



O ESTADO CONTRATUAL E A NOVA AGENDA DA EDUCAÇÃO: O CASO DE MINAS GERAIS

Maria do Rosário Figueiredo Tripodi¹
zarafigueiredo@gmail.com

RESUMO

O presente trabalho examina o percurso da avaliação da rede pública estadual de Minas Gerais, no período de 1991 a 2010, as medidas adotadas pela reforma educacional mineira, sobretudo aquelas que dizem respeito ao Programa “Choque de Gestão”, primeira e segunda gerações. Iniciando com os aspectos centrais da proposta de reestruturação da gestão pública, discute-se, em seguida, a implementação do modelo de “Estado Contratual” e a sua interação com o sistema de avaliação implantado, em Minas, desde o início dos anos de 1990, para, finalmente, apresentar possíveis contradições que o modelo tem apresentado na área educacional.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação da educação • Programa de reforma do ensino público do Estado de Minas Gerais • Educação • Administração pública • Responsabilidade contratual

ABSTRACT

This paper examines the course of evaluating the public school system in the Minas Gerais state from the year 1991 through 2010, as well as the measures taken in that state’s educational reform, particularly those concerning the program ‘Choque de Gestão’ [management shock] in its two first periods. This paper starts dealing with the central aspects of the proposal for re-structuring public management and moves next to focus on the implementing of the model of ‘Estado Contractual’ [contractual state] and its interaction with the evaluation system that has been implemented in Minas Gerais since the 1990s; finally, this paper presents possible contradictions that the model implemented has shown in the educational field.

KEY WORDS: Evaluation of education; Reform program of public education in the State of Minas Gerais; Education; Public administration; Contract liability

¹ Doutoranda em Educação pela Universidade de São Paulo. Bolsista de doutorado do CNPq.

APRESENTAÇÃO

Este texto apresenta resultados parciais de estudos realizados no âmbito de pesquisa em desenvolvimento junto à pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. O objetivo deste trabalho é examinar a interação entre o modelo de gestão baseado no “contratualismo”, adotado em Minas Gerais a partir do Programa “Choque de Gestão”, e o sistema mineiro de avaliação educacional, com vistas a compreender possíveis nexos existentes entre eles e a significação dessa estratégia estatal na regulação educacional mineira. Deve-se destacar um limite evidente deste estudo: a análise da adoção dos princípios da gestão baseada em contratos pelo Governo de Minas Gerais se dá a partir da análise documental de planos e atos normativos, carecendo, portanto, de dados empíricos que serão levantados ao longo da pesquisa. Iniciando com algumas notas teóricas sobre o modelo contratual, o texto traz, na sequência, o percurso feito por Minas Gerais na avaliação do sistema educacional para, em seguida, examinar a interação entre eles.

INTRODUÇÃO

Desde as últimas décadas do Séc. XX, as sociedades passaram a questionar os governos sobre a forma de organização e funcionamento que até então prevalecera. Fenômenos sociais como a emergência de novos padrões familiares, decorrentes de uma abertura maior em torno da questão sexual, assim como o aumento da violência, além do complexo fluxo migratório a que se assiste, sobretudo hoje, intensificaram esse processo de questionamento. Fenômenos tecnológicos e político-econômicos como a globalização, crise fiscal, falta de legitimidade política também podem ser considerados determinantes para as novas demandas apresentadas, pelos cidadãos e organizações, naquele cenário. Em tempos de globalização econômica e

tecnológica, o pensamento dominante parecia ser aquele que a indiferença dos Estados diante desses processos os faria perder influência em relação a seus pares, uma vez que um Estado rigorosamente nacional já não se sustentaria àquela altura.

Nesse âmbito, várias mudanças foram introduzidas nos aparelhos estatais, principalmente nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, à maneira de responder às críticas e questionamentos que se faziam sentir. Autores como Pacheco, (2010, p. 187-188), afirmam que se pode, inclusive, perceber traços comuns na agenda de reformas empreendidas pelos países pertencentes a essa organização. Dentre eles, destacam-se a busca por uma administração pública mais eficiente, focada em resultados; a introdução de mecanismos de orçamento e gestão baseados em desempenho; mudanças na forma de controle interno; criação de novos formatos organizacionais e a multiplicação das agências; adoção de mecanismos de mercado e quase-mercado; mudanças na natureza do emprego público e nas relações contratuais entre Estado e funcionários, além da emergência da classe de dirigentes políticos, a quem é concedido o direito de dirigir, a partir da contratualização prévia de resultados. De acordo com a autora, esses novos modelos de gestão, chamados de *New Public Management*, foram, por sua vez, adotados não só por dirigentes mais liberais, mas, também, por governos de orientação trabalhista e de países socialdemocratas, como a Suécia, por exemplo.

No caso brasileiro, os sinais de esgotamento do modelo desenvolvimentista, já nos finais dos anos 1970, assim como a incapacidade de implementar políticas públicas, nos anos seguintes, levaram a um amplo programa de privatização de empresas estatais, nos anos 1990, fazendo com que o Estado





brasileiro revisse o seu papel intervencionista em determinadas áreas.

Nessa revisão, a organização e funcionamento do aparato estatal passaram por transformações a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado- MARE, (BRASIL, 1995), sob a liderança do então ministro Bresser-Pereira. Dentre as propostas que norteavam o Plano, destacam-se o desenvolvimento do conceito de núcleo estratégico do Estado, segundo o qual seriam separados setores de atividades exclusivas e não exclusivas do Estado, definindo um novo setor de propriedade pública não estatal. A articulação entre o núcleo estratégico e cada um dos setores envolvidos se daria, então, por contratos de gestão, que, em linhas gerais, pode ser entendido como um instrumento pelo qual se concebe certo grau de autonomia administrativa às agências executivas em troca de compromisso de resultados. Nesse movimento, ocorre uma mudança sobre o objeto de controle que deixa de ser dar sobre os processos para se efetivar principalmente sobre resultados.

Para atender ao novo modelo, alterações foram implementadas pelo MARE que levaram à reestruturação das carreiras com a introdução da remuneração variável, a possibilidade de demissão do servidor público por insuficiência de desempenho, aprovada pela EC n. 19, em maio de 1998 e a vinculação da estabilidade à avaliação de desempenho periódica.

O MODELO CONTRATUAL COMO A VIA DO MEIO

Trosa (2010), que acompanhou a implantação de contratos de gestão em vários países, advoga que não mais se sustenta um modelo de Estado de todo intervencionista, nem tampouco a sua redução a mais simples expressão. A autora vê, no modelo do “Estado Con-

tratual”, a via do meio, cujas diretrizes não se baseiam na imposição, nem na sua sujeição, já que o Estado aparece, aí, como uma “situação de síntese” entre os pontos de vista e os interesses. Para Trosa (2010, p. 18), o interesse não pode existir *a priori*, mas se constrói por meio de uma atividade de escuta, negociação e tomada de posição. Só assim o Estado se torna garantidor da coesão social nas sociedades em que as diferenças entre indivíduos e grupos sociais são crescentes. Depreende-se, portanto, das palavras da autora, que o contrato de gestão por resultados não implica, necessariamente, uma escolha por um Estado mínimo ou que se traduza em um modelo “antiestado”. Contudo, a mesma Trosa (2010) nos lembra que toda reforma traduz implicitamente um projeto político, traduz escolhas que, raramente, são exibidas como tais, mas se revelam claramente quando examinadas. O que se propõe, pois, mais adiante, é mostrar como os contratos de gestão chegam ao governo estadual e interagem com o modelo de avaliação do sistema educacional implementado em Minas Gerais, nos anos de 1990 e que, após transformações, em 2000, passa a constituir o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – Simave.

REDES DE INFLUÊNCIA

Ao tratar da agenda de reformas no Brasil, Pacheco (2010, p. 195) afirma que um dos desdobramentos do Pdrae foi a preocupação com a eficiência gerencial na agenda dos governos subnacionais. Ainda que o alcance dessas propostas não tenham atingido os anos de 1990, por ocasião da criação do MARE, na última década tem-se assistido a sua incorporação nessas agendas, sobretudo na esfera estadual. No caso mineiro, pode-se hipotetizar que o fato do governo Aécio Neves ser parte da mesma orientação político-partidária do governo central, à época do Pdrae, tenha sido um fator facilitador da adoção do modelo de reforma estatal, que teve como aliado os



vários fóruns especializados, à maneira de difusão de ideias e modelos de regulação dos sistemas. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Secretários de Administração (CONSAD), que reúne secretários estaduais da Administração, constituiu-se em espaço privilegiado de disseminação e circulação de ideias, especialmente na criação e fortalecimento da agenda de um “Estado Contratual”. Na contramão do que alguns estudos têm apontado², acredita-se que o CONSAD, e não o Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED, tenha contribuído, de maneira considerável, para a implementação e efetivação da nova agenda educacional nos Estados. Tome-se, a esse exemplo, a sucessão mineira de 2010, em que foram substituídos o secretário de estado e seu adjunto da pasta da educação, depois de dois mandatos. Todavia, foram preservados os da administração que, no caso mineiro, estiveram à frente da reforma instituída.

Subjaz, pois, a essa decisão, a submissão do modelo educacional a uma política mais ampla, “coerente” com os objetivos da administração econômica e fiscal e que, independentemente do setor, apresenta as mesmas diretrizes ou, nos termos do debate, estão alinhadas estrategicamente. Pode-se, pois, considerar que os novos conteúdos da agenda educacional, no caso de Minas, não se consolidaram de maneira isolada, mas se deram a partir de uma reforma ampla do Estado. Para alguns autores como Pacheco (2010) e Trosa (2010), quando há uma revisão dos papéis de todos os setores do Estado, torna-se mais fácil a aceitação das mudanças por parte dos servidores e da sociedade civil, como um todo. Por outro lado, nomes como Dunleavy e Hood (1994), Hood (2007), defendem que a transposição indevida de instrumentos desenvolvidos por gestão empresarial gera graves distorções quando aplicada ao setor público. Na mesma direção, Abrucio (2006) afirma que a natureza da administração pú-

blica é diferente do setor privado. Para o autor, o modelo gerencial pressupõe a separação entre política e administração, o que não procede na administração pública. Valores como equidade e justiça, típicos do público, não podem ser medidos ou avaliados por conceitos gerenciais.

O SISTEMA MINEIRO DE AVALIAÇÃO: PERCURSOS

A criação e implementação de um sistema de avaliação em Minas, no início dos anos 1990, coincide com a reorganização do Estado central, sustentado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – Pdrae, e que traz no bojo da nova agenda o delineamento de um sistema nacional de avaliação. Todavia, Freitas (2007, p.07) nos lembra que o interesse estatal pela avaliação remonta, no Brasil, aos anos de 1930, no âmbito da pesquisa institucionalizada e do planejamento educacional, mas é somente no final dos anos de 1980 que se pode falar em um sistema avaliativo, de fato.

No estado mineiro, os primeiros movimentos nessa direção foram dados no contexto da reforma educativa, apresentada em março de 1991, pelo então governador Hélio Garcia, e que tinha como um dos pilares a criação de um sistema de avaliação externa. A continuidade a esse processo foi viabilizada pela sucessão governamental que levou Eduardo Azeredo ao poder, em janeiro de 1995, tendo Walfrido dos Mares Guia como Secretário da Educação e vice-governador, respectivamente². Já em 1999, Itamar Franco assume o governo, cuja campanha fora marcada pela crítica ao governo anterior. Todavia, o que se viu foi a continuidade aos principais projetos desenvolvidos pela gestão anterior, como eleição de diretores, avaliação do sistema de ensino, programas de formação de professores e diretores e autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas (OLIVEIRA e SOUSA, 2007). Para Dias (2009), embora tenha havi-



do uma mudança do discurso governamental, as políticas implementadas no Governo Itamar Franco mantiveram ações prescritivas com tendências homogeneizadoras e centradas no Estado. (DIAS, 2009, p. 68).

O lugar privilegiado das avaliações, a que hoje assistimos, como “nova dimensão da luta pelos direitos à educação” (OLIVEIRA e ARAUJO, 2005) remonta, no Brasil, ao final dos anos 90, do séc. XX, e a crença nesse mecanismo como propulsor de qualidade pode ser constatada, por exemplo, pelo significativo aumento na criação de sistemas próprios de avaliação por estados e municípios focados, principalmente, em desempenho de estudantes em testes padronizados, conforme mapeamento realizado em 2007. (LOPES e SOUSA, 2010).

Minas Gerais não só contribuiu para esse índice, como ostenta seu pioneirismo na integração de programas de avaliação no panorama educacional brasileiro, o que se explica, talvez, pela relativa experiência com a avaliação da aprendizagem herdada de professores europeus, na década de 1920, assim como com a formação de professores mineiros nos Estados Unidos, como bem assinala Heraldo Vianna, responsável pela implantação do programa mineiro, no início dos anos 90. (VIANNA *et al.*, 1993). Contudo, a experiência da avaliação educacional mineira, que começou a ser estruturada a partir de 1991, passou por mudanças bastante significativas ao longo do tempo, principalmente no que diz respeito à sua inserção no programa de reforma do Estado “Choque de Gestão”.

Nesse sentido, Maroy (2011, p.19) afirma que os regimes de regulação são trabalhados por políticas educativas cuja orientação pode ser diversificada, mas que, em diferentes graus, tendem a substituir ou a superpor antigos modos de regulação e novos arranjos institucionais. Ainda de acordo com uma

das hipóteses trabalhadas pelo autor, a evolução dos modos de regulação em escala nacional interage com processos locais de regulação e influencia a produção de desigualdades entre escolas.

Dessa maneira, faz-se necessário discorrer, de maneira sucinta, sobre o modo com que o sistema de avaliação mineiro se consolidou para, em seguida, entendermos o seu “comportamento” a partir da reforma empreendida em 2003, mas que dá um salto gerencial considerável em 2007, com o modelo de Estado Contratual.

Segundo Souza (1999, p. 57), a criação de um sistema de avaliação nasceu da exigência de uma escola que fosse compatível com uma nova organização social, pautada nos ideais democráticos, de participação social e corresponsabilidades. Nessa perspectiva é que se insere, pois, a avaliação, como ponto de referência para introdução de mudanças, de inovações que dessem conta da “nova sociedade”, como base para superar desafios como qualidade, eficácia e eficiência. No caso mineiro, a criação de um sistema próprio de avaliação, ligado à Secretaria de Estado de Educação, tinha respaldo legal na Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989, que no seu Art. 196, X, estabelece a “garantia do padrão de qualidade, mediante: a) avaliação cooperativa periódica por órgão próprio do sistema educacional, pelo corpo docente e pelos responsáveis pelos alunos”, ou seja, o texto constitucional do Estado já antecipava o preconizado no Art. 9º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, quando trata de “VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” .

O desenho do Programa de Avaliação da Escola Pública de Minas Ge-



rais, segundo Vianna *et al.* (1993), foi pensado no sentido de não se limitar à verificação do rendimento escolar, partindo do pressuposto de que qualidade em educação exige a consideração de variáveis relacionadas ao I) contexto; II) a fatores não diretamente ligados à escola; III) informações ligadas à escola, por intermédio da coleta de elementos de entrada, do processo e de dados relativos ao produto. Assim, o Programa, àquela altura, definiu como objetivos da avaliação I) conhecer o desempenho dos alunos em aspectos cognitivos dos conteúdos curriculares; II) levantar dados e informações para servirem de subsídios na tomada de decisões sobre o desenvolvimento do processo de ensino; III) identificar, nos conteúdos curriculares, pontos críticos que necessitam maior atenção e requerem intervenção imediata e prioritária para a melhoria da aprendizagem; IV) fornecer, a partir dos dados levantados, subsídios para que os professores possam atuar com maior eficiência na condução do processo de ensino e a Secretaria de Educação possa colaborar para maior eficiência do sistema. (VIANNA *et al.*, 1993, p.09).

As avaliações que a princípio eram bianuais passaram a ser aplicadas anualmente, tendo em vista a implantação da Progressão Continuada. Os alunos da 3ª, 5ª e 8ª séries do ensino fundamental, 2º ano do ensino médio e alunos do curso de habilitação Magistério eram submetidos a exames de matemática, física, química, biologia, dependendo da série, além de português e redação, obrigatórias para todos os níveis. A escolha pelo método censitário, em oposição ao amostral, foi feita tendo-se em vista: I) criar uma cultura da avaliação em todo o sistema; II) levar os professores a uma atividade cooperativa dentro da própria escola e com membros do colegiado; III) identificar as escolas que mais precisariam de assistência material e recursos humanos; IV) positivar, no conjunto do sistema, as es-

colas de melhor desempenho a fim de reconhecer o mérito desses professores e permitir que as escolas alcancem autonomia pedagógica. Merece destaque o modo como o aspecto censitário das avaliações foi pensado, o que Vianna *et al.* (1993) chamaram de “censitário parcial” pois, embora todos os alunos das mencionadas séries fossem submetidos à avaliação, cada um deles responderia a apenas uma das três ou quatro provas, cuja escolha seria aleatória, criando-se, assim, uma enturmação específica para a submissão aos exames. Tanto esse modelo “censitário parcial” quanto a enturmação específica tinham a intenção de “desvincular, nas primeiras avaliações, os resultados do rendimento dos alunos de determinada escola do desempenho profissional de seus professores”, além da “necessidade de se evitar que os resultados do desempenho dos alunos nas provas fossem influenciados positiva ou negativamente o que fatalmente ocorreria caso se adotasse o critério de homogeneização, em que o agrupamento de alunos em turmas é feito por níveis similares de aproveitamento escolar”. (VIANNA *et al.*, 1993, p. 08). Em relação à disseminação dos resultados, a publicação de relatórios era o principal meio, embora outras formas de apresentação pudessem ser utilizadas, tendo em vista o tipo de usuário. Nas escolas, os resultados, após analisados, se tornariam um outro relatório a ser divulgado aos pais. Dependendo do público, os resultados poderiam ser, também, transformados em tipos textuais mais atrativos à leitura, utilizando-se outros suportes como fôlders para apresentação das informações.

Nigel Brooke, ao analisar o “futuro das políticas de responsabilização no Brasil”, conclui que o Estado de Minas Gerais não se configura como sistema de responsabilização porque o programa mineiro de avaliação não foi desenhado para fazer comparações entre escolas, uma vez que “a legislação proíbe explicitamente a utilização dos



resultados com o objetivo de ‘classificar as escolas ou outros componentes do Sistema de Educação de Minas Gerais com vistas a modificar o processo educativo’” (BROOKE, 2006) p. 386). Ao tratar da legislação, o autor se refere, na verdade, ao Art. 216, do documento final do II Fórum Mineiro de Educação, realizado em 2001 que, de fato, deixa claro o caráter formativo sobre o qual o sistema deveria se erigir, embora as evidências nos tenham mostrado que já no seu primeiro esboço contemplavam-se a possibilidade de comparação das escolas e o reconhecimento do mérito. Todavia, há de se reconhecer que, inicialmente, havia uma predominância dos aspectos formativos que deveriam envolver a avaliação. Levantados e informações para servirem de subsídios na tomada de decisões sobre o desenvolvimento do processo de ensino, criar um clima de cooperação entre os atores escolares e avaliar o currículo eram objetivos que, fundamentalmente, justificavam a criação do sistema.

Como já se disse, o Governo de Itamar Franco, embora apresentasse muitas críticas em relação ao seu antecessor, não alterou de maneira substantiva a gestão educacional como um todo. Entretanto, foi no seu governo que uma das primeiras mudanças no sistema de avaliação do Estado se deu. Por meio da Resolução n. 104, de 14 de julho de 2000, cria-se o SIMAVE - Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública.

Segundo Oliveira e Sousa (2007), não foi encontrada, em nenhum dos documentos consultados, a justificativa para a reestruturação do programa de avaliação que estava em curso desde 1992, a não ser uma crítica ao modelo anterior sob o argumento de que não estavam claros os objetivos nem os desdobramentos das avaliações realizadas desde então. O que acontece, porém, é que o sistema de avaliação mineiro, denominado SIMAVE a partir dos anos 200, vem apresentando

novos contornos. Além da introdução da Teoria de Resposta ao Item - TRI, os itens que compõem os testes passaram a ser produzidos com base nas matrizes curriculares do SAEB e da proposta curricular de MG. Do ponto de vista curricular, os testes passaram a verificar somente os componentes de língua portuguesa, com foco na leitura, e matemática. A avaliação da escrita, que antes se dava por meio de redação, obrigatória em todos os níveis, deixou de ser utilizada a partir da instituição do SIMAVE. É, contudo, em 2003, que a avaliação do sistema assume novas perspectivas ao ser inserida no programa de reforma administrativa do Estado, denominada “Choque de Gestão”, que tem na mensuração de desempenho a base para as novas formas de relação entre governo, servidores e cidadãos, como o alinhamento estratégico de pessoas, sistemas e organizações.

Ao se debruçar sobre as formas de organização de um Estado, não se pode perder de vista o fato de que a adoção ou preterição de determinados modelos de gestão guardam estreitas relações com as tradições políticas do lugar onde essas mudanças serão, ou não, implementadas. Em Minas Gerais, ao que parece, a sucessão de governos de orientação ideológica e política mais ou menos semelhantes³ favoreceu a implementação do modelo de Estado Contratual como forma de regulação do sistema educacional, com todos os seus desdobramentos.

Em 2003, Aécio Neves é empossado governador e implementa, nesse mesmo ano, o Programa “Choque de Gestão: pessoas, qualidade e inovação na administração pública”, que buscava, segundo o discurso oficial, imprimir modernidade, transparência, agilidade e eficiência na gestão, adequando-a aos novos tempos. Para tal, não só a revisão do modelo de gestão administrativa se fazia necessária. Era preciso, também, rever os recur-



mentos humanos, buscar parcerias com o setor privado e com o terceiro setor para a prestação de serviços públicos e, principalmente, alinhar todas essas estratégias à avaliação de desempenho institucional e individual. Afinal, o Governador deixou claro em sua mensagem à Assembleia, em 2004, que o “alinhamento entre o desenvolvimento de pessoas, objetivos organizacionais e avaliação dos resultados das políticas públicas” constituiria o paradigma sobre o qual a nova forma de gestão estatal se basearia (MINAS GERAIS, 2004), tendo, para isso, respaldo legal nos Decretos 43.145/03 e 43.146/03 que criaram o Colegiado de Gestão Governamental e o Programa de Modernização da Gestão, respectivamente. Entre outras providências, destacam-se algumas ações tomadas no âmbito desses decretos, como a redução do número de secretarias e de cargos comissionados e, principalmente, a reorganização do modelo de reforma que orientasse para a eficiência da gestão, da produtividade, eficiência e controle eficaz. Nesse contexto, os mecanismos de avaliação, tanto individual, quanto institucional, tornaram-se elementos centrais de gestão pública, apresentando novos matizes a partir do Programa “Acordo de Resultados”.

Implementado como um dos principais desdobramentos do “Choque de Gestão”, o “Acordo de Resultados” consiste, grosso modo, no modelo de “Estado Contratual”, ou “contratualização de resultados”, em que se dá a negociação entre o Poder executivo estadual e os dirigentes dos órgãos, à maneira de se alinhar as instituições com a estratégia governamental. Seus principais objetivos podem ser resumidos como: I) Melhorar a qualidade e eficiência dos serviços públicos prestados à sociedade; II) alinhar o planejamento e as ações do acordado com o planejamento estratégico do Governo, viabilizando a implementação da estratégia; III) dar transparência às ações das instituições públicas envolvidas e faci-

litar o controle social sobre a atividade administrativa estadual; IV) auxiliar na implementação de uma cultura voltada para resultados, estimulando, valorizando e destacando servidores, dirigentes e órgãos ou entidades que cumpram suas metas e atinjam os resultados previstos. (MINAS GERAIS, 2010c).

O “Acordo”, instituído pela Lei 14.694, de 30 de julho de 2003, tem seu amparo legal na EC n° 19 de 1998, que prevê a contratualização de resultados, quando trata da possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades, mediante a celebração de contratos entre seus dirigentes e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho (MINAS GERAIS, 2003b).

Nessa perspectiva, a concessão de prêmio por produtividade aos servidores inscreve-se como principal mecanismo de incentivo. Entre 2003 e 2007 foram celebrados 25 Acordos de Resultados, envolvendo órgãos e entidades do executivo estadual, entre elas a Secretaria Estadual de Educação (MINAS GERAIS, 2010a). Já o “Estado para Resultados”, também conhecido como “segunda geração” do “Choque de Gestão”, abrange o período de 2007 a 2010, marcado pela reeleição do então governador Aécio Neves. Se na primeira geração havia a grande preocupação em trazer elementos da lógica empresarial para a gestão pública, como eficiência, eficácia, produtividade, avaliação; no segundo ciclo, o “grande desafio a enfrentar é o de consolidar, institucionalizar o processo de transformação, de forma a assegurar sua irreversibilidade”. (VILHENA *et al.*, 2006, p. 354).

O “Estado para Resultados”, que constitui “uma ferramenta gerencial para impor uma racionalidade central às decisões, estimular a convergência e o alinhamento de esforço e focali-



zar atenção aos decisores nos fatores-chave para o sucesso” (GUIMARÃES *et al.*, 2010, p.14) vê, ainda, como vital, a incorporação de práticas de monitoramento e avaliação ao ciclo de vida das políticas públicas.

Assim, acompanhando as diretrizes do “Choque de Gestão” e alinhada à política de modernizar, imprimir eficácia e transparência à Gestão Pública, a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais parece partir, também, do pressuposto de que há uma relação direta entre competitividade econômica, eficiência e qualidade dos sistemas educacionais. De acordo com Vanessa Guimarães, então Secretária da Educação, a reforma do sistema educacional se deu em um “contexto de crise fiscal, quando não se podia alimentar expectativas de novos investimentos, a curto prazo, na área, ao mesmo tempo em que era imprescindível reduzir as desigualdades”. Portanto, tratava de “oferecer melhor educação para um número maior de pessoas, com os limitados recursos disponíveis.” (GUIMARÃES *et al.* 2010, p. 114). O problema consistia, pois, de acordo com a autora, em um problema de gestão, de rede de ensino e de escolas que precisavam ser mais “bem monitoradas, avaliadas e geridas”. Nesse contexto, várias ações foram implementadas no sentido de garantir a qualidade da educação oferecida, destacando-se: a criação do novo plano carreira, criado pela Lei n. 15.294, de 2004, que passou a prever a promoção e progressão baseadas no mérito (aferido por meio da avaliação anual de desempenho individual); a contratação de resultados pela instituição do “Acordo de Resultados” e a remuneração variável baseada no prêmio de produtividade, de acordo com a execução das metas acordadas. Já em 2007, ano de implementação do programa, foi firmado o primeiro Acordo de Resultados da Secretaria de Estado da Educação, o que levou ao pagamento de prêmio de produtividade correspondente a 90,1% da remuneração aos

servidores, já que houve um alto nível de execução das metas, segundo o Governo. A partir daí, então, um novo termo de acordo passou a ser assinado anualmente, com duas novas medidas introduzidas: passou-se a medir apenas os resultados finalísticos e não mais os intermediários e o Acordo foi desdobrado em duas fases - uma primeira, assinada entre o Executivo e as Secretarias, e a segunda, em que se firmou o Acordo entre a Secretaria de Educação com os diretores de todas as 46 Superintendências Regionais de Ensino.

SISTEMA EDUCACIONAL E CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS: INTERAÇÕES POSSÍVEIS?

Acredita-se, com Oliveira e Araújo (2005), que se deve, de fato, redimensionar a polarização entre as ideias de eficiência e de democracia, por serem complementares e não antagônicas. Também se entende, com os autores, que “uma eficiente aplicação dos recursos públicos, uma eficiente gestão das políticas sociais e um eficiente espaço de comunicação política (pactos) não só integram como potencializam os princípios democráticos.” (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005, p. 06). Contudo, no caso mineiro, tem-se, ainda, que avaliar em que medida o conceito de eficiência e controle eficaz tem concorrido para propiciar a democratização, a equidade, o estabelecimento de uma cadeia lógica entre produtos medidos e efetivação da qualidade dos serviços educacionais ofertados, em seus diversos níveis: concepção curricular, relação professor-aluno, equidade entre escolas e regiões, entre outras.

Não se pode esquecer, como afirmam Souza e Oliveira (2003, p. 875), que os processos de avaliação legitimam “valorações” úteis à indução de procedimentos competitivos entre escolas e sistemas para melhorar pontuações nos rankings, definidos



basicamente pelos desempenhos em instrumentos de avaliação em larga escala. Tal competição é garantida pela associação entre desempenho e financiamento, podendo redundar em critérios para alocação de recursos, que incidem, até mesmo, em remunerações diferenciadas dentro de sistemas de ensino que até pouco trabalhavam com a noção de remunerações isonômicas.

Embora atenta ao limite evidente desse estudo, que busca entender a interação dos princípios do Estado Contratual com regulação educacional mineira, a partir da análise documental e pesquisa bibliográfica somente, não me parece prematuro indagar sobre as contradições que, de plano, parecem perpassar o sistema. A princípio, algumas características do modelo contratual parecem ser inconciliáveis à regulação educacional por propor “melhorias” que apontam para uma não sustentação com o passar do tempo.

A primeira questão que se coloca é o paradoxo em que repousa a contratualização. Esse tipo de gestão é pautada no binômio flexibilidade na autonomia/responsabilização. Ou seja, as agências executivas concedem relativa autonomia “gerencial” ao signatário do acordo e, em troca, este se compromete com determinados resultados, ou metas estipuladas à época da assinatura do contrato. Note-se que no caso da educação essa pactuação é bastante questionável porque a busca do cumprimento das metas pode induzir processos difíceis de serem contornados dentro da escola.

Trosa (2010) afirma que o “Contrato” implica negociação baseada na escuta, acordo, equilíbrio e equidade. Afinal, essa é uma forma de gestão que não pode se basear, segundo ela, nem na imposição, nem na sujeição, mas, ao contrário, na figura do “Estado-síntese”. Isso posto, no caso da educação, a estipulação de metas a

serem alcançadas parece inviabilizar o processo de negociação e autonomia concedida previamente, já que o modelo do programa tem pela frente um “horizonte demarcado”, metas estipuladas, para os quais se deve investir forças de forma a alcançá-los. Para os que advogam a favor das metas, sob o argumento de que no modelo mineiro pode-se reformular as metas quando elas se mostram infactíveis, cabe lembrar que, independente de quantas vezes possam ser reformuladas, serão sempre o limite sobre o qual o sistema deve funcionar e, uma vez que se tente maximizar a autonomia, certamente os estabelecimentos terão problemas tendo em vida o contrato assinado que prevê:

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DA RESCISÃO

A 2ª Etapa do Acordo de Resultados poderá ser rescindida por consenso entre as partes ou por ato unilateral e escrito do(s) Acordante(s) ou do representante do Governador do Estado, em caso de descumprimento grave e injustificado, nos termos da legislação vigente.

Parágrafo único. Ao término da vigência deste Acordo, ou sendo o mesmo rescindido, ficarão automaticamente encerradas as prerrogativas para ampliação de autonomia gerencial, orçamentária e financeira e flexibilidades que tiverem sido concedidas ao Acordado por meio desse instrumento (MINAS GERAIS, 2010b) p. 05).

Percebe-se, pelo excerto acima, que o descumprimento dos termos pode levar à rescisão do contrato, a qualquer tempo, e, por conseguinte, à suspensão da autonomia e flexibilidade concedidas. Outro fator que precisa ser repensado nesse âmbito é a criatividade por ser um elemento vital do processo de ensino/aprendizagem, sobretudo, por estar associada ao dinamismo que encerra o ensino. O fato é que não há fórmulas que deem conta da heterogeneidade das escolas, no seu



contexto atual. Assim, ao se comprometer com o alcance de metas, é compreensível que os atores envolvidos no acordo restrinjam suas estratégias de ensino a um único modelo, de forma a ensinar aquilo, e tão somente aquilo, que os levarão ao alcance do pactuado. Nesse aspecto, as metodologias de ensino estariam bastante propensas a um enquadramento “estratégico” que visasse a um fim predefinido que é o alcance das metas que correspondem, por sua vez, em parte, ao desempenho dos alunos nas avaliações externas, no caso, o SIMAVE.

Outro elemento contraditório, que se levanta no seio dessa forma de gestão, em Minas Gerais, diz respeito à própria filosofia do “Contrato”. Esse modelo desponta em substituição ao modelo “hierárquico burocrático” que, segundo Maroy (2011), é fundado na legitimidade da razão, da racionalidade em valor ou da lei. No caso do modelo contratual, a que o autor chama de “regulação pós-burocrática”, exatamente por ter “superado” o controle do sistema pela conformidade dos atos à regra e procedimentos, temos outra situação paradoxal envolvendo o direito, os aspectos legais. Se, de um lado, a forma de controle se dá (ou deveria) via contrato, assinado pelas partes, cada uma se comprometendo com as suas respectivas obrigações contratuais, e não mais por meio de leis, de outro, o que se percebe é a produção de uma série de decretos, regulamentos e circulares relacionados à contratualização, reafirmando, assim, a regra do direito. Em Minas, de 2003 a 2010, no âmbito do Programa Choque de Gestão, foram editados oitenta e sete atos⁴ normativos direcionados à regulação do ensino, em todas as suas dimensões, o que nos permite concluir, com Maroy, que esse “regime pós-burocrático está, ao mesmo tempo, em ruptura e em filiação com o regime burocrático”. (MAROY, 2011, p. 33). Com relação, ainda, à questão da quantidade de atos normativos produzidos, há de se

atentar para aquilo que Allen Schick denomina de “mentalidade de obediência”. O autor alerta que os contratos legalistas demais, com as partes integrando apenas resultados fixados, levam o serviço público a uma extrema rigidez, criando, nos servidores, “uma mentalidade de obediência à letra do contrato em detrimento da criatividade”. (TROSA, 2010, p. 238).

O QUE OS NÚMEROS INDICAM?

Ao tratar da escolha de indicadores sociais a fim de serem usados no processo de formulação e avaliação de políticas públicas, Jannuzzi (2005 p. 139) chama a atenção para a necessidade de ela ser pautada “pela aderência deles [dos indicadores] a um conjunto de propriedades desejáveis e pela lógica estruturante da aplicação, que definirá a tipologia de indicadores mais adequados.” Afinal, os “indicadores sociais permitem a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse pragmático”, apontando, indicando, aproximando, traduzindo “em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente”. (p. 141). Para isso, segundo o autor, faz-se necessária a observação de doze propriedades, cuja avaliação da aderência deveria determinar o uso (ou não) de determinado indicador para certo propósito. Essas propriedades podem ser descritas como relevância, validade, confiabilidade, cobertura populacional, sensibilidade às ações previstas, especificidade ao programa, transparência metodológica na sua construção, comunicabilidade ao público, factibilidade operacional para sua obtenção, periodicidade na sua atualização, desagregabilidade populacional e territorial, comparabilidade da série histórica.

O EpR nasceu da lógica introduzida pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI que, já na sua primeira versão, apresentava dez



objetivos prioritários, uma carteira de 30 Projetos Estruturadores que iriam ajudar na implementação dos objetivos, o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG e uma série de indicadores selecionados para a avaliação das ações do governo, de modo “a aumentar a transparência da ação governamental e garantir a efetiva implementação da Agenda de Prioridades”. (MINAS GERAIS, 2003a). Dentre esses dez objetivos estava, acertadamente, a Educação, que compõe o tópico “Melhoria e ampliação dos serviços públicos”. Para tal, as seguintes ações foram selecionadas: I) Ampliar o ensino fundamental para 9 anos com a incorporação de alunos aos 6 anos de idade; II) Estruturar os Centros de Formação Técnica, em parceria com a iniciativa privada, entidades de classe e municípios (pós-médio); III) Ampliar a jornada escolar: “Aluno em tempo integral”; IV) Desenvolver o programa “Escola ativa, comunidade viva”, em áreas de vulnerabilidade social; V) Melhorar a qualidade e universalizar o ensino médio (qualificação para o trabalho, estágio e monitoria); VI) Ampliar o “programa Bolsa Escola”; VII) Ampliar a informatização nas escolas; VIII) Desenvolver o programa de alfabetização de adultos, em áreas de vulnerabilidade social; IX) Modernizar o sistema educacional, racionalizando as estruturas e informatizando os processos; X) Estabelecer parcerias com empresas e organizações não governamentais como entidades religiosas, para alfabetização de adultos; XI) Capacitação continuada dos docentes. (MINAS GERAIS, 2003a) p. 114). Já os indicadores que expressariam o cumprimento dos objetivos foram descritos em: I) Proficiência acadêmica dos alunos do Ensino Fundamental na avaliação externa (SAEB); II) Proficiência acadêmica dos alunos do Ensino Médio na avaliação externa (SAEB); III) Índice de evasão (reduzir); IV) Percentual de pessoas que vivem em domicílios com computadores (PNAD). (MINAS GERAIS, 2003a p. 123).

Em 2007, com a implementação da segunda geração do “Choque de Gestão” – EpR, o PMDI passa por uma revisão levando à alteração de alguns objetivos estratégicos, como a preocupação em “reduzir as disparidades regionais de aprendizado em Minas Gerais”. Outro elemento novo no PMDI foi o desdobramento dos objetivos estratégicos em resultados finalísticos, acompanhado dos indicadores, conforme apresentado no quadro 1:

A criação de um sistema de indicadores pode contribuir, certamente, para o monitoramento de determinado programa, aumentando, assim, as chances de que esse seja exitoso, tendo em vista seus propósitos. Todavia, para que isso se dê, faz-se necessário que esse sistema seja capaz de cobrir todas as etapas do fluxo: insumo, processo, produto, resultado e impactos e, sobretudo, seja capaz de retroalimentar o ciclo das políticas públicas em questão. Nessa perspectiva, Werneck (2010) chama a atenção para a necessidade de que “a relação causal entre os diferentes indicadores (de insumo, processo, produto, resultado e impacto) seja construída com maior clareza, permitindo mensurações intermediárias, através das quais seja possível realizar correções de rumo.” (WERNECK, 2010, p. 92). Tendo-se em vista as considerações dos autores e com atenção aos indicadores apresentados pelo Programa “Estado para Resultados”, na área de resultados da Educação, pode-se indagar, a princípio, sobre a validade desses indicadores como tradução da dimensão da qualidade e equidade do sistema educacional que se deseja atingir, no estado, segundo o discurso oficial. Ao assinar o Acordo de Resultados, em 2007, a Secretaria de Estado da Educação pactuou 70% do contrato para resultados finalísticos e 30% para demais itens, ao contrário, por exemplo, da Secretaria de Saúde para a qual o Acordo foi efetivado tendo-se em vista o cumprimento de 30% de resultados finalísticos, 30% de pro-



Quadro 1

Projeto Estruturador	Objetivo estratégico	Resultado finalístico	Indicadores
1. Desempenho e qualificação dos professores	1. Promover um salto na escolaridade média da população, formada em um sistema eficiente, com altos índices de equidade e orientado pro padrões internacionais de custo e qualidade	1. Elevar o percentual de docentes do ensino básico com curso superior: 1ª a 4ª série, 5ª a 8ª série, ensino médio	1. Taxa de conclusão dos grupos de desenvolvimento profissional (%) atendidos pelo Projeto Escola de Tempo Integral
2. Escola de Tempo integral	2. Reduzir as disparidades regionais de aprendizado em Minas Gerais	2. Elevar o percentual de professores/gestores escolares com certificação ocupacional	2. Escolas utilizando o SIMADE (%)
3. Novos padrões de gestão e atendimento da educação básica	3. Promover um salto de qualidade no ensino, orientado por padrões internacionais	3. Aumentar a taxa de conclusão do ensino fundamental/médio	3. Escolas com laboratório em funcionamento e conectado à internet (%)
4. Sistemas de avaliação da qualidade do ensino e das escolas		4. Aumentar o número de alunos lendo aos 08 anos	4. % dos alunos em escolas estaduais avaliadas em português e matemática na 3ª série do EM (%)
		5. Melhorar a qualidade de ensino aferida por PROEB: 4ª série/5º ano d ensino fundamental, 8ª série/9º ano do ensino fundamental, 3ª série do ensino médio	5. % dos alunos das escolas estaduais avaliadas em português e matemática no 9º ano do EF (%)
		Aumentar a escolaridade média dos jovens aos 15 e aos 18 anos de idade	6. % dos alunos das escolas estaduais avaliados em português e matemática no 5º ano do EF (%)
		Redução das desigualdades regionais entre as S.R.E, calculadas pela diferença IQEMAX – IQEMIN dos índices de qualidade de ensino	7. % de alunos com necessidades educacionais especiais atendidos (%)
		Reduzir a taxa de distorção idade-série no ensino fundamental/médio	8. Adolescentes de 15 a 18 anos matriculados no ensino médio da rede estadual (aluno)
			9. Percentual de Escolas Família agrícolas (%)
			10. Percentual de municípios mineiros beneficiados pela cooperação mútua entre estado e municípios (%)
			11. Número de alunos atendidos na educação profissional (aluno)

Elaboração própria

Fonte: PPAG 2008/2011 – SEPLAG/MG

QUADRO 2 - Classificação dos indicadores finalísticos 2007-2010 (%)

TIPO DE INDICADOR	2007	2008	2009	2010
Indicadores de insumo	11,3	4,9	4,8	5,7
Indicadores de processo	8,5	19,4	20,2	22,9
Indicadores de produto	27,4	32,0	29,8	28,6
Indicadores de resultado	41,5	36,9	37,5	35,2
Indicadores de impacto	11,3	6,8	7,7	7,6

Fonte: Adaptado de Werneck, et al. In. GUIMARÃES, T.D; PORDEUS, I.; CAMPOS, E.S.A. (Org.). Estado para Resultados – Avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. p. 86.

jetos estruturadores, 30% de agenda setorial e 10% de indicadores relativos à racionalização de gastos. O fato de o contrato apresentar uma distribuição diferente de acordo com o setor pode ser considerado uma boa estratégia, a princípio. Isso porque estaria contida aí, supostamente, a preocupação, por parte do Governo, em considerar as especificidades de cada área - saúde, educação, segurança pública, transportes, entre outras – na elaboração das políticas. Por outro lado, o percentual de comprometimento da educação com resultados finalísticos pode levar a um “estrangulamento” do sistema que passa a girar apenas em torno de produtos, embora saibamos que determinados “produtos” podem, em outro momento, implicar em alguns impactos. Por exemplo, um aumento de escolas em determinada comunidade pode não acarretar mudanças nas taxas de alfabetização de seus alunos, mas, ao mesmo tempo, pode levar ao alcance desses efeitos.

Outro aspecto que não se pode perder de vista é o fato de Minas Gerais reformular, em 2004, o plano de carreira dos servidores públicos que está intimamente ligado aos produtos finalísticos. Com o novo plano de carreira, passa a fazer parte da remuneração dos servidores um prêmio de produtividade vinculado ao percentu-

al de metas atingidas por eles e, para isso, faz-se necessário que os indicadores sejam passíveis de mensuração, pois só assim se pode convertê-lo em metas atingidas e, por conseguinte, ao pagamento do “prêmio”. No quadro abaixo, é possível observar como se deu a evolução dos indicadores no período que corresponde ao programa “Estado para Resultados”:

Note-se, pelos percentuais acima, que os indicadores sofrem uma mudança brusca entre 2007 e 2008. Os indicadores de resultado e impacto caem e os de processo de produto apresentam um aumento considerável. Isso se deve, naturalmente, à presença do modelo de Estado Contratual. Para se avaliar os Acordos de Resultados de cada secretaria torna-se necessário que os indicadores sejam mensuráveis. No ano de implementação do Programa, provavelmente muitos indicadores propostos não eram passíveis de mensuração. Como fazer, então, para o pagamento do “prêmio de produtividade”, ao final do ano? Além do que, conforme aponta Werneck, “as secretarias buscam pactuar indicadores que estejam exclusivamente sob sua governabilidade, sendo normalmente de insumo, processo ou produto”. (WERNECK, 2010, p. 87). No caso da educação, especialmente, em que os impactos se dão a médio e a longo





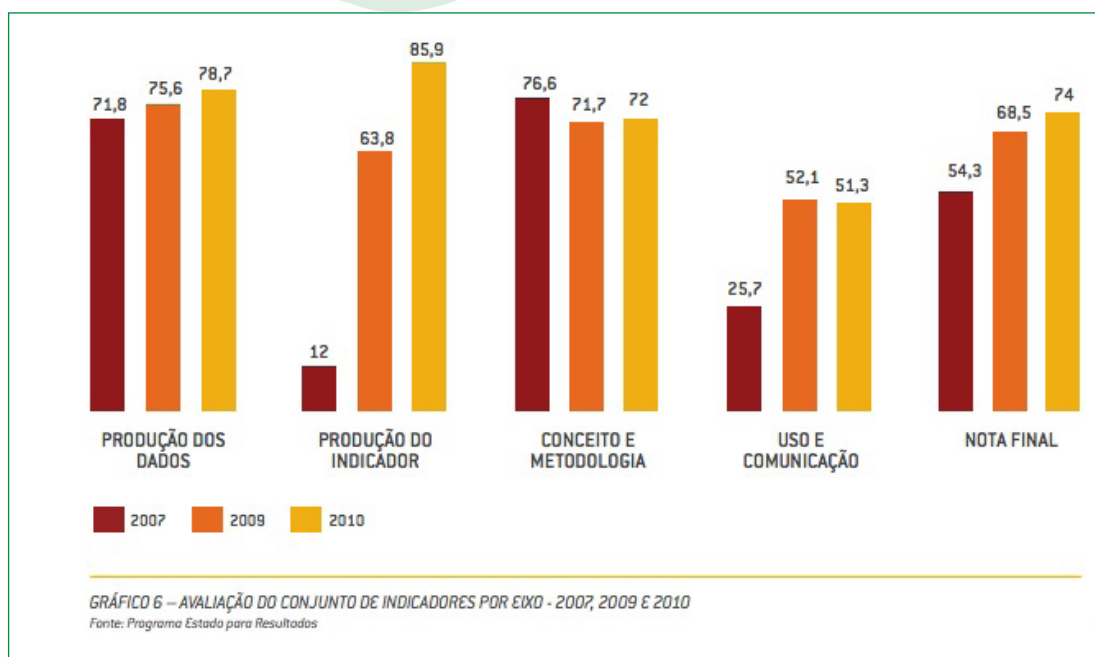
prazo, talvez se justifique a criação de indicadores intermediários para que seja possível estabelecer uma relação causal entre os produtos e os impactos. A ausência dessa cadeia lógica e a sustentação do sistema por meio apenas de produtos finalísticos podem emboratar os conceitos de qualidade e equidade, a que se propõe o Governo, em todos os documentos oficiais, à medida que eles não permitem lançar um olhar mais aprofundado e uma reflexão mais crítica para o interior dos sistemas, onde as relações e os processos se desenvolvem.

A forte presença de indicadores de produto em governos que utilizam o modelo contratual já vem sendo apontada por pesquisadores como Trosa (2010) e Pacheco (2010) como um elemento que precisa ser redimensionado. As razões que subjazem à escolha de indicadores de produtos estão relacionadas à capacidade dos indicadores de impacto questionarem algumas escolhas políticas, sendo, pois, de natureza ideológica. Além disso, os produtos finalísticos cumprem o papel salutar de publicização, já que esses indicadores estão muito mais afeitos à mensuração e posterior divulgação dos

dados medidos.

Nesse sentido, é bastante elucidativo o Gráfico 1, que compara os resultados da Avaliação Executiva dos Indicadores – AEI, no período de 2007 a 2010. Embora o eixo que mais tenha evoluído seja a “produção do indicador”, logo em seguida vem o eixo “uso e comunicação” que, praticamente, dobrou entre 2007 e 2009 o que, segundo Werneck (2010, p. 90-91), se deu por conta da utilização dos indicadores em reuniões internas e pela comunicação de seus resultados pela mídia impressa, aí incluídos os jornais “Estado de Minas”, “O Tempo”, “Hoje em Dia”, “Agência Minas” e “Diário do Comércio”, ou seja, todos os veículos de comunicação impressa de Minas. Mesmo assim, ele é, ainda, o mais mal avaliado dentre todos, o que nos leva a perguntar sobre as formas como tem se dado o processo de prestação de contas à sociedade, que representa uma das justificativas para a contratualização de resultados, uma vez que, em tese, induziria os processos de *accountability* vertical, voltados para os cidadãos.

Por outro lado, o eixo “conceito e metodologia” manteve-se estável, sem



Fonte: www.estadopararesultados.mg.gov.br



mudanças significativas, ao longo dos três anos de monitoramento, opondo-se à produção que teve como marco a publicação, em 2009, do Caderno de Indicadores, e uma nova edição em 2010, quando foi apresentada a pactuação de um conjunto de 105 indicadores com os agentes públicos do Executivo Estadual. Resta saber, a esta altura, se esses indicadores têm sido internalizados e utilizados como instrumentos pedagógicos, no caso da educação, ou se têm sido acatados passivamente, tornando-se meros instrumentos formais, numa relação em que o servidor nada mais é do que um executor. A partir de 2007, percebe-se que os números têm recebido muito evidência, cabendo indagar se essa visibilidade quantitativa tem sido acompanhada mesmo de intervenção pedagógica. E quando se trata de indicadores, parece não restar dúvida de que o caráter estritamente quantitativo do serviço educacional deve ser atenuado com o fator qualidade que, nesse caso, pode se dar por meio de indicadores de qualidade. Januzzi (2005, p. 149) nos lembra, acertadamente, que a agenda social deve estar atenta aos tipos de indicadores com que lida ao trabalhar com indicadores médios. Por exemplo, corre-se o risco de se esconderem bolsões de pobreza nos estados, recomendando-se, para isso, o uso de informação estatística por setor censitário (ou área de ponderação) e multitemáticos que dão um diagnóstico mais fiel e pormenorizado da realidade.

No caso do Programa “Estado para Resultados” chama-se a atenção para a necessidade de os indicadores estarem vinculados à filosofia do contrato, que não é uma política setorial, mas de todo o aparelho estatal. Em outros termos, os indicadores antes de estarem ligados ao ciclo político da educação, por exemplo, estão presos ao ciclo de gestão por resultados.

INDICAÇÕES FINAIS

O Programa de Avaliação do Sis-

tema Estadual de Minas Gerais foi estruturado, inicialmente, de forma a garantir a autonomia pedagógica dos envolvidos no processo de ensino-aprendizagem e, também, como meio de gerar informações sobre a área educacional, subsidiando a tomada de decisões no processo de ensino, a partir do desempenho cognitivo dos alunos apurado em testes de alguns componentes curriculares. Embora o primeiro esboço do sistema já previsse a “positivação” das escolas de melhor desempenho a fim de reconhecer o mérito dos seus professores, tais princípios foram assumindo centralidade na política educacional, a partir da reforma estatal que atinge seu ápice na gestão do ex-governador Aécio Neves, com o programa “Choque de Gestão” (2003-2006), “evoluindo”, no segundo momento, para o Programa “Estado para Resultados”, mote do seu segundo mandato (2007-2010), tendo como meta principal dar ao Estado modernidade, agilidade e eficiência, adequando-o aos novos tempos e, ao mesmo tempo, garantir transparência aos atos do governo.

Nesse contexto, passou-se a vivenciar, em Minas, uma gestão por resultados na Educação, estando o discurso da qualidade e equidade do ensino intimamente relacionado ao desempenho dos alunos em testes padronizados e em produtos finalísticos. A princípio, a interação entre o sistema mineiro de avaliação da educação pública – SIMAVE, como passou a ser chamado a partir de 2000, e o modelo de estado contratual sugere contradições dentro do sistema que podem levar a um “enquadramento” curricular com vista ao êxito dos alunos nos testes e, posteriormente, ao alcance das metas pré-acordadas entre Secretaria de Educação e escolas. A pesquisa bibliográfica e documental aponta ainda a emergência de uma “regulação pós-burocrática” (MAROY, 2011), pautada pelos compromissos do “Contrato”, ao mesmo tempo, pela criação de inúmer-



ros dispositivos legais que garantem a execução do acordado e regulam outras esferas do campo educacional como carreiras e salários.

A produção dos indicadores para a “área de resultados” da educação também sugere fragilidades ao se voltar apenas para os produtos, carecendo de ser estabelecida uma cadeia lógica entre produtos e impactos de maneira a certificar se os progressos não estarão sendo apenas ilusórios. Além disso, deve-se considerar a possibilidade de que a utilização de apenas indicadores médios podem esconder diferenças re-

gionais consideráveis. Outra questão apontada pelos indicadores diz respeito à publicização e transparência dos dados que se apresentam como uma das razões do estado contratual. Acredita-se que o fator transparência e a *accountability* vertical, voltada para o cidadão, deve ser redimensionada no sentido de ultrapassar as páginas dos jornais do Estado que, em boa medida, tem-se prestado mais à propaganda eleitoral do que à prestação de contas efetiva à sociedade, devendo-se pensar formas e meios democráticos e eficazes para esse fim.

NOTAS EXPLICATIVAS

² A esse respeito, ver SEGGATO, C.I. Como ideias se transformam em reformas: Um estudo comparativo das mudanças educacionais orientadas pelo desempenho nos estados brasileiros. São Paulo: FGV, 2011. (SEGGATO, 2011)

³ O período considerado no desenvolvimento do presente trabalho (1991-2010) foi marcado pela eleição do Governador Hélio Garcia (2º mandato) pelo Partido das Reformas Sociais – PRS. Em 1995, chega ao poder Eduardo Azeredo, pelo Partido da Social democracia brasileira – PSDB, que é sucedido, em 1999, por Itamar Franco do PMDB e que, por sua vez, dá lugar a Aécio Neves, eleito em 2003 pelo PSDB, em 2003 e reeleito em 2007, pelo mesmo partido.

⁴ A partir da pesquisa realizada no site do Governo www.planejamento.mg.gov.br e na Imprensa Oficial foi possível localizar a publicação de 47 decretos, 35 leis e 05 resoluções. A maioria desses atos normativos (cinquenta e seis) editada nos anos de 2007, 2008, 2009 e 2010, período este que corresponde, exatamente, ao Programa Choque de Gestão – 2ª geração: Estado para Resultados.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. e SPINK, P. (Ed.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p.173-199.
- BRASIL. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.
- BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 128, p. 377-401, Ago 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742006000200006&nrm=iso>.
- DIAS, P. R. O. A produção de políticas de currículo em Minas Gerais (1999-2002). *Educação em Destaque Juiz de Fora*, v. 2, n. 1, p. 64-77, 2009.
- DUNLEAVY, P.; HOOD, C. From old public administration to new public management. *Public Money Management* v. 14, n. 3, p. 9-16, 1994.
- FREITAS, D. N. T. *A avaliação da educação básica no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.
- GUIMARÃES, T. D.; PORDEUS, I.; CAMPOS, E. S. A. *Estado para resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte: UFMG, 2010.



HOOD, C. C. Public service management by numbers: why does it vary? Where has it come from? What are the gap and the puzzles? *Public Money Management*, v. 27, n. 2, p. 95-102, Apr. 2007.

JANNUZZI, P. D. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público Brasília*, v. 56, n. 2, p. 137-160, Abr/Jun 2005.

LOPES, V. V.; SOUSA, S. Z. Avaliação nas políticas educacionais atuais reitera desigualdade. *Revista Adusp*, n. 46, p. 54-59, Jan. 2010.

MAROY, C. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, D. e DUARTE, A. (Ed.). *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino traço, 2011.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar nº 71, de 30 de julho de 2003*. Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública na Administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte: 2003a.

MINAS GERAIS. *Lei n. 14.694, de 30 ago. 2003*. Disciplina a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes, no âmbito do poder executivo e dá outras providências. Belo Horizonte: Diário do Executivo, 2003b.

MINAS GERAIS. *Mensagem do governador à assembléia legislativa do estado de Minas Gerais: apresentada na reunião inaugural da primeira sessão legislativa ordinária da décima quinta legislatura*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 2004.

MINAS GERAIS. *Decreto Ndeg. 45.366, de 14 de maio de 2010*. Altera o Decreto nº 44.873, de 14 de agosto de 2008, que regulamenta a Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008. Belo Horizonte: Diário Oficial do Estado de Minas Gerais 2010a.

MINAS GERAIS. *Resolução SEE nº 1639, de 23 de Julho de 2010*. Belo Horizonte: Diário Oficial do Estado de Minas Gerais 2010b.

MINAS GERAIS. *Segunda etapa do acordo de resultados: III termo aditivo*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2010c.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, n. 28, p. 5-23, Abr. 2005. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782005000100002&nrm=iso >.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. *Sistemas de avaliação educacional no Brasil: característica, tendências e uso dos resultados*. 2007. (Relatório final). Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo.

PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, M. R. et al. (Ed.). *Burocracia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.



SEGATTO, C. I. *Como ideias se transformam em reformas: um estudo comparativo das mudanças educacionais orientadas por desempenho nos estados brasileiros*. 2011. 131f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

SOUZA, M. A. A experiência de avaliação educacional em Minas Gerais: 1992-1998. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 19, p. 57-76, jan./jun. 1999.

SOUZA, S. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302003000300007&nrm=iso >.

TROSA, S. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

VIANNA, H. M.; ANTUNES, A. L.; SOUZA, M. A. Desenvolvimento de um programa de avaliação do sistema estadual de ensino: o exemplo de Minas Gerais. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 8, jul./dez. 1993.

VILHENA, R. et al. *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

WERNECK, C. A. A utilização de indicadores na administração pública: contribuições do modelo mineiro para a atividade de monitoramento. In: GUIMARÃES, T. D. et al. (Ed.). *Estado para resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte: UFMG, 2010. p.77-95.

Recebido em março 2012

Aceito em abril 2012