atingiu 80% das escolas estaduais no interior e 70% na capital Goiânia.

A negociação passou a ser feita diretamente com o governador Perillo. A relação entre o sindicato e o secretário havia se deteriorado completamente. A professora Bia, que sucedeu Iêda à frente do Sintego, classificou a passagem de Thiago pela Secretaria da Educação de Goiás como nociva ao ensino e à aprendizagem no estado: “Thiago Peixoto foi o pior secretário da Educação da história de Goiás”.

O Sintego chegou a entregar a Perillo um abaixo-assinado com cerca de 63 mil assinaturas, pedindo a saída de Thiago. O documento afirmava que “o secretário não atende ao perfil necessário ao cargo”.^{XXVI}

Perillo, por sua vez, enfrentava dificuldades em outra área. Politicamente, ele estava bastante fragilizado, depois das denúncias de envolvimento com o empresário de jogos Carlinhos Cachoeira. O desgaste por conta da greve complicava a situação. Thiago, que a essa altura havia trocado o PMDB pelo recém-criado PSD, corria o risco de virar um peso insuportável para o governador tucano. A tensão crescia e, entre os assessores mais próximos do secretário, já havia gente com medo de que o chefe perdesse o emprego. Em um jantar após o expediente, um deles comentou: “Acho que amanhã vamos estar todos exonerados”.

Thiago também cogitava essa possibilidade: seria uma grande decepção sair “por baixo”, derrotado pelo sindicato e tido como inimigo dos professores. Ainda mais da função que sempre desejou exercer – e depois de tantos sacrifícios e conquistas. Estava claro que o cargo estava atrelado a riscos como esse, e Thiago acreditava que, para fazer a diferença na educação, era mesmo necessário enfrentá-los.

EPÍLOGO

A greve dos professores terminou em 27 de março de 2012, após 51 dias de paralisação. Foram inúmeras reuniões até que os professores aceitassem retomar o trabalho, com a promessa de reajuste para parte da categoria e a volta do acréscimo salarial para mestres e doutores, nos percentuais de 40% e 50%, respectivamente, como ocorria antes da incorporação da gratificação por titularidade.

O corte do ponto dos grevistas parece ter impactado os ânimos. Segundo Thiago, teria pesado também o medo de perda do bônus por assiduidade. Ao final da greve, houve acordo para a devolução do dinheiro referente aos dias descontados pela Secretaria da Educação, mediante reposição das aulas. Do ponto de vista dos estudantes, naturalmente, o ano letivo sofreu atrasos.

A decisão de cortar o ponto dos grevistas teve falhas de execução, considerando que até mesmo profissionais legalmente afastados do trabalho, como professoras em licença-maternidade, tiveram dias descontados. O Ministério Público foi acionado, e a Secretaria admitiu o erro, anunciando que já havia determinado o ressarcimento na folha do mês seguinte.

Os resultados do Ideb de 2011 foram divulgados no segundo semestre de 2012 e serviram de alento a Thiago. Após o desgaste da greve, o índice do ensino médio da rede estadual aumentou e o estado subiu para a quinta posição do *ranking* nacional. Para o secretário, o resultado mostrou que a reforma estava no caminho certo.

Thiago não tinha dúvida de que a melhora no Ideb era reflexo das políticas adotadas em seu primeiro ano de gestão, a começar pela Avaliação Diagnóstica que, desde março de 2011, preparou alunos e professores para a Prova Brasil e o Saeb. O Pacto avançou na reforma curricular, na atuação dos tutores pedagógicos ligados diretamente ao gabinete do secretário e no combate à evasão escolar, por meio de uma central telefônica que entrava em contato com as famílias de alunos ausentes. “A alma da Secretaria passou a ser o pedagógico”, resumiu o secretário.

Ele deixou o cargo em 31 de dezembro de 2013, para candidatar-se à reeleição como deputado federal no ano seguinte. Por maior que fosse o seu interesse na educação, Thiago era, acima de tudo, um político. Das 1.095 escolas que prometeu visitar, ele foi a quase 800.

Os atritos com o Sintego não terminaram com sua saída da Secretaria. Ao contrário, acirraram-se. O sindicato mobilizou-se contra a reeleição de Thiago, fazendo campanha para impedir a renovação do mandato. Como ele mesmo conta: “Montaram campanha contra mim no estado inteiro, com panfleto, rede social. Em 90% dos encontros políticos que eu fazia, tinha sindicato na porta, protestando”, contou Thiago.

Durante a campanha de 2014, foram divulgados os resultados do Ideb de 2013, quando a rede estadual de Goiás alcançou a primeira colocação no *ranking* nacional do ensino médio, com índice de 3,8. Thiago relembra: “Acho que foi o dia mais feliz da minha vida”.

Em termos de pontuação no Ideb, o avanço maior tinha ocorrido no biênio anterior, de 2009 para 2011, quando o indicador do ensino médio pulou de 3,1 para 3,6. Em 2013, quando a rede estadual subiu ao topo do *ranking*, a elevação ficou em 0,2. “O resultado que nós entregamos está longe do ideal. Seu principal mérito é mostrar que é possível ter incrementos”, disse Thiago, acrescentando: “O Ideb do nosso estado não é

referência para o Brasil. Eu seria medíocre se pensasse isso. Mas provamos que se consegue alterar o curso da educação com visão de curto prazo”.

De acordo com o Sintego, porém, o avanço da rede estadual de ensino médio não decorria de melhora na aprendizagem, longe disso. A presidente do sindicato, professora Bia, atribuía o êxito a uma política deliberada de aprovação de estudantes com o intuito de aumentar o Ideb artificialmente – o Ideb é calculado com base na nota dos alunos e no percentual de estudantes aprovados ao final de cada ano letivo. A acusação de Bia, então repetida por outros professores, era de que a Secretaria da Educação determinaria a aprovação de estudantes a fim de aumentar o índice de aprovação – e, por conseguinte, o próprio Ideb da rede estadual. “São dados mascarados. Se o critério do Ideb é em cima da reprovação, aqui em Goiás foi proibido reprovar aluno”, afirmou Bia.

Thiago, já na condição de ex-secretário da Educação, foi reeleito deputado federal para o período 2015-2018, mas com menos votos do que na eleição de 2010.

ANEXOS

DADOS DE MATRÍCULA NO ENSINO MÉDIO DE GOIÁS

	2007	2009	2011	2013
Número de escolas de ensino médio total	831	859	894	901
Número de escolas de ensino médio da rede estadual	575	583	603	606
Número de alunos de ensino médio total	272.086	265.945	262.713	258.243
Número de alunos de ensino médio da rede estadual	236.594	227.654	220.525	213.010

Fonte: Inep, 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/inep-data>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

DADOS DE PROFICIÊNCIA E FLUXO NO ENSINO MÉDIO DE GOIÁS

	2007	2009	2011	2013
Ideb EM – Total	3,1	3,4	3,8	4
Aprovação EM – Total	0,74	0,75	0,8	0,85
Proficiência EM – Total	4,9	5,18	5,09	5,04
Ideb EM – Estadual	2,8	3,1	3,6	3,8
Aprovação EM – Estadual	0,73	0,73	0,83	0,88
Proficiência EM – Estadual	3,89	4,19	4,37	4,33
Ideb EM – Particular	5,7	5,8	5,5	5,5
Aprovação EM – Particular	0,95	0,94	0,95	0,96
Proficiência EM – Particular	5,98	6,18	5,82	5,75

Fontes de pesquisa: Inep, 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/cenario-educacional>>; QEdu, 2018. Disponível em: <<https://www.qedu.org.br/brasil/ideb>>. Acessos em: 10 jul. 2018.

JUSTIÇA NEGA PEDIDO DE THIAGO PEIXOTO PARA CALAR SINTEGO

02 de setembro de 2014 | 09:53

A justiça negou o pedido do ex-secretário Thiago Peixoto de proibir o Sintego de divulgar o panfleto “Thiago Peixoto, o vilão da Educação de Goiás” que traz informações sobre ações, que prejudicaram enormemente os trabalhadores da rede estadual de ensino, durante o tempo em que esteve à frente da secretaria. O ex-secretário pediu ainda que a justiça use seu Poder de Polícia e apreenda todo o material, numa clara tentativa de calar o Sintego e os educadores.

No panfleto, o sindicato elenca uma série de expedientes utilizados por Thiago, que causaram prejuízos financeiros e profissionais irreparáveis a milhares de trabalhadores, como a alteração no Plano de Carreira para incorporar a titularidade; o não cumprimento do acordo com os educadores; os oito meses de calote no reajuste do Piso; a incorporação de direitos dos funcionários das escolas para complementação do salário mínimo e a contratação de temporários em detrimento da realização de concurso público. Traz ainda um levantamento que calcula o prejuízo de mais de R\$ 30 mil reais aos professores que tiveram a titularidade incorporada e sofreram os oito meses de calote.

Na decisão, ao contrário do que pretendia Thiago, o juiz auxiliar Jesus Crisóstomo de Almeida, entendeu que “todo homem público, e o ex-Secretário de Educação do Estado de Goiás, candidato a deputado federal, é um deles, está sujeito a críticas, próprias da liberdade de expressão, de comunicação e de opinião.”

Como argumento para calar o Sintego, Thiago Peixoto alegou que o panfleto é prejudicial a sua imagem. Para a vice-presidenta do Sintego, Lêda Leal, “prejudicial foi a aprovação de uma lei que destruiu a carreira dos professores, com a incorporação da titularidade, e a falta de política de valorização profissional que nega aos administrativos o crescimento na carreira com salário justo”.

Sobre essa pretensão do ex-secretário de que o panfleto é prejudicial a sua imagem o juiz afirmou que “o fato de constar no panfleto impugna-

do opinião desfavorável, por si só, não macula a propaganda ou mesmo a imagem do candidato, de sorte a degradá-lo ou, ainda, ofender-lhe a honra e a moral ou mesmo caracteriza assertiva sabidamente inverídica”.

Ao concluir a decisão, o juiz Jesus Crisóstomo de Almeida ainda afirma: “Ocupar um cargo público de tamanha visibilidade traz, sem dúvidas, bônus imensuráveis a um homem público, entretanto, deve-se suportar o ônus de ocupá-lo, pois sempre estará sujeito a críticas lançadas à sua gestão frente à secretaria”.

“É uma atitude típica dos ditadores, que calavam seus opositores para que a sociedade não conhecesse das suas maldades e é uma vitória dos educadores que estão exercendo o seu direito de se posicionar e gritar contra todos os prejuízos que tiveram quando Thiago Peixoto foi secretário da Educação”, afirmou Bia de Lima, presidenta do Sintego.

Disponível em: <<http://sintego.org.br/noticia/justica-nega-pedido-de-thiago-peixoto-para-calar-sintego/pag/1>>. Acesso em: 2 set. 2014.

PLANO DE CARREIRA DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

CAPÍTULO II DAS VANTAGENS PECUNIÁRIAS

[...]

SEÇÃO II DA GRATIFICAÇÃO PELO EVENTUAL DESEMPENHO DO MAGISTÉRIO EM LUGAR DE DIFÍCIL ACESSO OU PROVIMENTO.

- Revogado pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, II.

SEÇÃO VI DA GRATIFICAÇÃO DE TITULARIDADE

~~Art. 60. Será concedida ao professor efetivo uma gratificação de titularidade mediante a apresentação de certificado ou certificados de cursos de aprimoramento, aperfeiçoamento profissional ou pós-gra-~~

duação na área educacional ou na sua área de formação, conforme o disposto no art. 61 desta lei.

- Revogado pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, II.

[...]

SEÇÃO VIII-A

DA GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO

Acrescido pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, II.

Art. 63-A. Será concedida ao professor uma gratificação de desempenho de 10% (dez por cento), sucessivamente, até o máximo de 60% (sessenta por cento), calculada sobre o vencimento na referência do respectivo cargo de provimento efetivo do Quadro Permanente, mediante o preenchimento simultâneo das seguintes condições:

Acrescido pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, II.

I - aprovação em avaliação, a ser regulamentada por ato do Chefe do Executivo;

Acrescido pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, II.

II - interstício mínimo de 3 (três) anos, contados da data da última concessão.

Acrescido pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, II.

Parágrafo único. Os acréscimos pecuniários de que trata o *caput* dar-se-ão escalonadamente sempre à razão de 10% (dez por cento).

Acrescido pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, II.

Art. 63-B. A concessão da gratificação de que trata o art. 63-A terá como limite anual 20% (vinte por cento) do total dos professores em atividade pedagógica.

Acrescido pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, II.

Art. 63-C. A avaliação de que trata o inciso I do art. 63-A será realizada anualmente pela Secretaria da Educação e Secretaria de Gestão e Planejamento, considerando-se aprovado o professor que ultrapassar os níveis mínimos de desempenho exigidos no formulário de desempenho e na prova objetiva.

Acrescido pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, II.

SEÇÃO VIII-B

DA GRATIFICAÇÃO DE FORMAÇÃO AVANÇADA

Acrescido pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, II.

Art. 63-D. Será concedida ao professor gratificação de formação avançada em razão da conclusão de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, em nível de mestrado e doutorado, em instituição de ensino oficial ou devidamente credenciada por órgão oficial, mediante o preenchimento dos seguintes requisitos:

Acrescido pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, II.

I - apresentação do certificado de conclusão respectivo;

Acrescido pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, II.

II - aprovação do título por comissão especial da Secretaria da Educação, com a finalidade de avaliar a idoneidade da instituição de ensino em que foi realizado o curso.

Acrescido pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, II.

Art. 63-E. A gratificação de formação avançada será calculada sobre o vencimento na referência que o professor ocupar, de forma não cumulativa, à razão de:

Acrescido pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, II.

I - 40% (quarenta por cento), para cursos de pós-graduação *stricto sensu*, em nível de mestrado;

Redação dada pela Lei nº 17.665, de 18-06-2012, art. 1º, III.

I - 10% (dez por cento), para cursos de pós-graduação *stricto sensu*, em nível de mestrado;

Acrescido pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, II.

II - 50% (cinquenta por cento), para cursos de pós-graduação *stricto sensu*, em nível de doutorado.

Redação dada pela Lei nº 17.665, de 18-06-2012, art. 1º, III.

II - 20% (vinte por cento), para cursos de pós-graduação *stricto sensu*, em nível de doutorado.

- Acrescido pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, II.

[...]

Parágrafo único. Não haverá prejuízo na progressão horizontal caso a Secretaria da Educação não proceda à avaliação de desempenho prevista no inciso II deste artigo.

Redação dada pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, III.

[...]

CAPÍTULO III

DA PROGRESSÃO

[...]

III - tiver participado com aproveitamento de, pelo menos, 120 (cento e vinte) horas de programas ou cursos de capacitação que lhe deem suporte para o seu exercício profissional, na modalidade presencial ou à distância, oferecidos pela Secretaria da Educação ou por instituição devidamente credenciada, com duração mínima de 20 (vinte) horas cada um, condicionada à aprovação do título por comissão especial da Secretaria da Educação, com a finalidade de avaliar a idoneidade da instituição em que foi realizado o curso.

Redação dada pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, III.

~~III – tiver participado, com aproveitamento de, pelo menos 120 horas, de programas ou cursos de capacitação que lhe dêem suporte para o seu exercício profissional, na modalidade presencial ou à distância, oferecidos pela Secretaria da Educação ou por instituição devidamente credenciada, desde que reconhecidos por órgão competente, com duração mínima de 20 (vinte) horas cada um.~~

Parágrafo único. Não haverá prejuízo na progressão horizontal caso a Secretaria da Educação não proceda à avaliação de desempenho prevista no inciso II deste artigo.

Redação dada pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, III.

~~Parágrafo único. Caso a Secretaria da Educação não proceda à avaliação de desempenho prevista no inciso II, ou não ofereça programas ou cursos de capacitação previstos no inciso III do “caput”, não haverá prejuízo na progressão horizontal.~~

[...]

CAPÍTULO IV DO QUANTITATIVO DOS CARGOS

[...]

Art. 210. Os valores dos vencimentos básicos dos professores do Quadro Permanente e dos professores do Quadro Transitório são estabelecidos, a partir de 1º de janeiro de 2012, de acordo com os Anexos I e II, respectivamente.

Redação dada pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, IV.

~~Art. 210. Os valores dos vencimentos básicos dos professores e professores assistentes passam a ser determinados a partir de 1º de abril de 2002, de acordo com os Quadros 3 e 4, respectivamente, sendo-lhes assegurada uma antecipação de 1/3 (um terço) da diferença em 1º de setembro de 2001 e outro terço da diferença em 1º de fevereiro de 2002.~~

[...]

§ 2º O montante dos vencimentos de que tratam os Anexos referidos no *caput* compreenderá, independentemente da percepção atual ou não pelo professor, a gratificação de titularidade à razão de 30% (trinta por cento), inclusive para aposentados e pensionistas.

Redação dada pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, IV.

§ 2º. A diferença de vencimento:

I – do nível I para o nível II será de 13,07% sobre a referência correspondente do nível I;

Revogado pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, V.

II – do nível II para o nível III será de 34,05% sobre a referência correspondente do nível II;

Revogado pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, V.

III – do nível III para o nível IV será de 12,75% sobre a referência correspondente do nível III.

Revogado pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011, art. 1º, V.

[...]

ANEXO I

Redação dada pela Lei nº 17.557, de 20-01-2012, em vigor a partir de 1º-02-2012.

QUADRO PERMANENTE

CARGO	CH	REFERÊNCIA / VENCIMENTO						
		A	B	C	D	E	F	G
P-I	20	730,00	744,60	759,49	774,68	790,17	805,97	822,09
	30	1.095,00	1.116,90	1.139,24	1.162,02	1.185,26	1.208,97	1.233,15
	40	1.460,00	1.489,20	1.518,98	1.549,36	1.580,35	1.611,96	1.644,20
P-II	20	751,97	767,01	782,35	798,00	813,96	830,24	846,84
	30	1.127,96	1.150,52	1.173,53	1.197,00	1.220,94	1.245,36	1.270,27
	40	1.503,94	1.534,02	1.564,70	1.595,99	1.627,91	1.660,47	1.693,68
P-III	20	1.008,02	1.028,18	1.048,74	1.069,71	1.091,10	1.112,92	1.135,18
	30	1.512,02	1.542,26	1.573,11	1.604,57	1.636,66	1.669,39	1.702,78
	40	2.016,03	2.056,35	2.097,48	2.139,43	2.182,22	2.225,86	2.270,38
P-IV	20	1.136,54	1.159,27	1.182,46	1.206,11	1.230,23	1.254,83	1.279,93
	30	1.704,80	1.738,90	1.773,68	1.809,15	1.845,33	1.882,24	1.919,88
	40	2.273,07	2.318,53	2.364,90	2.412,20	2.460,44	2.509,65	2.559,84

ANEXO I

Acrescido pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011.

QUADRO PERMANENTE

CARGO	CH	REFERÊNCIA / VENCIMENTO						
		A	B	C	D	E	F	G
P-I	20	697,50	711,45	725,68	740,19	754,99	770,09	785,09
	30	1.046,25	1.067,18	1.088,52	1.110,29	1.132,50	1.155,15	1.178,25
	40	1.395,00	1.422,90	1.451,36	1.480,39	1.510,00	1.540,20	1.571,00
P-II	20	751,97	767,01	782,35	798,00	813,96	830,24	846,84
	30	1.127,96	1.150,52	1.173,53	1.197,00	1.220,94	1.245,36	1.270,27
	40	1.503,94	1.534,02	1.564,70	1.595,99	1.627,91	1.660,47	1.693,68
P-III	20	1.008,02	1.028,18	1.048,74	1.069,71	1.091,10	1.112,92	1.135,18
	30	1.512,02	1.542,26	1.573,11	1.604,57	1.636,66	1.669,39	1.702,78
	40	2.016,03	2.056,35	2.097,48	2.139,43	2.182,22	2.225,86	2.270,38
P-IV	20	1.136,54	1.159,27	1.182,46	1.206,11	1.230,23	1.254,83	1.279,93
	30	1.704,80	1.738,90	1.773,68	1.809,15	1.845,33	1.882,24	1.919,88
	40	2.273,07	2.318,53	2.364,90	2.412,20	2.460,44	2.509,65	2.559,84

ANEXO II

- Acrescido pela Lei nº 17.508, de 22-12-2011.

QUADRO TRANSITÓRIO

CARGO	CH	REFERÊNCIA / VENCIMENTO						
		A	B	C	D	E	F	G
PA-A	20	586,51	598,24	610,20	622,40	634,85	647,55	660,50
	30	852,57	869,62	887,01	904,75	922,85	941,31	960,14
	40	1.136,76	1.159,50	1.182,69	1.206,34	1.230,47	1.255,08	1.280,18
PA-B	20	609,62	621,81	634,25	646,94	659,88	673,08	686,54
	30	902,67	920,72	939,13	957,91	977,07	996,61	1.016,54
	40	1.203,56	1.227,63	1.252,18	1.277,22	1.302,76	1.328,82	1.355,40
PA-C	20	635,19	647,89	660,85	674,07	687,55	701,30	715,33
	30	952,79	971,85	991,29	1.011,12	1.031,34	1.051,97	1.073,01
	40	1.270,38	1.295,79	1.321,71	1.348,14	1.375,10	1.402,60	1.430,65
PA-D	20	751,97	767,01	782,35	798,00	813,96	830,24	846,84
	30	1.127,96	1.150,52	1.173,53	1.197,00	1.220,94	1.245,36	1.270,27
	40	1.503,94	1.534,02	1.564,70	1.595,99	1.627,91	1.660,47	1.693,68

Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2001/lei_13909.htm>. Acesso em: 1º out. 2018.

NOTAS

- I TODOS PELA EDUCAÇÃO. Indicadores por localidade. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/dados-5-metas#grafico.>>. Acesso em: 28 ago. 2018.
- II *Waiting for “Superman”*. Direção: Davis Guggenheim. EUA, 2010, (102 min).
- III Secretaria da Educação de Goiás. Thiago percorre doze escolas no primeiro dia do ano letivo. 25 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://educacao.go.gov.br/imprensa/?Noticia=2534>>. Acesso em: 14 abr. 2018.
- IV Secretaria da Educação de Goiás. Avaliação diagnóstica na rede estadual é inédita em Goiás. 3 mar. 2011. Disponível em: <www.educacao.go.gov.br/imprensa/?Noticia=2578>. Acesso em: 1º out. 2018.
- V Secretaria da Educação de Goiás. Secretaria da Educação divulga números de avaliação interna. 1º abr. 2011. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br/imprensa/?Noticia=2619>>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- VI Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás. Avaliação sim, mas com diálogo. Portal do Sintego. 6 abr. 2011. Disponível em: <<http://sintego.org.br/noticia/avaliacao-sim-mas-com-dialogo>>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- VII Secretaria da Educação de Goiás. Reajuste para diretores de escolas passa a valer já em abril. 1º mar. 2011. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br/imprensa/?Noticia=2576>>. Acesso em: 1º maio. 2018.
- VIII Secretaria da Educação de Goiás. Diretores demonstram boa receptividade às mudanças anunciadas pelo secretário Thiago Peixoto. 28 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br/imprensa/?Noticia=2573>>. Acesso em: 1º maio. 2018.
- IX Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás. Thiago Peixoto acaba com gestão democrática nas escolas da rede estadual. 14 jun. 2011. Portal da CNTE. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/comunicacao/giro-pelos-estados/7930-thiago-peixoto-acaba-com-gestao-democratica-nas-escolas-da-rede-estadual>>. Acesso em: 14 abr. 2018.
- X Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás. Sintego acompanha eleições para diretor na rede estadual. 28 jun. 2011. Disponível em: <<http://sintego.org.br/noticia/sintego-acompanha-eleicoes-para-diretor-na-rede-estadual>>. Acesso em: 1º maio. 2018.
- XI Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás. Presidenta do Sintego assume cargo de membro... Portal da CUT. 14 mar. 2011. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/presidenta-do-sintego-assume-cargo-de-membro-do-conselho-estadual-da-educacao-9597>>. Acesso em: 14 abr. 2018.
- XII Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás. Thiago Peixoto acaba com gestão democrática nas escolas da rede estadual. 14 jun. 2011. Portal da CNTE. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/comunicacao/giro-pelos-estados/7930-thiago-peixoto-acaba-com-gestao-democratica-nas-escolas-da-rede-estadual>>. Acesso em: 14 abr. 2018.
- XIII Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás. Acontece hoje 2ª processo de escolha de diretor nas escolas estaduais. 31 ago. 2011. Disponível em: <<http://sintego.org.br/noticia/acontece-hoje-2-processo-de-escolha-de-diretor-nas-escolas-estaduais>>. Acesso em: 1º maio 2018.
- XIV Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás. GO: Thiago Peixoto acaba com gestão democrática nas escolas da rede estadual. 14 jun. 2011. Portal da CNTE. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/comunicacao/giro-pelos-estados/7930-thiago-peixoto-acaba-com-gestao-democratica-nas-escolas-da-rede-estadual>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

- XV De acordo com a nota pública do Sintego à sociedade goiana, publicada no portal do sindicato em 24 de janeiro de 2012, havia 932 professores em um universo de mais de 29 mil docentes da rede estadual ganhando abaixo do piso nacional em 2012, quando o governo estadual passou a pagar valores acima do piso para todos os professores. Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás. Nota Pública à sociedade goiana. Disponível em: <<http://sintego.org.br/noticia/nota-publica-do-sintego-a-sociedade-goiana>>. Acesso em: 1^a maio 2018.
- XVI Secretaria da Educação de Goiás. Jornal Valor Econômico destaca planos da Seduc-GO. 26 jan. 2011. Disponível em: <<http://seduc.go.gov.br/imprensa/?Noticia=2536>>. Acesso em: 14 abr. 2018.
- XVII Na Seduc tinha professor com mestrado no serviço de xerox. *Jornal Opção*, ed. 1.874, 5-11 jun. de 2011. Disponível em: <http://www.jornalopcao.com.br/posts/entrevista/na-seduc-tinha-professor-com-mestrado-no-servico-de-xerox>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- XVIII Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás. Secretaria de Educação dá mais um golpe nos trabalhadores. 27 jul. 2011. Disponível em: <<http://sintego.org.br/noticia/secretaria-estadual-de-educacao-da-mais-um-golpe-nos-trabalhadores>>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- XIX Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás. Em defesa da educação e dos trabalhadores. 12 ago. 2011. Disponível em: <<http://sintego.org.br/noticia/em-defesa-da-educacao-e-dos-trabalhadores>>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- XX O Pacto pela Educação faz referência às ações iniciadas pela gestão de Thiago Peixoto antes de seu lançamento. Na página da internet em que apresenta o pacto, a Secretaria da Educação de Goiás fez isso com relação ao bônus por assiduidade, chamado de Programa Reconhecer, ao descrever o Pilar D do Pacto (“estruturar sistema de reconhecimento e remuneração por mérito”). Secretaria da Educação de Goiás. Pacto pela Educação. Disponível em <<http://www.seduc.go.gov.br/especiais/pactopelaeducacao/pilares.asp>>. Acesso em: 25 maio 2018.
- XXI Idem.
- XXII Secretaria da Educação de Goiás. Governo de Goiás anuncia diretrizes do Pacto Pela Educação. 5 set. 2011. Disponível em: <<http://www.seduc.go.gov.br/imprensa/?Noticia=2955>>. Acesso em: 14 abr. 2018.
- XXIII Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás. Reforma Educacional precisa passar pelos trabalhadores em Educação. 11 set. 2011. Disponível em: <<http://sintego.org.br/noticia/refor-ma-educacional-precisa-passar-pelos-trabalhadores-em-educacao>>. Acesso em: 30 abr. 2018.
- XXIV Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás. Deputados aprovam em 1^a votação projeto de lei que destrói a carreira do professor. 15 dez. 2011. Disponível em: <<http://sintego.org.br/noticia/deputados-aprovam-em-1-votacao-projeto-de-lei-que-destroi-a-carreira-do-professor>>. Acesso em: 15 abr. 2018.
- XXV Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás. Nota pública do Sintego à sociedade goiana: a verdade sobre as medidas do governador Marconi para a rede estadual de Educação. 24 jan. 2012. Disponível em: <<http://sintego.org.br/noticia/nota-publica-do-sintego-a-sociedade-goiana>>. Acesso em: 28 ago. 2018.
- XXVI Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás. Trabalhadores decidem manter greve suspensa até definir últimas negociações. 20 abr. 2012. Disponível em: <<http://sintego.org.br/noticia/trabalhadores-decidem-manter-greve-suspensa-ate-definir-ultimas-negociacoes>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

Capítulo 11

Aprendendo e ensinando com casos de educação

Márcia Miranda Soares¹

Para cumprir sua proposta, que é ensinar e ajudar a ensinar públicos diversos sobre políticas educacionais no Brasil, este livro buscou inovar no seu formato e na sua linguagem. A estratégia, para isso, foi apresentar seis casos recentes que versam sobre reformas educacionais em quatro municípios e dois estados brasileiros, de 1997 a 2014. Escritos em linguagem jornalística, os casos suscitam muitas questões e possibilitam usos variados, inclusive como material de apoio pedagógico, conforme apresentado no capítulo “O estudo de caso como estratégia didática”.

Cumprir observar que os casos foram selecionados não pelo seu sucesso, como é comum quando se trata de discutir práticas. Também não são casos de insucesso, que buscam apresentar ou explicar fatores que podem levar ao fracasso. O certo a dizer é que são casos que apresentam desafios reais aos gestores da política educacional, situados no alto escalão de governos, os chamados *policy-makers*, responsabilizados por buscar melhorias em uma realidade de ensino obrigatório e público.

Esses desafios estão relacionados, principalmente, aos atores, seus interesses e modos de atuar, à realidade da política educacional brasileira e ao contexto específico de cada experiência. Para fazer frente aos desafios, essas lideranças políticas definem estratégias, negociam, buscam obter apoios e neutralizar resistências, enquanto avançam em suas reformas, em ritmos distintos. Alguns dos resultados de suas decisões e estratégias podem ser

1 Escrito por Márcia Miranda Soares e revisado pelos organizadores em 2018. Biografia completa da autora e material adicional disponíveis no *site*: <www.casosdepoliticaspUBLICAS.com.br>.

observados nos relatos, mas não há o “Fim!” e muito menos o final feliz que os leitores podem almejar. A estratégia narrativa termina com indagações, buscando evitar que o leitor tome ou absorva conclusões precipitadas.

Com esse desenho, o livro seleciona o que se pode denominar *casos diversos* (SEAWRIGHT; GERRING, 2008) e busca apresentá-los com riqueza de detalhes, tendo o cuidado de não oferecer caminhos fáceis e irreais de conhecimento, mas buscando levar o leitor à reflexão. Isso não significa menosprezar a teoria – que poderia ser a origem para a seleção dos casos –; é tão somente um caminho inverso para mobilizá-la, tendo como ponto de partida as experiências relatadas. Assim, as questões que emergem são: O que podemos aprender com esses casos? E como as teorias da gestão pública e de liderança podem nos ajudar a entendê-los?

A primeira questão é mais aberta, comporta múltiplas respostas e torna os casos profícuos para estimular debates em salas de aula e nos espaços de gestão de políticas públicas. Esses debates podem ser conduzidos com liberdade, deixando que os participantes mobilizem diferentes conhecimentos e visões de mundo para tentar compreendê-los. A segunda questão não é tão abrangente, exigindo uma análise dos casos baseada no conhecimento acumulado nesse campo multidisciplinar que é a gestão pública. Então, o caminho mais produtivo para aprender ou ensinar utilizando os casos apresentados é conciliar as duas estratégias, ou seja, discuti-los livremente e depois mobilizar algumas teorias relacionadas aos conteúdos expostos para melhor qualificar o debate. Com isso, completa-se a associação desejada, a teoria se apresenta para ajudar a entender casos reais, e isso a torna mais atraente e fácil de ser assimilada.

Com o propósito de conectar a empiria à teoria, os capítulos de introdução e de apresentação dos conceitos e teorias de liderança e gestão pública calçam o terreno para a interpretação e para o debate dos casos. É também nessa perspectiva que se apresenta este capítulo final, cujo objetivo principal é analisar os seis casos a partir de alguns eixos teóricos disponíveis na literatura de gestão pública, mais especificamente no subcampo da análise de políticas públicas. Os eixos de análise representam os desafios a serem superados nas experiências dos gestores, diante do propósito de inovar a gestão educacional: atores, formas de implementar, instituições e contextos.

OS ATORES E SEUS INTERESSES

Conforme Secchi (2015), as políticas públicas resultam da atuação de atores políticos e impactam outros atores sociais, algumas vezes de forma positiva e outras, de forma negativa. Entender quem são os atores que participam de uma política pública (os chamados *stakeholders*), seus interesses, seus poderes, como se organizam e atuam é algo fundamental para compreendê-los. Assim, reformas educacionais são formuladas, implementadas e se institucionalizam ou perecem por iniciativas de atores. Seu maior êxito ou fracasso também é resultado, em grande medida, de concepções e ações desses atores.

Analisando os casos deste livro sob a perspectiva dos atores, têm-se como foco principal as lideranças políticas, destacadamente os(as) secretários(as) de Educação – municipal ou estadual. Esses agentes, que ascenderam ao poder por designação de prefeitos e governadores, foram os principais decisores (*policy-makers*) das experiências de reformas educacionais relatadas. Ao estabelecer essas propostas e buscar implementá-las, eles se depararam com outros atores, com interesses similares ou distintos, que se constituíram apoiadores ou opositores.

Ainda no grupo político, aparecem os prefeitos como apoiadores de seus secretários nos casos do Rio de Janeiro e de Florianópolis. Sobral e Belo Horizonte são casos distintos, porque os prefeitos aparecem também como importantes tomadores de decisão sobre as reformas. Em Sobral, há ainda uma grande conexão familiar entre o prefeito, o chefe de gabinete, seu irmão e a secretária de Educação, sua prima, para gerir as mudanças que almejavam na educação, considerada precária no município.² Em Belo Horizonte, o desafio de ampliar o número de Unidades Municipais de Educação Infantil (Umei), promessa de campanha do prefeito para minimizar a “falta de vagas na educação infantil, principalmente em creches”, era interesse comum da secretária e do prefeito. Contudo, havia discordância entre ambos sobre como fazer isso: a proposta do prefeito era a adoção de uma parceria público-privada (PPP) para a construção rápida

2 Isso no primeiro mandato do prefeito, de 1997 a 2000. De 2001 a 2004, o irmão do prefeito ocupa o cargo de secretário de Educação.

das unidades, algo que sofria resistência da secretária, do partido desta, o PT, e, principalmente, do sindicato dos trabalhadores em educação. Também nos estados, em Goiás e no Amazonas, os governadores aparecem como apoiadores dos secretários.

Os legisladores, atores políticos importantes, aparecem sem maiores desdobramentos nos relatos dos casos, votando medidas das reformas, sem se manifestarem como atores de veto (*veto players*). Em Belo Horizonte, a despeito da mobilização do sindicato junto aos vereadores para barrar o projeto de PPP para construção das Umei, há aprovação da proposta, inclusive pela força da coalizão do executivo municipal. O mesmo ocorre no Rio, pois, mesmo sob pressão, os vereadores votam projeto que altera a carreira docente. E também em Goiás, onde a Assembleia Legislativa aprova mudanças na carreira do magistério, sob protesto do sindicato. Em Florianópolis, tem-se a negociação do secretário com o vereador de oposição para aprovação do empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em uma comissão da Câmara Municipal. Em Sobral, o prefeito tem amplo apoio na Câmara Municipal, apesar de os relatos apontarem que as reformas diminuía a influência dos vereadores na nomeação de diretores e professores das escolas, algo que contribuía para a baixa qualificação desses servidores, com impactos diretos nos resultados da educação. Houve descontentamento dos vereadores quando foram alteradas as regras de acesso a essas funções, mas o prefeito teve força política para contornar a situação e evitou resistências paralisadoras.

Já os atores do sistema de justiça (tribunais, Ministério Público e Defensoria Pública) têm, cada vez mais, ganhado proeminência no âmbito das políticas públicas brasileiras, destacadamente as sociais, em um fenômeno que tem sido caracterizado como judicialização. Conforme Vianna, Burgos e Salles (2007, p. 41), “o juiz torna-se protagonista direto da questão social. Sem política, sem partidos ou uma vida social organizada, o cidadão volta-se para ele, mobilizando o arsenal de recursos criado pelo legislador a fim de lhe proporcionar vias alternativas para a defesa e eventuais conquistas de direitos”. É exemplar o caso de Florianópolis, no qual o secretário apresenta, como uma das motivações para a busca de empréstimo com o BID, a pressão do Ministério Público e da Justiça para ampliação das vagas

na educação infantil, com sentenças “obrigando a Secretaria Municipal de Educação a matricular crianças em creches perto de suas casas e em período integral” e com um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado pela prefeitura com o Ministério Público de Santa Catarina, comprometendo-se a ampliar as vagas em creches.

Saindo do campo propriamente decisório das reformas, no qual se destacam os políticos, e analisando a implementação delas, observa-se nos casos a emergência de novos atores sociais. Primeiro, há os burocratas que, conforme Marques (2013), dada a primazia dos estudos para compreender os processos de tomada de decisões, foram relegados a segundo plano até os anos 1950, quando isso passou a ser alterado. Na atualidade, entende-se que os burocratas, ao implementarem, tomam decisões importantes sobre as políticas públicas e têm papel decisivo em seus resultados (SUBIRATS, 2006). Contudo, compreender a burocracia não é fácil, porque ela não é uniforme, e uma maneira de estudá-la é pela sua posição na estrutura organizacional de governo, o que nos remete aos conceitos de burocracia de médio escalão e burocracia de nível de rua.³

Os casos apresentados destacam a atuação do alto escalão do governo e não desses dois tipos de burocratas. Contudo, eles emergem, em três casos, na relação com o alto escalão, e enfatizam uma dimensão importante sobre burocracia, tratada pela literatura: os conflitos de interesses que podem ocorrer entre políticos e burocratas. Em Sobral, os diretores de escolas, médio escalão da burocracia, eram selecionados por mecanismos clientelísticos, e esse foi um dos pontos de mudança das reformas implementadas. Também em Sobral, os professores, típicos burocratas de nível de rua, vinham de um legado de recrutamento clientelístico que contribuiu para a sua baixa qualificação e criou dificuldades para a política de educação obter resultados crescentes. No Rio de Janeiro, os professores ganharam destaque pelas resistências que ofereceram às mudanças propostas pela nova secretária de Educação.

3 Por burocracia de médio escalão entendem-se “atores que desempenham função de gestão e direção intermediária (como gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores)” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 465). Já o termo burocracia de nível de rua, cunhado por Lipsky (1980), caracteriza aqueles que interagem diretamente com o beneficiário da política e têm alta discricionariedade na execução de seu trabalho (SECCHI, 2015, p. 106).

Para além dos políticos e burocratas, os sindicatos⁴ também emergem nos casos e são importantes para as reformas. No Rio de Janeiro, em Belo Horizonte e em Goiás, os sindicatos dos trabalhadores em educação atuam como opositores das reformas propostas. Em Florianópolis, o sindicato resistiu inicialmente à ideia de um projeto financiado pelo BID para a educação, mas o conflito foi desfeito com negociações que envolveram o secretário e a subsecretária de Educação.

Pais e alunos, beneficiários da política, pouco aparecem nos casos, o que nos leva a indagar sobre a escassa participação desses atores nas políticas educacionais brasileiras, nas quais poderiam atuar com importante papel de controle social. A exceção nos casos diz respeito à estudante e blogueira de Florianópolis, que ganha projeção nacional e internacional ao relatar em rede social “problemas de infraestrutura e pedagógicos” da sua realidade escolar. Em Sobral, aparecem os pais dos alunos, que resistiam à transferência de seus filhos para as escolas das sedes porque temiam pela segurança das crianças no transporte escolar. O problema foi contornado com esclarecimentos, mas também com episódios de confrontação direta do secretário de Educação com os pais.

Outro grupo de atores que chama a atenção nos casos são os do setor privado e os do terceiro setor, internacionais e nacionais, que se tornam parceiros não governamentais das reformas propostas. Nessa categoria, temos o BID, em Florianópolis, com a oferta de empréstimo para projeto educacional do município; a Fundação Roberto Marinho, no Rio de Janeiro, com a oferta de aulas de matemática e capacitação de professores; a International Finance Corporation (IFC), braço do Banco Mundial, em Belo Horizonte, realizando “estudos de viabilidade da PPP da Educação”; o Instituto Ayrton Senna, no Rio de Janeiro, qualificando professores, e em Sobral, em parceria para avaliação dos alunos e melhoria da gestão escolar; a Osci Movimento Brasil Competitivo (MBC), do grupo Gerdau, que contratou a consultoria Bain & Company, com sede nos Estados Unidos, para ajudar “a formatar a reforma educacional” em Goiás; a fundação

4 Conforme Secchi (2015, p. 108) os sindicatos podem ser classificados como grupo de interesse, o que significa: “um grupo de pessoas organizadas voluntariamente que utiliza recursos para influenciar decisões e políticas públicas”.

estadunidense Cepai, que doou trinta ônibus para o transporte escolar em Sobral. Destaca-se, com essa análise, como a educação é uma área visada para oferta de apoio financeiro e técnico de organizações privadas e sem fins lucrativos. Pela leitura dos casos, é possível perceber o avanço no Brasil da atuação do terceiro setor em parceria com órgãos governamentais, ao mesmo tempo que se pode discutir a presença de organizações financiadoras, como bancos, buscando se projetar não somente como patrocinadores (*sponsors*), mas também como parte do processo de tomada de decisões e implementação das políticas (*stakeholders*).

Os acadêmicos de universidades também aparecem nos casos como atores relevantes nas reformas educacionais. Esses atores têm sido destacados, principalmente, como produtores de conhecimento para as políticas, o que envolve a busca por soluções e alternativas para problemas sociais específicos. Quando fazem parte de uma comunidade mais ampla, que compartilha métodos e teorias, configuram uma comunidade epistêmica. Em Florianópolis, o secretário de Educação era um acadêmico oriundo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Em Sobral, o professor Edgar Linhares, da Universidade Federal do Ceará, foi mobilizado pelos gestores para avaliar o ensino fundamental e estabelecer reformas no processo de alfabetização dos alunos. No Amazonas, temos também um acadêmico, professor da Universidade Federal do Amazonas (Ufam), à frente da pasta de Educação. Nesse mesmo estado, a cooperação com instituições de ensino superior foi fundamental para as reformas educacionais. A Universidade Estadual do Amazonas (UEA) e o Instituto Superior de Administração e Economia (Isae) foram precursores na oferta do ensino presencial com mediação tecnológica para formação dos professores estaduais.

Por fim, vale menção aos atores de outros níveis de governo que influenciaram as reformas. Como apresentado no capítulo 2, com o histórico da educação como política pública no país, o Brasil é uma federação de três níveis – União, estados e municípios, além do Distrito Federal – que concentra a capacidade de legislar, os recursos financeiros e o controle dos gastos no governo federal. Assim, em Florianópolis, o empréstimo do BID envolvia a aprovação na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e no Senado, o que exigia atuação do secretário de Educação em Brasília. No

Amazonas, a parceria com os prefeitos municipais, por meio de convênios, foi fundamental para que o Centro de Mídias de Educação do Amazonas (Cemeam) pudesse funcionar nas escolas da rede municipal, algo que foi suficientemente complexo a ponto de exigir a intermediação do governador. Ainda mais problemática foi a execução dos convênios com as prefeituras para oferta de transporte e merenda escolar. Em Sobral, o acesso político ao governo do Estado e ao Governo Federal – tanto pelas políticas inauguradas à época, quanto pelas pessoas trabalhando nesses níveis de governo – é apontado como um facilitador para as reformas educacionais implementadas.

FORMAS DE IMPLEMENTAR

Identificados os principais atores, vale ampliar a análise dos casos tendo como foco seu ator principal, os(as) secretários(as) de Educação, líderes das propostas de reforma relatadas. No capítulo sobre liderança, são apresentados teorias e modelos para servirem de referência ao leitor na análise de perfis e comportamentos dos líderes dessas reformas. De forma não exaustiva, é possível comparar esses perfis pelas maneiras de implementar as mudanças. Como eles se apresentam na condição de ocupantes de cargos comissionados? Como isso pode afetar a implementação das reformas? Alguns reivindicam para si um perfil mais técnico que político, como nos casos do Rio de Janeiro e de Florianópolis. O que isso significa? É melhor um líder mais técnico ou mais político para conduzir reformas educacionais?

Não há uma resposta unilateral para essas questões, uma vez que não podemos desconsiderar os contextos em que os líderes atuam, que podem exigir mais habilidades em uma ou em outra direção, variando até mesmo no tempo em uma mesma localidade. De qualquer forma, é preciso dissipar um equívoco que tem ganhado destaque no momento atual da realidade brasileira – e até mundial –, no qual se propaga um perigoso discurso que busca negar a política, por mais contraditório que isso seja. Muitos dos desafios e das reformas tratadas nos casos exigiram habilidades e articulações tipicamente políticas: negociações com grupos ideológicos diversos, com partidos políticos da coalizão de governo e com representantes de diversos matizes políticos, nos casos das discussões em assembleias legislativas e câ-

maras de vereadores. Evidentemente, ter competência técnica, no sentido de ter conhecimento acadêmico e vivência na política educacional, qualifica os secretários para conduzir essa pasta setorial, mas há outras habilidades fundamentais que os gestores necessitam ter para lidar com o contexto em que estão imersos, que é eminentemente político. Assim, habilidades políticas para negociar, barganhar e estabelecer acordos lícitos, inclusive com a oposição, para fazer avançar mudanças na educação, pode ser tão ou mais importante que os conhecimentos técnicos acumulados.

Nos casos aqui narrados, a identificação do político também como técnico facilitou o processo em Florianópolis e no Amazonas, quando o atributo técnico parece ter se traduzido em respeito e credibilidade para os secretários de Educação. Contudo, o fato de ser técnico também pode dificultar a negociação, quando o conhecimento passa a ser visto por grupos de oposição como parcial e inflexível. Esse parece ter sido o caso do Rio de Janeiro, onde as mudanças propostas se baseavam mais em um modo gerencial de conceber a política do que no conhecimento daquela realidade educacional, que exigia grande habilidade de negociação com atores-chave – os professores e o seu sindicato – para quebrar resistências que estavam colocadas de antemão a alguém que era tida como forasteira (*outsider*).

É evidente que quebrar resistências pode ser mais fácil quando se é reconhecido como parte do grupo de opositores. Assim, a secretária do Rio de Janeiro buscava contornar as dificuldades com uma subsecretária de carreira na educação carioca, que se tornou a negociadora junto aos professores e ao sindicato. Contudo, pelo relato do caso, há a aparência de que a subsecretária era mais sensível aos interesses dos professores que a secretária, e isso se tornou uma diferença entre elas. O resultado foi uma greve e, poucos meses depois, a saída da secretária sob forte oposição pessoal dos professores e do sindicato – o que culminou na ascensão da subsecretária à função de secretária da Educação. É interessante observar que a causalidade não é clara nesse momento, o que ocorre também em muitas outras situações narradas.

A saída da secretária do Rio de Janeiro se dá em um contexto específico, mas é complexa a avaliação para concluir se ela aconteceu por causa do contexto interno (greve e resistência) ou do contexto externo (oportu-

nidade de trabalho no Banco Mundial). Já em Belo Horizonte, havia uma secretária que era servidora de carreira da Educação no município e que estava alinhada com o campo político-ideológico daqueles que resistiam à PPP, com destaque para o sindicato de trabalhadores. Ao aceitar a adoção da PPP, sob determinadas condições, como uma solução rápida para a ampliação das Umei, a secretária iniciou um trabalho de cooperação com o prefeito e se tornou a principal negociadora junto aos *stakeholders*, dentre eles o sindicato e seu próprio partido. Isso pelo fato de ela “ser de dentro”!

Para além do perfil, ou associadas a ele, estão as estratégias escolhidas pelos atores para implementar suas reformas educacionais. Na análise dos casos, podemos considerar quatro dimensões de escolhas que variaram: a) o tempo e a amplitude das reformas; b) o modo de implementar as mudanças, mais centralizado ou mais participativo; c) a relação com o setor privado na oferta de serviços de educação; e d) a importância de monitorar e avaliar os resultados.

TEMPO E AMPLITUDE DAS REFORMAS

Em todos os casos, o tempo para as reformas estava estrangido pelo calendário político-eleitoral, ou seja, tratava-se de executar as reformas, com resultados visíveis, dentro dos quatro anos de mandato do chefe do Executivo. Alguns foram mais afetados pelo tempo, como no caso de Goiás, cujo secretário e líder das reformas esteve no governo por três anos. Outros tiveram mais tempo, caso do grupo do prefeito em Sobral, que pôde conduzir as mudanças por dois mandatos. Note-se, contudo, que o grupo gestor não sabia, no início, por quantas vezes conseguiria se eleger e permanecer no cargo para dar continuidade aos processos de mudança. O dilema de realizar ações com um horizonte de curto prazo (novas eleições) ou ações com um horizonte de longo prazo (mudanças estruturais) está sempre presente na gestão pública. O aspecto temporal é importante para a educação e podemos apontar que há certa tensão entre os resultados de curto prazo que o político quer apresentar e o tempo de que as reformas na educação necessitam para surtir efeitos em termos de desempenho escolar. Isso é apontado com clareza pelo secretário de Educação de Goiás: “É muito difícil lidar com a educação, porque ela só dá resultados a longo prazo”.

Entretanto, o tempo está diretamente relacionado ao escopo da reforma, às condições para que ela aconteça e aos resultados que se pretende alcançar. Entre os casos, Belo Horizonte parece apresentar as condições mais favoráveis para reformas de curto prazo com resultados. A ampliação de vagas na educação infantil poderia ser viabilizada em curto prazo, desde que fossem superadas as resistências à adoção da PPP, e a coalizão política incluía os partidos políticos mais fortes da localidade. Florianópolis, com o mesmo propósito, teve de adotar estratégias de curto e médio prazos para a ampliação das vagas: no curto prazo, para responder às demandas mais urgentes; no longo prazo, para aproveitar a oportunidade de um empréstimo junto ao BID. No Rio de Janeiro, em Sobral e em Goiás, as reformas tinham escopo amplo, e o propósito era implementá-las e obter resultados rápidos, dentro de um mesmo mandato governamental. No Amazonas, as reformas eram voltadas para a ampliação do acesso ao ensino médio, mas isso representava um enorme desafio no curto prazo, dadas as condições exigidas para levar educação às regiões mais interioranas do estado.

Pela análise dos casos, pode-se depreender que promover reformas amplas em políticas de educação em um curto espaço de tempo requer um ambiente político favorável, no qual os líderes contem com forte apoio político e os grupos de interesses não consigam inibir nem inviabilizar as reformas. Aliás, foi esse contexto favorável em Sobral que propiciou ao município implementar mudanças substantivas em curto prazo. Diversamente, podemos situar os casos do Rio de Janeiro e de Goiás, nos quais se buscou, em curto prazo, realizar reformas amplas em ambientes de grandes incertezas políticas e com grupos de interesses organizados e atuando como opositores das mudanças propostas.

O que esses casos trazem nos remete à literatura de implementação de políticas, que pode ser mobilizada para uma discussão sobre a capacidade de governos e suas lideranças de promover mudanças, de maior ou menor escala, em espaço temporal restrito. Essa literatura enfatiza a importância dos atores – os burocratas – na implementação, assim como do legado da política, mais ou menos institucionalizado, que pode constranger as inovações, até mesmo pela formação de grupos de interesses que buscam manter o *status quo*. Tudo isso nos leva, por exemplo, à teoria do incre-

mentalismo, de Lindblom (1979), que afirma que a compreensão dos problemas sociais é algo limitado, enquanto que o custo de rupturas é grande, o que faz as mudanças em políticas públicas acontecerem de forma incremental (DYE, 2010). Esse modelo ajuda a explicar as dificuldades em promover mudanças amplas em políticas públicas que estão mais institucionalizadas, como parece ser o caso do Rio de Janeiro e de Goiás, mas se mostra inadequado para explicar mudanças expressivas que ocorrem em políticas públicas, como é o caso de Sobral.

Outras teorias sobre estabilidade ou mudanças nas políticas públicas podem ainda ser mobilizadas para discutir, por exemplo, as dificuldades que envolvem os sindicatos, em alguns casos. A Teoria dos Grupos entende a conformação de uma política pública como resultado de um equilíbrio entre grupos de interesse (DYE, 2010). O Modelo do Equilíbrio Interrompido, de Baumgartner e Jones, enfatiza as imagens compartilhadas pelos atores dentro dos macrossistemas e subsistemas de políticas públicas, o que levaria à continuidade ou à ruptura do equilíbrio estabelecido (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017). O Modelo das Coalizões de Defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith, concentra a análise nas chamadas “coalizões de defesa”, ou seja, nos grupos que se organizam em torno de uma política pública e têm interesse em sua manutenção ou em sua mudança (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

Todas essas teorias têm em comum o fato de destacar a importância dos atores, seus interesses, seus recursos de poder e sua atuação para explicar o incrementalismo ou as amplas mudanças nas políticas públicas. Elas são referências teóricas importantes à disposição daqueles que buscam compreender a dimensão das políticas públicas, processo crucial para nos tornarmos menos ingênuos em relação à capacidade dos atores de mudar a realidade social.

TOP-DOWN OU BOTTOM-UP?

Além do tempo e da amplitude, outro aspecto importante sobre como se implementam reformas em políticas públicas diz respeito ao modo mais centralizado ou mais participativo na tomada de decisões.

Para essa discussão, podemos mobilizar os dois modelos para análise de implementação de políticas públicas, conforme Hill (2006): o modelo *top-down* (de cima para baixo) e o *bottom-up* (de baixo para cima). O primeiro enfatiza uma análise focalizada em quem formula a política (tomadores de decisão) e entende as diferenças entre o que foi planejado e o que foi implementado como déficits de implementação que precisam ser corrigidos por meio do controle sobre os implementadores, o que significa diminuir seus espaços de discricionariedade. Inversamente, o modelo *bottom-up* prescreve analisar as políticas públicas a partir dos *stakeholders*, destacadamente os implementadores, para só então chegar aos tomadores de decisão. Neste último modelo, importa menos a lacuna entre objetivos propostos e executados e mais os resultados obtidos com a implementação. A forma mais apropriada de entender esses modelos é como tipos ideais que se ajustam melhor ou pior a determinada realidade que se quer captar, sendo possível, na prática, combinar elementos de um e de outro.

Um exercício válido é tentar caracterizar os casos relatados em um espectro formado a partir desses modelos, algo ainda passível de questionamentos, sobretudo porque as informações disponíveis apresentam as reformas em uma perspectiva de cima (em uma leitura mais *top-down*) e são uma forma de se contar a história, não a única. Assim, pode-se ter como pressuposto que os secretários de Belo Horizonte, de Florianópolis e do Amazonas estão mais próximos de uma perspectiva *bottom-up* e que os secretários do Rio de Janeiro, de Sobral e de Goiás estão mais próximos do modelo *top-down*. Em Belo Horizonte, a secretária estava mais ligada às organizações de base da política e, ao se convencer da opção PPP, buscou apoio “da comunidade escolar, do partido e da sociedade em geral”, por meio de audiências com públicos diversos. Em Florianópolis, é destacado “o hábito do secretário de debater com a rede”, o que contribuiu para esclarecer questionamento dos professores em relação ao empréstimo do BID. No Amazonas, o secretário menciona o processo de convencimento dos professores para aceitarem a oferta de um curso superior voltado a eles mesmos na modalidade “ensino presencial com mediação tecnológica”, o que foi o embrião do Cemeam (Centro de Mídias de Educação do Amazonas) na oferta do ensino médio aos alunos interioranos do estado.

No Rio, a proposta de uma reforma educacional ampla e em curto prazo, o que envolvia planejar e realizar ao mesmo tempo (“o planejando”), significou criar duas equipes dentro da Secretaria: o grupo da secretária com pessoas do mercado (os planejadores), que simbolizava a ruptura, e o grupo da subsecretária, mais voltado para a implementação e seus atores, que simbolizava a manutenção. Muitas decisões foram tomadas sem a participação e, algumas vezes, sem a devida comunicação aos envolvidos da ponta. É exemplar a mudança no currículo do ensino fundamental, feita sem consulta aos professores, com a alegação da falta de tempo. A comunicação da secretária com a comunidade escolar era tida como precária por membros do sindicato: mudanças que afetavam diretamente a realidade chegavam a eles quando já estavam sendo implementadas, o que acirrou os conflitos com a burocracia e sua representação.

Em Sobral, o alto capital político dos reformadores, prefeito e secretário, possibilitou mudanças amplas e rápidas de cima para baixo, com resistências pontuais de vereadores, diretores de escola, professores e pais de alunos. Essa situação foi expressa pelo secretário de Educação: “O apoio do prefeito era ‘vá lá e faça’, então eu não ficava nem sabendo quando tinha alguma oposição às nossas ações.”

Por fim, o caso de Goiás aponta a estratégia do secretário de desenhar reformas amplas e rápidas para melhorar o desempenho do ensino médio, tendo como referência o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e como estratégia confrontar os grupos de interesse corporativo. Estes eram compostos por professores, outros profissionais da educação e o sindicato, cujos comportamentos corporativos representavam obstáculos às mudanças pretendidas, na visão do secretário. Ele, então, buscou ir às escolas e mobilizar a comunidade escolar a favor de suas reformas, mas a tomada de decisões, segundo reclamações dos sindicatos, afastava essa comunidade da participação. São exemplares a introdução da avaliação diagnóstica dos alunos e a definição de novos critérios técnicos para a eleição e a manutenção dos diretores de escola, o que tirou do Conselho Estadual de Educação a competência para normatizar as eleições para diretores. Assim como no Rio, a falta de diálogo com os *stakeholders* foi uma reclamação do sindicato. Coincidentemente, no Rio e em Goiás houve greve dos professores e a saída dos secretários depois dela.

O SETOR PRIVADO NA OFERTA DE SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO

A relação entre o setor público e o setor privado na oferta de políticas públicas é um tema que gera controvérsias, e isso aparece nos casos apresentados. Um aspecto geral dessa relação é que muitas reformas na administração pública foram influenciadas pela administração privada, principalmente aquelas desenvolvidas sob o gerencialismo, modelo que ganhou destaque no Brasil em meados dos anos 1990. É exemplar, nesse aspecto, a ideia de uma gestão para resultados (em substituição a uma gestão de processos), que apresenta: metas a serem alcançadas, processos de avaliação de ações e pessoas, e remuneração variável aos trabalhadores de acordo com os resultados, entre outros aspectos. Então, um tema geral para debate sobre os casos é quanto as reformas propostas buscam aproximar a administração pública da gestão do setor privado. Outro debate, mais polêmico, é sobre a adequação dessa aproximação. Nos casos narrados neste livro, essa aproximação apresenta nuances que apontam para distintas conformações. No Rio de Janeiro, o estilo da secretária de Educação, expresso, por exemplo, na agilidade do “planefazendo”, remete a uma forma de tomar decisões mais próxima à do gerente do setor privado. Ela também traz “pessoas do mercado” para compor sua equipe de trabalho na secretaria.

Em Belo Horizonte, o desafio principal estava na resistência de diversos grupos à PPP, vista como “uma forma de privatização da educação”, conforme descrição do sindicato. Em Florianópolis, o secretário parece ter uma perspectiva de defesa da oferta pública de educação. Isso se revela quando ele critica a baixa qualidade da Educação Infantil ofertada pelas organizações sociais sem fins lucrativos (ONGs) e também na recusa em ampliar o acesso à educação infantil por meio da “compra de vagas em escolas privadas”, algo que era defendido pelo sindicato das escolas privadas e adotado por outros municípios de Santa Catarina.

Em Sobral, o privado que tenciona o público não é o do mercado, mas o do velho patrimonialismo brasileiro, que leva à apropriação de espaços e cargos públicos por chefes políticos locais. Em Goiás, o sindicato se manifestou contra um projeto do secretário que acabava com qualquer limite ao número de alunos por sala no ensino médio nas escolas particulares,

porque temia que tal medida chegasse também à rede pública. O sindicato percebia um viés mercadológico nas reformas educacionais propostas para a rede pública. No Amazonas, o setor privado passou a ser fundamental na oferta de produtos e serviços ao Cemeam para a realização de aulas na modalidade presencial mediado por tecnologia. As licitações complexas, inclusive as internacionais, eram tão importantes que trouxeram à cena um ator novo na Secretaria de Educação, o diretor de planejamento.

MONITORAR E AVALIAR OS RESULTADOS

O quarto e último ponto em relação às estratégias escolhidas pelos atores para implementar suas reformas educacionais diz respeito à importância dada ao monitoramento e à avaliação.⁵ Rio de Janeiro, Sobral e Goiás aparecem como os casos que mais adotam o monitoramento e a avaliação na implementação de suas reformas. Todos esses perseguiram melhorias substantivas nos indicadores de desempenho da educação, tendo como maior referência o Ideb ou outras avaliações criadas no âmbito das reformas, caso de Sobral, o qual precede a existência desse índice. Para isso, os três casos apresentaram medidas semelhantes: um processo contínuo de avaliação dos alunos, o estabelecimento de metas de desempenho para as escolas e a oferta de incentivos positivos aos atores para o cumprimento das metas, geralmente com benefícios pecuniários aos diretores e professores. A melhoria nos indicadores de desempenho no Rio, em Sobral e em Goiás parece indicar que a implementação teve efeitos positivos nos desempenhos educacionais, hipótese a ser investigada em outros trabalhos. De qualquer forma, pode-se afirmar que os três casos buscaram introduzir, como parte das reformas, uma cultura de monitorar e avaliar, como caminho para obtenção de resultados. Vale lembrar que foi a avaliação o que possibilitou a Sobral identificar as limitações da primeira geração de reformas, mais administrativas e volta-

5 “O monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas” (VAITSMAN, 2006, p. 21). Já a avaliação busca estabelecer relações causais entre ações realizadas e as mudanças sociais almejadas (objetivos), podendo ser feita antes, durante ou após a execução dessas ações, sempre com vistas a mensurar o desempenho do programa.

das para a melhoria da infraestrutura nas escolas, permitindo a promoção de uma segunda geração de reformas, centrada em aspectos pedagógicos.

Belo Horizonte, Florianópolis e Amazonas apresentaram reformas com foco na expansão do acesso à educação e, por isso, o monitoramento e a avaliação eram mais simples, voltados para o alcance de metas relacionadas ao número de vagas criadas. Também nesses casos houve melhoria nos indicadores de universalização da educação, segundo os dados oficiais apresentados.

INSTITUIÇÕES E CONTEXTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

As políticas educacionais brasileiras apresentam um legado que influencia sua conformação na atual ordem constitucional do país. A divisão de competências é um aspecto desse legado, no qual coube, historicamente, às unidades subnacionais – destacadamente aos estados – o provimento da educação pública obrigatória. A constituição de duas redes de ensino, estadual e municipal, também é um legado que tem gerado muitas duplicidades, fragmentação e desarticulação na oferta de educação básica aos alunos nas diversas regiões do país. Exemplo disso é a fala do prefeito de Sobral, quando afirma que “havia uma rede estadual que concorria com a municipal”. No Amazonas, observam-se as necessidades de parceria entre estado e prefeituras para a implementação do Cemeam e, posteriormente, para a oferta de transporte e de alimentação aos alunos, algo que motivou conflitos com os prefeitos.

A Constituição Federal de 1988 e as legislações posteriores conservaram essa perspectiva de descentralização, mas com mudanças importantes. Dentre essas mudanças, vale destacar a prioridade que o texto constitucional busca imprimir à educação, o que pode ser comprovado pelo estabelecimento de patamares mínimos de gastos da receita de impostos e transferências intergovernamentais com a educação: União, 18%; estados, Distrito Federal e municípios, 25%. O texto constitucional também estabelece o ensino como competência comum, a colaboração entre os entes na organização dos seus sistemas de ensino e a busca pela universalização da educação básica obrigatória e gratuita, que, a partir da

Emenda Constitucional n. 59/2009, passou a ser “dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade”. Os sistemas de ensino devem ser organizados com a seguinte priorização: municípios atuam na educação infantil e no ensino fundamental, e estados e Distrito Federal devem priorizar o ensino médio e atuar de forma complementar no ensino fundamental.

Conforme o texto da Introdução, para além da Constituição, a União produziu ampla legislação que influenciou a educação básica ofertada pelos entes subnacionais: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996; o Fundef, em 1996, que evoluiu para Fundeb, em 2006; o Ideb, em 2007; os Planos Nacionais de Educação (PNE), entre outros. Esse contexto nacional da política de educação é fundamental para a compreensão das experiências de reforma expostas neste livro, muitas delas buscando oferecer respostas aos constrangimentos institucionais que as leis nacionais lhes impunham. Assim, Rio de Janeiro e Goiás têm no desconforto com os números do Ideb o grande desafio para suas reformas. Em Sobral, a LDB é tida como referência para as reformas. E o Fundef, com sua nova sistemática de distribuições dos recursos da educação, com o piso e a previsão de complementação da União, foi considerado um lance de sorte para as pretensões municipais de ampliar a rede de ensino fundamental. Com isso, a legislação nacional constrange e desafia os gestores públicos, mas também representa novas oportunidades de acesso a recursos e outros tipos de apoio.

Belo Horizonte e Florianópolis apresentam em suas reformas propostas alternativas para lidar com um problema que é geral no país: o acesso bastante restrito à educação infantil devido à insuficiência de vagas, especialmente no que se refere às creches (Ipea, 2015). O que levou o Plano Nacional de Educação 2014-2024 a estabelecer como meta o atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos até 2024 e o atendimento de 100% das crianças de 4 a 5 anos até 2016.

O Amazonas é um típico caso no qual a legislação nacional representa grandes desafios a superar. Foi a LDB, em seu artigo 87, que impulsionou o estado a criar a primeira experiência de “presencial mediado” para conseguir cumprir a exigência de ter, até 2006, “professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”, algo que se re-

velou o precursor do Cemeam, este voltado para oferta de ensino médio a alunos interioranos, nível que passou a ser obrigatório a partir da Emenda Constitucional n. 59/2009. Também em 2009, a “lei da merenda” (Lei Federal n. 11.947) trouxe novo desafio às reformas no estado, que buscou cumprir a exigência de fornecimento de alimentação aos alunos por meio de parcerias com as prefeituras.

Por fim, em Goiás, a Lei n. 11.738/2008, que estabeleceu o piso salarial no magistério da educação básica para todo o país, foi promessa de campanha do prefeito e elemento de tensão na relação com os professores e o sindicato, até ser cumprida. Até 2018, o piso do magistério não é matéria pacificada no país e ainda representa desafio para muitos estados e municípios.

Além disso, outras legislações nacionais, não especificamente de educação, aparecem nos casos como constrangimento às ações dos gestores. Vale citar a Lei Complementar n. 8.666/1993 (Lei de Licitações), para os casos de Belo Horizonte e Amazonas, e a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em Florianópolis.

CONTEXTOS ESPECÍFICOS DE CADA EXPERIÊNCIA

Quando se observam os contextos específicos tão diversos das experiências relatadas neste livro, tem-se dimensão do desafio que é promover educação pública e obrigatória em todo o território brasileiro, em quantidade e qualidade para todos. E, dentre as diversidades, cabe destacar primeiro as desigualdades socioeconômicas do país que se refletem diretamente na educação básica, o que não poderia deixar de ser diferente. Nos casos, esse contraste aparece de forma clara. De um lado, Florianópolis – destaque entre as capitais brasileiras no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e no Ideb –, onde o estímulo para as reformas era tornar-se “o farol para outras prefeituras”. De outro lado, Amazonas, promovendo reformas para garantir o acesso ao ensino médio a comunidades do interior do estado, em um contexto geográfico marcado pelos regimes de chuvas que, em certas épocas do ano, causam o isolamento de comunidades inteiras, já que o transporte ocorre principalmente pelos rios.

Um segundo aspecto das diferenças é o legado da gestão educacional e o modo como esse legado influencia o desenho e a implementação das reformas. Conforme a literatura sobre modelos e reformas da administração pública no Brasil, podem-se identificar quatro modelos de gestão que se apresentaram em diferentes momentos de nossa história: patrimonialista, burocrático, gerencial e societal (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014). O modelo patrimonialista foi hegemônico de 1500 a 1930, quando passaram a ocorrer reformas burocráticas. Reformas rumo a um modelo gerencialista ocorreram em 1937 e, principalmente, a partir de 1995, no âmbito federal e com algumas ramificações subnacionais. O modelo societal é a novidade que vem como diretriz na Constituição Federal de 1988 e que ganha impulso principalmente a partir de 2003, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Poder Executivo nacional e a criação de políticas públicas nos diversos níveis da federação, assim como a realização de conferências sobre programas e projetos públicos, especialmente nas áreas sociais. Conforme os mesmos autores, “características de todos os modelos podem ser encontradas na administração pública atual” (DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014, p. 4), o que significa hibridismo da gestão pública brasileira. Esse quadro torna-se bem mais complexo quando se observa a realidade em todo o território nacional.

Nos casos apresentados, pode-se estabelecer como pressuposto que Sobral era um típico caso de persistência do patrimonialismo, o que tinha efeitos diretos sobre o recrutamento de diretores e professores para as escolas, principalmente as mais interioranas. Esse é o diagnóstico das novas lideranças políticas que buscam reformar a educação, em uma direção que pode ser considerada uma mescla de burocratização e gerencialismo. Mas, como os processos sociais são sempre complexos, também encontramos em Sobral um governo com membros familiares ocupando a cúpula da gestão escolar, por meio de cargos comissionados, o que pode ser tido como uma característica do patrimonialismo denominada nepotismo, prática que foi proibida em 2008 pelo Supremo Tribunal Federal (Súmula Vinculante n. 13).

As reformas do Rio de Janeiro e de Goiás apresentam uma perspectiva mais gerencial, decorrente do perfil dos secretários de Educação. Como indicadores do gerencialismo tem-se a característica *top-down* de tomada de

decisões, a ênfase no planejamento, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas, e a meritocracia como mecanismo de ocupação e remuneração dos trabalhadores, algo também presente no modelo burocrático, mas que no gerencialismo está associado à ideia de produzir resultados.

Esses dois casos, e também o de Belo Horizonte, remetem a outro debate similar sobre o hibridismo do tradicional com o moderno na política brasileira, algo que Nunes (1997) chama de “gramáticas políticas do Brasil”, que seriam: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. O ponto aqui é o corporativismo, gramática que ganha proeminência no país a partir de 1930 e que pode ser caracterizada como “um sistema de representação de interesses (ou intermediação de interesses) baseado em número limitado de categorias compulsórias, não competitivas, hierárquicas e funcionalmente separadas, que são reconhecidas, permitidas e subsidiadas pelo Estado.” (NUNES, 1997, p. 37). Assim, os sindicatos de trabalhadores da educação e sua atuação, nesses três casos, podem ser considerados voltados para a manutenção do *status quo*.

A dinâmica política-eleitoral regional e local é outro elemento importante para as reformas porque afeta seu tempo, sua dimensão e a cobrança por resultados. O governo de coalizão em Belo Horizonte foi o que gerou o impasse da secretária perante o prefeito e seus correligionários. As reformas em Sobral, de grandes dimensões, ocorrem em um contexto de conquista e continuidade de um grupo familiar com grande capital político à frente do governo municipal. Em Florianópolis, a aprovação do empréstimo do BID na Câmara Municipal envolveu negociações com a oposição e a interrupção de seu trâmite no Governo Federal, em decorrência da dinâmica eleitoral, da qual o secretário de Educação participou como candidato a vice-prefeito pela situação. Sua chapa perdeu as eleições, mas ele foi convidado pelo novo governo, que era de oposição, a continuar à frente da pasta da Educação, algo atribuído ao seu perfil técnico. Em Goiás, também temos a ascensão de um político de oposição à pasta da Educação motivada por ele ter um perfil “de fora da educação”, e talvez por alguma estratégia política do partido do governador. No Amazonas, a reeleição do governador possibilitou a manutenção do

secretário de Educação e favoreceu as reformas em curso, que resultaram na implementação do Cemeam. A mudança de governador em 2010 e os conflitos com os prefeitos na implementação do projeto resultaram na saída do secretário de Educação, que foi substituído por outro ator importante nas reformas, o diretor de planejamento, o que possibilitou a continuidade delas.

Por fim, vale algumas poucas considerações sobre a diversidade geográfica e populacional do país, que se traduz nos casos em dois tipos de realidades bem distintas, a Sudeste-Sul, urbanizada, e a Norte-Nordeste, rural. Assim, temos Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Florianópolis como exemplares da primeira categoria. E Sobral, com suas “biroschas”, e o Amazonas, com seus “mil rios”, tendo de enfrentar desafios múltiplos para levar educação de qualidade aos rincões do país, exemplos da segunda categoria. O caso do Amazonas é o mais emblemático porque mostra explicitamente parte das dificuldades de se ofertar educação básica aos adolescentes de comunidades rurais, isolados geograficamente e, conseqüentemente, sem acesso ao poder público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de casos, conforme destacado nesta publicação, valoriza a profundidade e a contextualização, ou seja, possibilita conhecer alguns poucos casos em contextos específicos (CRESWELL, 1998). Ele também viabiliza explorar mecanismos causais, construir hipóteses e testar explicações que podem ser aplicadas a outros casos (GEORGE; BENNETT, 2005). Nessa direção, Collier, Brady e Seawright (2004) sustentam que o estudo de poucos casos (*small-N*) pode ser mais adequado que as pesquisas quantitativas com muitos casos (*large-N*), quando se trata de compreender eventos que sofrem grande influência de contextos, da história e de escolhas pessoais. E aqui temos a justificativa para o uso de casos deste livro: eles permitem apresentar as reformas de educação em seus aspectos diferenciadores, inclusive no que diz respeito aos atores e aos contextos em que os eventos ocorreram, algo ainda mais importante quando se trata de um país tão vasto e desigual como é o Brasil.

E as diferenças não representam, sozinhas, mais chances de sucesso ou de fracasso. Essas chances dependem da combinação de diversos fatores, entre eles: legado da política, tempo disponível para reformar, capital político, perfil do líder, forma de implementar, organização e atuação dos grupos de interesse e relações intergovernamentais. Essa talvez seja a principal conclusão dos casos. Os desafios para implementar reformas educacionais são variados e altamente dependentes dos contextos nacional e específicos de cada estado e município. Nem sempre toda a informação necessária para decidir está disponível e, ainda assim, é imprescindível decidir. O sucesso ou o fracasso da escolha, ou das múltiplas e sucessivas escolhas, não é imediato, mas se faz sentir em todo o sequenciamento de decisões e, com muita dificuldade, será possível afirmar que uma ou outra decisão específica causou os resultados observados.

Em suma, este livro oferece como produto aos seus leitores o relato de seis casos de reformas em educação básica no Brasil, assim como outros capítulos com conceitos e teorias para ajudar no entendimento desses casos, o que inclui este capítulo conclusivo. E o propósito desse esforço é suscitar questões e formular proposições para a busca de entendimento da realidade educacional brasileira nos níveis subnacionais, apoiar a formação de novas lideranças e avançar na compreensão sobre a implementação de políticas educacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, problemas e práticas*, Lisboa, n. 83, 2017.
- COLLIER, D.; BRADY, H.; SEAWRIGHT, J. Sources of Leverage in Causal Inference: toward an Alternative View of Methodology. In: BRADY, H.; COLLIER, D. (Ed.). *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2004.
- CRESWELL, J. W. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Traditions*. Thousand Oaks: Sage, 1998.
- DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S.; SILVA, A. Predominância ou coexistência?: modelos de administração brasileira na política nacional de habitação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 48, 2014.
- DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. *Políticas públicas e desenvolvimento*. Brasília: Ed. da UnB, 2010.
- GEORGE, A.; BENNETT, A. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.
- HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas*. Brasília: Enap, 2006. v. 2.
- IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise. *Boletim de Políticas Sociais*, Brasília, n. 23, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25812&Itemid=9>. Acesso em: 1º maio 2016.
- LINDBLOM, C. E. Still Muddling, Not yet Through. *Public Administration Review*, Bloomington, v. 39, n. 6, 1979.
- LIPSKY, M. *Street-Level Bureacracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foudation, 1980.
- LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 65, n. 4, 2014.
- MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E; FARIA C. A. P. (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. da Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

- MERSETH, K. K. (COORD.) *Desafios reais do cotidiano escolar brasileiro: 22 dilemas vividos por diretores, coordenadores e professores em escolas de todo o Brasil* coordenação. São Paulo: Instituto Península/Moderna, 2018.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case Selection Techniques in Case Study Research: a Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, v. 61, n. 2, 2008.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.
- SUBIRATS, J. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas*. Brasília: Enap, 2006. v. 2.
- VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. Brasília: Unesco, 2006.
- VIANNA, L. W.; BURGOS, M.; SALLES, P. Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, v. 19, n. 2, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v19n2/a02v19n2>>. Acesso em: 2 out. 2016.

Organizadores

CAETANO SIQUEIRA

Mestre em Educação Internacional Comparada pela Universidade de Stanford e Economista pela Universidade de São Paulo (USP). Trabalhou com material didático e avaliações na Geekie, uma *startup* de tecnologia para a educação, na qual também atuou como *head* de gente e gestão. Em paralelo, foi educador voluntário e coordenador de formação no Crea+ e autor de material didático de aprendizado socioemocional na Semente. No mestrado, pesquisou o desenvolvimento de habilidades socioemocionais na primeira infância. De volta ao Brasil, foi trabalhar no Ministério da Educação como diretor de programas.

DANILO LEITE DALMON

Mestre em Educação Internacional Comparada pela Universidade de Stanford e em Ciência da Computação pela Universidade de São Paulo (USP), Engenheiro de Controle e Automação pela Unicamp. Já na graduação se interessava por educação e trabalhou como monitor e representante discente. Atuou na área de *softwares* industriais e educacionais, como docente em cursos de formação de professores e no Instituto Federal de São Paulo e na Faculdade de Tecnologia de São Paulo (Fatec-SP). Trabalhou com políticas educacionais no Instituto Natura e atualmente é coordenador-geral de Educação Integral no Ministério da Educação.

FELIPE MICHEL BRAGA

Mestre em Educação Internacional Comparada pela Universidade de Stanford, Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Administrador Público pela Fundação João Pinheiro (FJP-MG). Servidor público em Minas Gerais, trabalhou no Programa Estado para Resultados e no Escritório de Prioridades Estratégicas, com formulação, implementação e avaliação de políticas educacionais. Durante licença das suas atribuições como funcionário público, atuou entre 2016 e 2018 como coordenador de relações institucionais e governamentais na Fundação Lemann.

Autores

BRUNO SCHETTINI

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade de Oxford. Em 2005, ingressou na Polícia Rodoviária Federal (PRF). Primeiro reitor da Academia Nacional da PRF, foi consultor da Organização Mundial de Saúde (OMS) e membro do Comitê de Segurança Viária da Associação Internacional de Chefes de Polícia. Bolsista da Chevening Foreign and Commonwealth Office (FCO), da Fundação Lemann e da Knowledge Exchange (KE) Seed Fund, atuou como pesquisador na Universidade de Oxford. Atualmente é coordenador-geral de Políticas de Segurança Pública no Ministério da Segurança Pública.

CAMILA NEVES CAMILO

Mestranda em formação de professores pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e Jornalista pela Universidade de São Paulo (USP). Foi repórter da revista *Nova Escola*, pela qual concorreu ao Prêmio Esso na categoria Educação. Também atuou como consultora de comunicação para o semiárido no Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Atualmente, coordena os times de professores autores de educação infantil e inglês no projeto Planos de Aula da Associação Nova Escola.

CARINA RABELO DE SOUZA FONSECA

Doutoranda e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É bacharela em Gestão Pública pela UFMG e pesquisadora do Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (Publicus) e do Grupo Interdisciplinar de Metodologia e Avaliação de Políticas Públicas (Gimapp) da UFMG. Suas áreas de interesse são: federalismo, descentralização, políticas públicas e políticas de educação básica em perspectiva comparada.

DEMÉTRIO ROSA WEBER

Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Violência, é jornalista desde 1995, com foco em desenvolvimento e educação. Atuou nos jornais *Zero Hora*, *O Estado de S.Paulo* e *O Globo*. Foi consultor da Unesco e prestou assessoria de comunicação para o Ministério da Educação e o Ministério da Cultura. Em 2009, publicou reportagem sobre o sistema educacional dos Estados Unidos no jornal *The Washington Post*. Em 2013, venceu o Prêmio Esso de Jornalismo na categoria Informação Econômica. Atualmente, coordena a assessoria de comunicação da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda.

FERNANDO LUIZ ABRUCIO

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), ganhou diversos prêmios por suas pesquisas em administração pública. É professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) desde 1995, instituição na qual foi coordenador da graduação e da pós-graduação (mestrado e doutorado) em Administração Pública e Governo. Atuou como colunista político do jornal *Valor Econômico* e da revista *Época*. É coordenador do grupo de trabalho Poder Político e Controles Democráticos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). Sua atuação em pesquisas inclui as áreas de ciência política, ad-

ministração pública, políticas públicas e política comparada com ênfase em educação, relações intergovernamentais e federalismo, bem como reforma do Estado e gestão pública.

FLÁVIA FELIZARDO DAVID

Doutoranda e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e bacharela em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Tem interesse de pesquisa sobre temas relacionados a federalismo, relações intergovernamentais, políticas públicas e intersetorialidade. Possui experiência em coordenação e implementação de projetos sociais e ambientais.

ILONA BECSKÉHAZY

Doutora em Educação com foco em Política Educacional pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Educação Brasileira pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pós-graduada em Finanças pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP), com especialização em Administração para Organizações sem Fins Lucrativos pela Harvard Business School. Desde 2011, é comentarista do boletim Missão Aluno, da rádio CBN, e consultora de políticas educacionais para organizações sem fins lucrativos e governos. É coordenadora-geral da consultoria do projeto de elaboração do novo currículo de Sobral (CE).

JÉSSICA MARA VIANA PEREIRA

Doutoranda e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharela em Gestão Pública pela UFMG e pesquisadora do Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (Publicus) e do Grupo Interdisciplinar de Metodologia e Avaliação de Políticas Públicas (Gimapp) da UFMG. Suas áreas de interesse são: federalismo, descentralização, políticas públicas e políticas de educação básica.

MÁRCIA SOARES

Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). Foi professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas) e da Fundação João Pinheiro e diretora da Central de Projetos na Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Atualmente, é professora associada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), na qual leciona nos cursos de graduação em Gestão Pública e em Ciências Sociais e no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Suas áreas de interesse profissional abrangem federalismo, relações intergovernamentais, políticas públicas, monitoramento e avaliação.

SABINE RIGHETTI

Doutorado e mestrado em Ciências pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Jornalista pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Professora-doutora do departamento de Gestão Pública da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP) e pesquisadora associada da Unicamp na área de avaliação de educação, com passagens pela Universidade de Michigan e pela Universidade Stanford (EUA). Atua também como colunista no jornal *Folha de S.Paulo*, com o *blog* Abecedário, e organiza o Ranking Universitário Folha desde a sua primeira edição, em 2012. É fundadora da consultoria acadêmica Data14, que trabalha com produção de informação estratégica em educação.

SOLANGE AZEVEDO

Jornalista pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), trabalhou como editora e repórter nas revistas *Época*, *IstoÉ* e *Claudia*. Tem experiência em gestão, edição e produção de conteúdo para outros veículos jornalísticos e redação de livro, pesquisa de roteiro e análise de imagem e reputação de marcas e governos. Classificada pelo portal

Jornalistas&Cia entre os profissionais brasileiros mais premiados de todos os tempos. Recebeu o Prêmio Excelência Jornalística em Direitos Humanos e Serviços à Sociedade, da Associação Nacional de Jornais (ANJ), em 2009. É coautora de reportagem “Eles mataram”, publicada no livro *Lo mejor del periodismo de América Latina*, organizada pela FNPI, fundação criada por Gabriel García Márquez.

VINÍCIUS CASSIO BARQUEIRO

Especialista em Planejamento, Implementação e Gestão da Educação a Distância pela Universidade Federal Fluminense (UFF), com extensão em Blended Education pelo IE Business School. Licenciado em Língua Portuguesa e bacharel em Linguística e Língua Portuguesa pela Universidade de São Paulo (USP). Atuou como *designer* instrucional para diversas instituições de ensino, empresas, órgãos governamentais e organizações do terceiro setor. Também é autor de materiais didáticos do Sistema Mackenzie de Ensino e professor-tutor do programa Jovem de Futuro, do Instituto Unibanco. Desde 2013, trabalha no Insper, atualmente com foco na condução dos processos de gestão e desenvolvimento docente.

