

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

Lucimara da Silva Bastos

**TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO
SÉCULO XXI**

**Juiz de Fora
2017**

Lucimara da Silva Bastos

**TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO
SÉCULO XXI**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, área de concentração: Cultura, Poder e Instituições, como requisito parcial a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Tavares Júnior.

**Juiz de Fora
2017**

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Bastos, Lucimara da Silva.

Transformação do Estado e Políticas Públicas Educacionais no Século XXI / Lucimara da Silva Bastos. -- 2017.
103 f.

Orientador: Fernando Tavares Júnior

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, 2017.

1. Educação. 2. Responsabilização. 3. Políticas Públicas. 4. Modelo de Fluxos Múltiplos. I. Tavares Júnior, Fernando, orient. II.

Título.

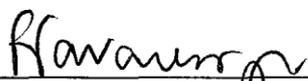
LUCIMARA DA SILVA BASTOS

**TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO
SÉCULO XXI**

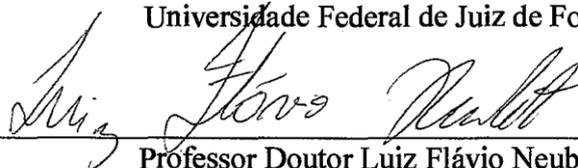
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, área de concentração: Cultura, Poder e Instituições, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovada em 08 de agosto de 2017

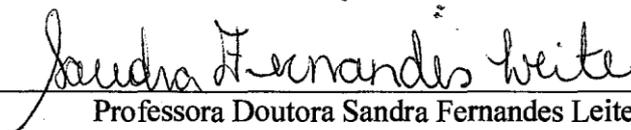
BANCA EXAMINADORA



Professor Doutor Fernando Tavares Júnior (Orientador)
Universidade Federal de Juiz de Fora



Professor Doutor Luiz Flávio Neubert
Universidade Federal de Juiz de Fora



Professora Doutora Sandra Fernandes Leite
Universidade Estadual de Campinas

*É no problema da educação que assenta o grande
segredo do aperfeiçoamento da humanidade.
(Immanuel Kant)*

AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar, pois sem Ele nada disso teria se realizado.

Ao meu orientador Fernando Tavares Júnior, que acreditou em meu potencial e me incentivou, dando o aporte necessário à realização deste trabalho.

A toda equipe que integra o Projeto “Determinantes do Sucesso Educacional no Brasil”, financiada pelo Programa “Observatório da Educação”, da CAPES em parceria com o INEP.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF, à sua coordenação e professores, pela oportunidade, conselhos e instruções.

Aos professores Luiz Flávio Neubert e Sandra Fernandes Leite pela colaboração e por, gentilmente, terem aceitado o convite para participar da banca de defesa.

A secretária da Pós-Graduação Camila pela boa vontade em me auxiliar e pela eficiência.

Aos meus queridos pais, Mário e Luciléia, pelo amor, incentivo, apoio e principalmente pelas orações.

A toda minha família e amigos, em especial Maiza e Suzana por ouvirem meus desabafos e choros e às vezes, mesmo à distância, sempre estarem comigo.

Ao meu amor, Gabriel Jr. por sempre ter me encorajado, pela torcida, carinho, apoio, dedicação e principalmente paciência.

Ao meu esposo que esteve sempre ao meu lado me apoiando e encorajando diante das dificuldades. A você dedico o meu eterno agradecimento.

SIGLAS

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LDB – Lei de Diretrizes e Bases
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Tecnologia
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
PNUD – Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais
MEC – Ministério da Educação e Cultura
CNE – Conselho Nacional de Educação
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
SINAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
ICMS – Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços
IPI – Exportação - Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico
SAEP- Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público
ANEB - Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
ANA - Avaliação Nacional da Alfabetização
SIMCE - Sistema de Medición de la Calidad de la Educación
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
CEDES - Centro de Estudos de Direito Econômico e Social
CTC-ES - Conselho Técnico-Científico da Educação Superior
DS – Discutido de forma secundária
DP – Discutido de forma primária
ND – Não Discutido
NAP – Nova Administração Pública

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Distribuição das publicações por ano no período de 2000 a 2014...	77
Tabela 02 - Distribuição das publicações por tema	77
Tabela 03 - Distribuição das publicações por periódico.....	78
Tabela 04 - Distribuição dos autores por instituição de origem	80
Tabela 05 - Distribuição de autores por artigo.....	81
Tabela 06 - Distribuição das publicações por metodologia	82
Tabela 07 - Distribuição das publicações por tratamento que confere às mudanças do Estado e/ou no campo educacional	82
Tabela 08 - Distribuição das publicações por interpretação que conferem às mudanças do Estado e/ou no campo educacional	83

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Distribuição das publicações por ano	75
Gráfico 02 – Distribuição das publicações por tema	77
Gráfico 03 – Distribuição das publicações por periódico de 2000 a 2014.....	79
Gráfico 04 – Autores por artigo.....	81

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - O modelo de fluxos múltiplos de Kingdon	55
Figura 02: Aplicação do Modelo de fluxos múltiplos de Kingdon	85

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 BREVE ABORDAGEM DA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE E SUAS INFLUÊNCIAS NA FORMAÇÃO DO MODELO ESTATAL BRASILEIRO	16
2 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....	35
3 ANÁLISES TEÓRICAS SOBRE O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	51
4 METODOLOGIA	65
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	69
CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92

RESUMO

Este estudo tem como tema central a transformação do Estado e as políticas públicas educacionais no século XXI ocorridas no Brasil. Em detrimento à influência das mudanças internacionais que contribuíram para a construção do cenário no país, o estudo foca-se nas políticas de responsabilização (*accountability*), por produzirem grande impacto nas transformações dos sistemas educacionais, tanto no que tange as estruturas econômicas e sociais originárias dos sistemas sócio-políticos no seu percurso histórico, quanto os processos de avaliação da educação. Como hipótese, percebe-se o Estado como produto de sua sociedade e que, portanto, se transforma em função das mudanças sociais, derivadas de suas dialéticas estruturais. Após a contextualização histórica e teórica, passando pela formação do Estado brasileiro, de suas políticas públicas e modelos de gestão educacional, parte-se para o aprofundamento da análise de políticas públicas a partir modelo de fluxos múltiplos de Kingdon. Foram investigados artigos publicados em dezenove revistas científicas representativas da Sociologia da Educação no Brasil entre os anos 2000 e 2014. A base constitui-se inicialmente por 5.792 artigos sobre educação, sociologia e campos correlatos. O recorte dos artigos foi realizado por meio de análise de qualificação dos periódicos, tendo em vista a classificação mínima observada na seleção dos artigos (*qualis* B2, B1, A2 ou A1) e com abordagens plurais, com o fito de diversificar a análise ora proposta. Após sucessivas seleções foram identificadas 47 produções representativas da reflexão sobre o objeto, com especial atenção às mudanças do Estado e/ou do campo educacional e as interpretações dadas às transformações observadas, tendo em vista, a promoção das reformas e de novas agendas. Além disso, toda a análise teve como parâmetro os três fluxos de atores e questões no processo de formulação das políticas públicas: o dos problemas, o das políticas, soluções ou alternativas estabelecidas pelo Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon. O objetivo era o de alcançar e possibilitar a identificação das interpretações que os autores apresentam mediante os padrões de mudanças das políticas educacionais na atualidade, efetivado através da implementação de diversas políticas públicas, em especial observando e registrando a mudança de paradigma ocorrida nos últimos tempos. O estudo concluiu que, desde o início da formação do Estado brasileiro, o país sofreu fortes influências ideológicas e econômicas, sendo a recente agenda governamental ser associada à combinação entre problemas conjunturais, propostas em pauta com seus respectivos argumentos instruídos por diferentes atores e campos e as condições políticas, elementos que marcam na análise de fluxos múltiplos e se mostraram adequados à análise do objeto.

PALAVRAS CHAVE: Educação. Políticas Públicas. Responsabilização. Modelo de Fluxos Múltiplos.

ABSTRACT

This study has as its central theme the transformation of the State and the educational public policies in the 21st century in Brazil. In detriment to the influence of the international changes that contributed to the construction of the scenario in the country, the study focuses on the policies of accountability, since they have a great impact on the transformations of the educational systems, as far as the original economic and social structures are concerned. Of socio-political systems in their historical course, as well as the processes of evaluation of education. As a hypothesis, the state is perceived as the product of its society and, therefore, becomes a function of the social changes derived from its structural dialectics. After the historical and theoretical contextualization, through the formation of the Brazilian State, of its public policies and educational management models, one starts to deepen the analysis of public policies from Kingdon's multiple flows model. Articles published in nineteen scientific journals representing the Sociology of Education in Brazil between 2000 and 2014 were investigated. The base initially consisted of 5,792 articles on education, sociology and related fields. The articles were classified according to the classification of the articles (qualis B2, B1, A2 or A1) and with plural approaches, in order to diversify the analysis proposed here. After successive selections, 47 representative productions of the reflection on the object were identified, with special attention to the changes of the State and / or the educational field and the interpretations given to the changes observed in order to promote the reforms and new agendas. In addition, the whole analysis had as parameter the three flows of actors and questions in the public policy formulation process: that of the problems, the policies, solutions or alternatives established by the Kingdon Multiple Flow Model. The objective was to reach and enable the identification of the interpretations that authors present through the current patterns of educational policy changes, implemented through the implementation of several public policies, especially observing and recording the paradigm shift that has occurred in recent times. The study concluded that since the beginning of the formation of the Brazilian State the country has suffered strong ideological and economic influences, and the recent governmental protocols is associated with the combination of conjunctural problems, proposals on the protocol, with their respective arguments instructed by different actors and fields, and The political conditions, elements that mark the analysis of multiple flows and proved adequate for the analysis of the object.

KEYWORDS: Education. Public policy. Accountability. Multiple Flow Model.

INTRODUÇÃO

Este trabalho investiga as transformações das políticas educacionais no século XXI, à luz das transformações mais gerais observadas no Estado e na Sociedade. Um dos principais eixos refere-se à transição do foco dessas políticas públicas, inicialmente dirigidas ao processo e deslocadas gradualmente ao foco no resultado (*output*). As políticas de responsabilização (*accountability*) constituem o marco dessa alteração. Elas produzem grande impacto nas transformações dos sistemas educacionais, principalmente se observadas sob o viés econômico-estrutural, baseado nas alterações provocadas pela reestruturação produtiva (pós-fordismo) que produzem adoções que valorizam a autonomia, a qualificação da força de trabalho e a transição do controle sobre o processo, especialmente através de mecanismos de avaliação.

Observando o contexto histórico, verifica-se que o período entre final da década de 1970 e início da década de 1980 marca o início efetivo dos estudos de políticas públicas no Brasil, com trabalhos sobre a formação histórica das políticas (HOCHMAN, 2007). Nas décadas de 1980 e 1990, a possibilidade de avaliação de políticas públicas foi aventada como uma potencial ferramenta a serviço da reforma do setor público. Entretanto, a avaliação não se delimitou a um tipo específico de Estado ou cultura administrativa. As políticas de responsabilização também estão relacionadas com o avanço da democracia que traz consigo uma exigência de prestação de contas aos cidadãos, transparência nos processos e usos dos recursos do Estado e, em hipótese, responsabilização daqueles que exercem funções públicas.

A atuação do governo federal na área de educação, desde meados dos anos de 1990, passou a ter um papel mais efetivo na formulação e coordenação de várias ações estratégicas para a gestão dos sistemas de ensino. No Brasil, a propagação das políticas de avaliação de larga escala traz consigo alguns exemplos da nova dinâmica da gestão pública, tais como a implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a adoção de sistemas estaduais.

A hipótese central deste trabalho é que o Estado é um produto da sociedade que se transforma em função das mudanças sociais e estruturais. Busca-se demonstrar como as mudanças advindas da sociedade geram também mudanças na forma do Estado agir, observadas mediante as políticas públicas, em especial as de educação. Assim, no intuito de fundamentar o argumento, este trabalho organiza-se da seguinte maneira: no primeiro capítulo apresentando o processo de transição das políticas públicas educacionais que, inicialmente,

apresentavam um caráter essencialmente contratual e passaram a apresentar um caráter predominantemente gerencial, configurando verdadeira mudança de paradigma. Inicialmente houve o estudo no capítulo de uma abordagem da relação Estado e Sociedade e suas influências na formação do modelo estatal brasileiro, caracterizando a trajetória da concepção de sociedade e estado e suas relações e interferências na formação do estado brasileiro. Em um segundo momento, como capítulo dois, o contexto das políticas públicas brasileiras e modelos de gestão educativa. Ainda se construiu um terceiro capítulo explicativo sobre as análises teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas, conceituando políticas públicas e adotando o modelo de fluxos múltiplos de Kingdon como referência para este estudo. Considerou ainda, como recorte, as políticas de responsabilização que podem ser reconhecidas como marcos dessa alteração, traduzindo esse processo. Na sequência, são apresentados como quinto capítulo, os resultados e discussões e por fim, tecidas as considerações finais.

1. BREVE ABORDAGEM DA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE E SUAS INFLUÊNCIAS NA FORMAÇÃO DO MODELO ESTATAL BRASILEIRO

Na análise das relações entre Estado e sociedade, observa-se um amplo contexto com temáticas e perspectivas teóricas diferentes que abrigam uma gama de estudos. Entretanto, toma-se aqui como ponto de partida, os postulados de Kolody, Rosa e Luiz (2011) que revelam uma definição objetiva para o tema. Para as referidas autoras, as concepções de Estado e sociedade civil se configuraram a partir do conhecimento construído no bojo do iluminismo, na medida em que a razão foi possibilitando questionar os dogmas fundados na imobilidade social e no poder enquanto algo que decorria da divindade. A concepção de Estado e sua interação com a sociedade foi alvo de distintos questionamentos teóricos.

Os principais autores clássicos da Sociologia (Marx, Weber e Durkheim) apesar de não tratarem o Estado como objeto principal de seus estudos contribuíram significativamente para a constituição do Estado moderno. Contudo, uma retrospectiva sociológica é cabível para revelar o pensamento de Marx acerca das categorias Estado e sociedade civil, resgatando as linhas mestras da filosofia política *jus* naturalista. Esta linha de pensamento resgata a elaboração teórica de Hobbes, Locke e Rousseau. Do mesmo modo, a contribuição do pensamento de Hegel será enfatizada e, posteriormente, evidencia-se a análise crítico-revolucionária realizada por Marx.

Hobbes apresenta a visão do homem como “opaco” aos olhos uns dos outros, o que determina, em sua concepção, um estado de natureza ameaçador entre os indivíduos, embora não os considerasse selvagens. Esta suposição do autor leva à possibilidade da existência de ataques mútuos dos indivíduos em busca de uma autopreservação, uma suposta agressão preventiva, mediante possível ofensiva externa. A partir dessas ameaças constantes decorreria a generalização incontrolável de um estado de guerra de “todos contra todos”, para utilizar uma expressão hobbesiana. Assim Hobbes afirma: “no estado de natureza o ‘homem é lobo do homem’. Isto porque a atitude mais adequada para assegurar a autopreservação seria a eliminação sumária da ameaça, a aniquilação do outro” (HOBBS, 2006, p. 56).

Souza (2010) disserta a este respeito que Hobbes, com esta visão naturalista, rompe com a visão antropológica de Aristóteles, negando a posição do homem como um animal social por natureza, tendo suas potencialidades maximizadas dentro de uma ordem natural imutável, no interior de um Estado. Nesse pensamento, Souza (2010) impetra que Hobbes

aproxima da visão maquiaveliana de natureza humana quando esta socialidade natural não permite visualizar os verdadeiros conflitos decorrentes da vida em sociedade, seja no estado de natureza, seja no estado fundado a partir do contrato.

Para Hobbes, esta situação insustentável de guerra constante é a alienação, por parte dos indivíduos, aos seus absolutos direitos naturais em função do estabelecimento de uma instância que seria ao mesmo tempo o guardião da soberania absoluta e o sujeito responsável pela preservação da vida dos indivíduos. Esta esfera, que surge no momento da alienação, é o Estado (SOUZA, 2010).

Locke, por sua vez, defendeu o direito à propriedade privada como anterior ao surgimento do Estado, passando a representar assim, o ponto alto da teoria política liberal moderna. O estado de propriedade individualista o fez crescer e este passou a defender um contrato social que visasse a defesa da propriedade privada. Nesse âmbito, assim como os demais contratualistas, Locke concebe a superação do estado de natureza mediante o estabelecimento de um contrato social, que fundaria, então, a sociedade civil. Em contrapartida, se posiciona contra ao estado de guerra hobbesiano, ao afirmar a vigência da liberdade e igualdade entre os indivíduos, o que resultaria numa relativa harmonia das relações sociais. “Essa harmonia seria quebrada apenas por eventuais inconvenientes, como a violação da propriedade alheia. Para Locke, essa seria uma etapa concreta da história dos homens, muito embora vivenciada em momentos distintos” (SOUZA, 2010, p. 28).

Na contramão dos pensamentos de Hobbes e Locke, Hegel rejeita a ideia de um contrato social que viabilizasse a passagem do estado de natureza para a sociedade civil-política. Na análise hegliana, a sociedade pré-política encontrada em Hobbes, devido às contradições e conflitos entre diferentes grupos, os aproxima em teorias, embora a concepção de estado de natureza seja uma nulidade para Hegel. Por outro lado, a presença do Estado na sociedade civil representa, na concepção hegliana, a entrada para a sociedade política, regida pelos princípios fundamentais da racionalidade e da universalidade, os quais proporcionariam a superação dos conflitos de interesses particulares, agora impostos pelo Estado.

Tais conflitos de interesses levam aos postulados de Rousseau que clarifica a visão do estado natural à concorrente e discrepante sociedade civil instaurada. Este pensador afirma que o homem, desde o início da convivência coletiva, sentiu necessidade do socorro de outro, percebeu que um poderia viver com provisão do outro, desapareceu a igualdade, introduziu-se a propriedade. Com isso, surgiu a necessidade do trabalho e “as vastas florestas transformaram-se em campos aprazíveis que se impôs regar com o suor dos homens e nos

quais logo se viu a escravidão e a miséria germinarem e crescerem com as colheitas” (ROUSSEAU, 2001, p. 265). Mineo (2013) traz à cena o discurso rousseauiano de que “o homem nasceu livre e por toda parte ele está agrilhado”:

Ora, tendo partido do segundo discurso do apoderamento e da propriedade privada cumulativa, acompanhamos o processo que leva o homem do estado de natureza à sociedade civil. Do ponto de vista do segundo discurso, esse processo – que se constitui lentamente ao longo dos séculos – é a história humana: uma história de queda e degeneração. O homem parte de uma condição de felicidade, ingenuidade e pureza, de um contato imediato com a natureza, isto é, da liberdade e igualdade naturais, e, no entanto, por conta de sua perfectibilidade, termina preso aos grilhões da sociedade civil. A desigualdade que se consoma no processo civilizatório é o próprio mal. Mas nenhum homem, considerado individualmente, pode ser culpado pela queda. Somente o homem em relação, o homem vivendo coletivamente e organizado em sociedades, pode engendrar essa sequência terrível de erros (MINEO, 2013, p. 185).

Nesse pensamento, Bobbio (1998) postula que, para Hobbes e Locke, o que é político e civilizado vai de encontro ao que seria civil, entretanto, em Rousseau a noção de sociedade civil possui apenas a ideia de sociedade civilizada, a qual se torna política depois do contrato social. Bobbio evidencia ainda que em Hegel os indivíduos organizam-se em sujeitos coletivos com interesse público e a sociedade civil como esfera dos interesses particulares, da liberdade, onde se legitima o pacto que fundará o Estado.

Essa visão revela o que Rousseau defende de passagem do estado de natureza para a sociedade civil, quando o homem busca na riqueza, uma acumulação de bens e poder que se tornam escravizadores do ser social. Com esse pensamento, pode-se criar uma relação com a abordagem estatal e política de Marx e seus contemporâneos. No pensamento de Marx, a sociedade civil apresentou outra abordagem: civil passa a ser entendido como sinônimo de burguês. Contudo, nas palavras de Bobbio, tanto a sociedade natural dos *jus* naturalistas, quanto a Sociedade Civil de Marx indicam “a esfera das relações econômicas intersubjetivas de indivíduo a indivíduo, ambos independentes, abstratamente iguais, contraposta à esfera das relações políticas, que são as relações de domínio” (KOLODY, ROSA E LUIZ, 2011 APUD BOBBIO, 1998).

Souza (2010) enfatiza que Marx se debruça sobre este tema influenciado pelo materialismo de Feurbach (que se pretendia uma crítica ao idealismo hegeliano), pela filosofia do direito de Hegel, pelas leituras dos economistas políticos clássicos e pela situação política concreta dos alemães do século XIX.

O pensamento de Marx em torno do Estado e da sociedade civil pode ser encontrado no decorrer de sua vasta produção¹, desde 1843-44 até a publicação de O capital. Entretanto, os textos produzidos em Paris, conhecidos como Manuscritos Econômico-Filosóficos, juntamente com a Crítica da filosofia do direito de Hegel - Introdução e A questão judaica, podem ser considerados os marcos iniciais da crítica marxiana à produção da filosofia idealista e política da época. Marx chamou a atenção para a necessária reconstrução histórica das categorias. Estado, sociedade civil, mercadoria, capital e assim por diante, não possuem uma essência a-histórica, não fazem parte de uma "natureza humana" imutável e eterna. São construções históricas e precisam ser analisadas nessa perspectiva. Nesse momento, Marx descarta toda a herança contratualista, que pressupunha a existência abstrata de uma "natureza humana". Para ele, mesmo a essência das relações entre os homens é construída historicamente e precisa ser explicada pela história (SOUZA, 2010, p. 35).

A concepção marxista de Estado e de política se insere no processo de discussões sobre a relação que se estabelece entre Estado e sociedade inaugurada com a modernidade. Para demonstrar que o Estado não é um "princípio de universalidade e racionalidade", nem uma instância para além dos "interesses particulares" como queria Hegel, nem uma esfera instituída a partir da elaboração de um suposto e abstrato pacto (que nunca fora comprovado), como queriam os contratualistas, Marx recorre ao estudo do Estado burguês concreto e dos princípios ideológicos que o orientam - a Declaração dos Direitos do Homem (SOUZA, 2010).

De acordo com Frederico e Sampaio (2011), Marx fundamentou que os deveres individuais e particulares não se integram no interesse geral supostamente representado pelo Estado. Pelo contrário, são dependentes, subordinados a ele e, em consequência, tais deveres não configuram a face reversa de direitos correspondentes, como assegurou Hegel. Portanto, a pretendida "unidade da finalidade universal" e do interesse particular não se efetua e nem se comprova. O Estado, assim, não integra os que seriam seus membros e se defronta com cada um na posição de um estranho, outro imposto e distinto que a todos subordina, um universal defeituoso, particularizado, um todo diferente de todos, que se acrescenta como mais um.

Para Marx, o Estado possui uma origem apoiada na desigualdade e no conflito de classes produzido pelo surgimento da propriedade privada, com a função de assegurar e conservar a dominação e a exploração de classe. Ou seja, o Estado é percebido como elemento superestrutural que deriva da luta de classes e a reflete. Contudo, Marx acreditava na possibilidade de o Estado desaparecer com o fim da "pré-história da humanidade", isto é,

¹ Nesses escritos, Marx já demonstra que as contradições e os fetiches da sociedade capitalista impregnam a filosofia idealista e política, marcadas pela não ultrapassagem do nível aparente da realidade. Para Marx, era preciso alcançar o conteúdo essencial da sociedade burguesa. Sua crítica dizia respeito às operações da filosofia idealista que insistia em tomar o Estado, a população, o dinheiro e assim por diante, categorias descoladas da totalidade social (SOUZA, 2010, p.35).

com o fim da história humana caracterizada pela propriedade privada e pela desigualdade social. O autor desta obra teria que ser o proletariado como classe social organizada politicamente, mas que, para tanto, deveria desenvolver uma consciência de classe liberta dos valores e concepções burguesas (SAES, 1994).

Um contraponto pode surgir diante da relação de sociedade e Estado ao confrontar Marx e Weber. Em Marx, o Estado até então, exposto, se valida como um instrumento de poder da classe dominante sobre o conjunto da sociedade. A partir de Weber, o Estado passa a ser uma instituição burocrática que possui o monopólio sob a utilização de uma violência física e se tornando uma fonte legítima de poder em uma sociedade. Weber teve como inspiração teórica, a análise da estrutura política alemã e fez uma análise normativa sobre o Estado. A concepção de Estado para ele, estaria relacionada ao controle do poder estatal por uma burocracia militar e civil. Segundo Weber (1999), o Estado é uma relação de homens dominando homens, mediante violência considerada legítima. O Estado moderno seria a probabilidade de ele possuir o monopólio legítimo da força física: Estado-coação. Além disso, o Estado moderno existe como um tipo puro de dominação.

Weber estabelece uma ligação entre o florescimento da moderna empresa capitalista e o desenvolvimento do Estado. Para ele, para o empreendimento capitalista prosperar, era necessário que o Estado tivesse um funcionalismo especializado e um direito racional. Diante disso, houve uma tendência do progresso da economia em direção às formas modernas da empresa racional, acompanhada de uma tendência ao progresso da política em direção às formas modernas do Estado racional (WEBER, 1982). Estado racional (capitalista) e empresa capitalista (racional) eram formas similares para Weber (1999, vol. 2, p. 530): “o Estado moderno, do ponto de vista sociológico é uma “empresa”, do mesmo modo que uma fábrica: precisamente esta é sua qualidade historicamente específica”.

Um novo viés se encontra em Durkheim (2002), que argumenta a favor de um Estado que promove e protege os direitos dos indivíduos perante os grupos sociais a que ele pertence, seja, por exemplo, um sindicato ou sua própria família. Durkheim apresenta essa concepção de Estado como preocupada com a coesão social. O Estado seria o representante da sociedade (sem adentrar à possibilidade de haver representação apenas para a elite dominante). Segundo Giddens (1981), a sociologia política de Durkheim estava relacionada com o novo papel moral e legal que o Estado passava a desempenhar nas sociedades modernas, que seria a defesa dos indivíduos de outros grupos sociais, especialmente das antigas corporações, mas também das tradições e dos grupos religiosos.

Ao contrário de Marx, Durkheim rejeitava a ideia de desaparecimento do Estado e acreditava que na sociedade moderna haveria uma expansão da jurisdição estatal. O autor analisa uma sociedade democrática pela forma como o Estado comunica-se com a nação. O Estado se portaria como um agente organizador da vida social. Giddens (1981) conclui que, dentro de uma forma de governo democrática, o Estado era o principal agente de implementação ativa dos valores do individualismo moral e era também a forma institucional que tomava o lugar ocupado pela igreja nas sociedades tradicionais. Em Durkheim, a relação entre a sociedade política (Estado, governo) e o indivíduo é central para a manutenção da sociedade.

Tratando-se da função intervencionista do Estado, Locke (1991), expressando o ideário do liberalismo clássico, afirma que o Estado surge para garantir os direitos naturais como a vida, a liberdade e a propriedade e sua função é responder pelo provimento de alguns bens essenciais (como educação, defesa e aplicação das leis). Para Locke (1991), cada um é proprietário de si mesmo e de suas capacidades e pondera:

...embora a terra e todas as criaturas inferiores sejam comuns a todos os homens, cada homem tem uma propriedade em sua própria pessoa; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo. O trabalho do seu corpo e a obra de suas mãos pode dizer-se, são propriamente dele. Seja o que for que ele retire do estado que a natureza lhe forneceu e no qual o deixou, fica-lhe misturado ao próprio trabalho, juntando-se lhe algo que lhe pertence, e, por isso mesmo, tornando-o propriedade dele (LOCKE, 1991, p. 227).

O liberalismo concebe o homem como naturalmente livre e, na mesma perspectiva, Adam Smith (1982) discorre que os indivíduos são livres para buscar a realização do seu bem-estar social através da livre oferta e procura do mercado. Para o autor, o mercado seria regulado por uma “mão invisível” que controlaria os desejos individuais, lançando a base para a construção do bem comum, condenando-se assim, a intervenção estatal.

Como ponto de partida, deve-se ter presente que o neoliberalismo questiona e coloca em questão o próprio modo de organização social e política advindos a partir do aprofundamento da intervenção estatal. “Menos Estado e mais mercado” é a máxima que sintetiza suas postulações, que tem como princípio chave a noção da liberdade individual, tal como concebida pelo liberalismo clássico. Os neoliberais confiam ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho e consideram as políticas públicas as principais responsáveis pela crise que perpassa as sociedades. A intervenção estatal estaria afetando o

equilíbrio da ordem, na medida em que tende a desrespeitar os princípios da liberdade e da individualidade (AZEVEDO, 2008).

No que diz respeito às políticas sociais, excetuando a política educacional², a referência básica para o neoliberalismo é igualmente o livre mercado. Os programas e as várias formas de proteção destinadas aos trabalhadores, aos excluídos do mercado e aos pobres são vistos como fatores que tendem a pôr obstáculo à livre iniciativa e a individualidade, acabando por desestimular a competitividade e infringir a própria ética do trabalho. Os seguros de desemprego, as pensões e as aposentadorias são considerados formas de constranger e de alterar o equilíbrio do mercado de trabalho (AZEVEDO, 2008). Na visão de Hayek,

[...] o oferecimento dessa assistência sem dúvida induz alguns a negligenciar a criação de reservas para uma emergência, como poderiam fazer por iniciativa própria se tal assistência não existisse. Parece então totalmente lógico exigir, daqueles que apelam para esse tipo de amparo em circunstâncias para as quais poderiam ter-se precavido que o façam por si mesmos. Uma vez que o atendimento das necessidades extremas da velhice, do desemprego, da doença, etc, é reconhecido como dever da coletividade, independentemente de os próprios indivíduos poderem ou dever prover a essas eventualidades, e, em particular, uma vez que a ajuda é garantida, levando os indivíduos a reduzir sua iniciativa pessoal, parece óbvio ser necessário compeli-los a se garantir (ou se prover) por conta própria contra essas dificuldades normais da vida (HAYEK, 1983, p. 346).

Na contramão das ideias propostas pela corrente neoliberal, Sachs (2001) destaca que se espera do Estado uma capacidade de resistência às doutrinas neoliberais, que propõem um Estado mínimo e fraco. O desafio é reconstruir um Estado forte, guardião e promotor do interesse público, já que ele possui os recursos e, de fato, a responsabilidade de dar apoio à sociedade para que ela satisfaça suas necessidades e se proteja contra eventuais riscos em tempos de adversidade (HOWLETT, 2013).

Buscou-se mostrar até aqui, de forma sucinta e tão pouco exaustiva, que as percepções referentes ao conceito e atribuições do Estado são diversas. Höfling (2001), a partir de uma discussão a respeito de políticas públicas sociais, traz uma definição de Estado, governo e políticas públicas no intuito de demonstrar a relação que existe entre os mesmos no contexto social historicamente determinado pelo modo de produção capitalista. De acordo com a autora, Estado:

² Em relação à política educacional, pode-se dizer que a corrente neoliberal não a atinge na mesma proporção que as outras políticas sociais, haja vista que a educação na condição de um dos setores pioneiros de intervenção estatal, é uma das funções permitidas ao “Estado Guardião” (AZEVEDO, 2008, p. 15).

é “um conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente - que possibilitam a ação do governo”; governo é o “conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período”; e as políticas públicas representam o “Estado em ação”. (HÖFLING, 2001, p. 31)

O argumento central aqui proposto é que o Estado é um produto da sociedade que vem se transformando em função das mudanças sociais e estruturais, tais como aquelas advindas da democratização, pós-fordismo e globalização.

Nesse sentido, a formação do Estado Brasileiro passou por influências dos principais acontecimentos ocorridos no contexto mundial. As grandes transformações filosóficas, políticas, sociais e econômicas mundiais imputaram mudanças macro - institucionais na formação do Estado Brasileiro ao longo dos tempos. Historicamente, desde o século XV e XVI, época do descobrimento, povoamento e colonização, os modelos políticos no Brasil esboçavam uma sociedade fundiária e escravocrata, onde senhores e aristocratas de um lado, as frágeis e subservientes camadas médias de outro, e tendo a escravatura na base, formavam estratos quase estanques que possuíam valores políticos bem distintos, baseando em modelos coloniais.

Se as ideias de Thomas Hobbes em torno de um Estado como fruto de um pacto social que produzia os direitos, alicerçado na defesa de uma política em que o respeito de uns para com os outros deveria ser a garantia do Estado social, o mesmo não ocorria na sociedade brasileira em formação. Quando Hobbes argumentava que o soberano não tem nenhum dever para com os subordinados, uma vez que estes se abdicaram de sua liberdade de homens isolados para usufruírem dos benefícios da coletividade, não há transposição consuetudinária ao contexto nacional. A má compreensão e desvirtuação desta função do Estado levaram a uma práxis colonial que instruíam atitudes opressivas e abusivas de uma minoria dominantes contra o restante da sociedade.

A esse respeito Giddens, (2001) postula que, de um lado encontra-se o feudalismo com as relações sociais de cunho aristocrático e em declínio e de outro, a burguesia impulsionada pelo desenvolvimento técnico passa a romper com as fronteiras internas do comércio no Brasil. Sob esse viés histórico, parte da sociedade burguesa começa a se manifestar efetivamente contra as atitudes arbitrárias da realeza e as injustiças sociais praticadas, originando os ideais de liberdade e de abolicionismo. Essas frentes de libertação

surtem a partir do século XVIII com o “Contrato Social” de Rousseau (1762) que defendia a democracia participativa, das vitais tradições modernas e experimentava a vida cotidiana de intensas transformações, novas experiências, onde o soberano no poder regia sob a vontade do povo.

Mattei (2012) menciona que Rousseau impulsionou o surgimento para outras teorias, agindo como um dos fundamentalistas para a Revolução Francesa e base atual da democracia. Esta autora acredita que através das lutas burguesas surgiram as concepções de democracia e cidadania, com o respaldo do espírito de igualdade e a liberdade dos filósofos modernos. Nesse cenário histórico, é oportuno citar que o Estado Liberal surge no século XIX trazendo a queda do Estado Absolutista do século XVIII. O novo regime caracterizava-se nos países centrais num ideal estatal em que todos pudessem usufruir os mesmos direitos e das mesmas obrigações, não se importando saber o que realmente era possível para cada um exercer os direitos e cumprir suas obrigações.

Por outro lado, Berman (1986, p. 28) acredita que o século XIX foi marcado por uma nova paisagem urbana, industrial, das comunicações, dos Estados Nacionais, dos movimentos sociais e da devastação embasando-se em Nietzsche e Marx, buscando compreender o complexo e rico modernismo do século XIX e "as unidades que alimentam sua multiplicidade".

Ainda no século XIX, posteriormente ao Estado de modelo Liberal (Estado-Nação), criado para se opor ao Estado e a sociedade civil, introduz-se o modelo positivista de Estado moderno. Nele, os seres sociais são considerados sujeitos de direito, tendo em vista que a proteção legal da propriedade é uma das decorrências do princípio da igualdade (perante a lei). Para Marx e Engels, o Estado Moderno, qualquer que seja a sua forma, é uma máquina essencialmente capitalista, é o Estado dos capitalistas, o capitalista coletivo ideal. Segundo Offe, (1984, p. 125), “o Estado capitalista protege e sanciona as instituições e relações sociais que, por sua vez, constituem o requisito institucional para a dominação de classe do capital”.

O Estado Moderno não é só uma superestrutura política representativa do capital. O Estado Moderno é o eixo, o suporte funcional (político-administrativo), a força agregadora, a força motriz do capitalismo nascente. Como nos diz Mészáros: Sem a emergência do Estado moderno, o modo espontâneo de controle metabólico do capital não pode se transformar num sistema dotado de microcosmos socioeconômicos claramente identificáveis – produtores e extratores dinâmicos do trabalho excedente, devidamente integrados e sustentáveis. Tomadas em separado, as unidades reprodutivas socioeconômicas particulares do capital são não apenas incapazes de coordenação e totalização espontâneas, mas também diametralmente opostas a elas, se lhes for permitido continuar seu rumo disruptivo, conforme a determinação estrutural centrífuga de sua natureza. Paradoxalmente, é esta completa “ausência” ou “falta” de coesão básica dos microcosmos socioeconômicos constitutivos do capital – devida, acima de tudo, à separação entre o valor de uso e a necessidade humana espontaneamente manifesta – que faz existir a dimensão política do controle sociometabólico do capital na forma do Estado moderno. (MARTINEZ, 2006 APUD MÉSZÁROS, 2002, p. 123).

Visando o acúmulo de capital, ao introduzir novos métodos de trabalho em suas fábricas, no início do Século XX Henry Ford suplantou a produção manufatureira, então característica da indústria automobilística pela padronizada, mecanizada e em larga escala. Dessa forma, abriu caminho para que essa indústria se tornasse nos Estados Unidos e, posteriormente, em âmbito mundial, o setor de maior peso em volume de produto e de valor adicionado. As inovações de Ford visaram ao mesmo objetivo da chamada organização científica do trabalho sistematizada por Frederick Taylor. Isto é, a eliminação dos tempos mortos no processo de trabalho no intuito de alcançar grande volume de produção a custos baixos. Por isso mesmo, o fordismo incorpora a doutrina de Taylor, induzindo à denominação de regime fordista-taylorista. Tal associação indica que havia um problema proposto à economia capitalista no início do Século XX e que tal problema foi resolvido, não por acaso, nos Estados Unidos pelos métodos introduzidos por Taylor e Ford (GORENDER, 1997). Nesta era, os trabalhadores foram concitados a não refletir, pensar e planejar seu processo de trabalho, pois disso se encarregavam seus superiores hierárquicos, uma vez que:

a fim de superar a produção de tipo artesanal, o regime fordista adotou o princípio taylorista básico da separação entre trabalho intelectual e trabalho manual, reservando o primeiro exclusivamente aos diretores e gerentes, enquanto o segundo caberia aos trabalhadores no chão da fábrica (GORENDER, 1997, p. 312).

Concentrando-se nas tarefas manuais, o trabalho deveria seguir uma rígida norma de movimentos, visando à máxima economia de tempo. Observa-se a divisão do trabalho, como o novo desenho fabril. Mais do que uma disciplina do trabalho, Taylor e Ford propunham uma ética, um padrão de conduta aos trabalhadores (ALTVATER, 1995). De acordo com Fogaça e Salm (1994, p. 263), o fordismo criou um padrão de produção industrial que

caracterizou o próprio desenvolvimento capitalista no Século XX, à medida que proporcionou, “por um lado, uma extraordinária elevação da produtividade dos estabelecimentos fabris, mas, por outro, integralizou o processo de dominação previsto por Marx”, ao se referir que a automação não possibilitaria a libertação do trabalhador.

No fordismo, as atividades intelectuais diluem-se pela estrutura da fábrica, criando uma dependência entre os setores de tal forma que, se anteriormente o capital dependia da qualificação de seu empregado, nesse período o empregado passa a ser dependente de seu superior para desempenhar seu trabalho. Ocorreu, no Século XX, uma acentuada desqualificação do trabalho em função da hegemonia fordista e seus desdobramentos (TAVARES Jr. e MAGRONE, 2013).

No fim do Século XX, quando o fordismo já estava em crise, emergiu um novo cenário produtivo. Introduziu-se a base microeletrônica e a programação flexível das máquinas que requereu a participação direta dos trabalhadores na condução do processo de produção. Por consequência disso, exige-se da força de trabalho, uma compreensão global do processo produtivo, o que carece de uma elevação do nível de qualificação. Esse novo processo decisório de produção estreita a relação entre a gerência e o chão de fábrica e modifica o padrão de relação entre os elos da cadeia hierárquica. Essas mudanças afastam os processos de trabalho do paradigma fordista e os conduzem a um processo “em que a força de trabalho interage de forma criativa com um sistema de automação flexível” (COUTINHO, 1992, p. 75).

Dos períodos “fordista e pós-fordista”, interessam-nos em especial as mudanças ocorridas nas relações de trabalho. Na transição desses períodos, ocorre uma gradativa substituição da linha de montagem pela formação de equipes de trabalho, nos quais os próprios funcionários são incentivados a participarem do processo de tomada de decisão, estreitando a relação entre gerência e chão-de-fábrica. O comando burocrático com controle rígido não é só ineficiente como deixa de fazer sentido. Com uma maior autonomia e liberdade de execução de tarefas, a relação entre superior e subordinado torna-se baseada na avaliação de resultados. As características do funcionário exigido nesta nova realidade são diferentes daquelas requeridas pelo sistema taylorista-fordista. O trabalho abriu espaço a tarefas que necessitam de maior envolvimento intelectual e passou a ser realizado em grupo, com o incentivo da participação dos membros na tomada de decisões (TAVARES JR. E MAGRONE, 2013).

As transformações observadas neste período revelam a constituição de equipes autônomas, com qualificação adequada, acompanhadas por sistema de monitoramento das atividades e avaliação dos resultados. É importante perceber a maneira como os processos de produção tendem a produzir reflexos nas organizações e arranjos institucionais, em particular no Estado. As semelhanças com propostas de gestão compartilhada não seriam meras coincidências, mas advindas de um movimento estrutural em busca de maior eficiência institucional. (TAVARES Jr. e MAGRONE, 2013).

Neste sentido, a responsabilização pode ser observada como uma consequência das mudanças econômicas e estruturais, sob o viés da flexibilização dos processos e elevação da qualidade impondo consequências. A exemplo podemos que:

O modo fordista de produção não influenciou apenas o modo de gestão e produção do início do século 20, teve contornos mais amplos, influenciando grandes segmentos da sociedade. Na abordagem pós-fordista, o processo de flexibilização do trabalho, argumentam seus defensores, leva a uma profunda modificação nas estruturas de autoridade e diferenciação de classes nas organizações, representando uma ruptura com o modelo tradicional de relações trabalhistas. Quando estes dois modelos foram aplicados ao Brasil, percebe-se que, mesmo aplicados em diferentes épocas, foram implantados de forma equivocada, prejudicando o desenvolvimento do país e suas relações trabalhistas (SILVA FILHO, 2005, p. 1).

De acordo com o autor supracitado a implantação do fordismo no Brasil deve-se aos governos militares. Segundo ele, este modelo teve como referência não o modo autoritário característico dessa fase, mas a política econômica e social norte-americana, desconhecendo o processo histórico daquela sociedade. Implantar um sistema em uma sociedade requer adaptações e inovações que vão além da mudança de paradigmas sociais, o que não ocorreu. A grande consequência foi a inoperância dos sistemas no Brasil, que logo se esbarram em lutas de classes apoiadas por sindicalistas, tecendo uma grande disparidade de ideais e objetivos comuns, resultando em mais um cenário de lutas sociais.

Em um contexto mais amplo, após todo o período das “Revoluções Liberais”, a ideia de nação finalmente se consolidou, dando origem ao fenômeno do nacionalismo, que rapidamente se difundiu por continente europeu e apresentou-se muito influente nas sociedades ocidentais em meados do século XX e, inclusive, no Brasil. O nacionalismo motivou as duas grandes guerras acirrando a disputa territorial e a instauração do neocolonialismo econômico. Calixto (2005) acredita que este período foi também a passagem da ordem bipolar da Guerra Fria para uma nova ordem multipolar, originando uma grande “desordem mundial”, marcada pela redefinição do mapa político e pela globalização.

O processo de globalização e a revolução tecnológica provocaram alterações de grande envergadura também nas condições em que atuam as organizações empresariais e, conseqüentemente, nas posturas adotadas pelo Estado. Conforme Gorender (1997), o fordismo originou plantas de dimensões enormes, uma vez que deu prioridade absoluta à economia de escala e estimulou a verticalização. Enquanto que os recursos técnicos mais modernos favorecem a produção enxuta, a economia de escopo, a produção diversificada em pequenos lotes, a terceirização ou subcontratação.

A força adquirida pelas empresas multinacionais, em especial pelo capital financeiro nas condições da globalização deu margem à ideia de que, mais do que multinacionais, já seriam empresas transnacionais. As empresas multinacionais não se desgarram dos Estados nacionais nos quais têm origem e sofrem as contingências das economias nacionais desses Estados. Não se trata apenas da questão de organicidade histórica, mas do fato concreto de que as empresas multinacionais precisam do seu Estado nacional para se legitimar e para contar com abrigo político e salvaguardas jurídicas na atividade no mercado interno e no mercado mundial. As empresas multinacionais constituem uma questão de política internacional para todo Estado nacional onde tenham sua matriz, e de forma inversa, para os Estados onde estejam suas subsidiárias (GORENDER, 1997).

O Estado está cada vez mais subordinado às exigências da economia global. O processo de globalização altera e, sob alguns aspectos, reduz os atributos de soberania dos Estados nacionais. É preciso, porém, considerar as reações destes diante das questões propostas pela própria globalização. “Os Estados nacionais posicionam-se diante do processo de globalização conforme interesses de classe que expressam, empregando os meios de pressão e persuasão de que dispõem” (GORENDER, 1995. p.98). Enquanto os Estados nacionais dos países desenvolvidos se valem da globalização para incrementar seu poder de influência interna e externa, os Estados nacionais dos países do Terceiro Mundo chegam ao limiar da impotência diante das flutuações dos mercados globalizados de investimentos financeiros, de bens e de serviços. Em consequência, são compelidos a adotar os rumos impostos pelo poder objetivo dos fatores externos (GORENDER, 1995).

Para Cerny (1989), o Estado de bem-estar social nos países desenvolvidos foi substituído pelo Estado competidor, um Estado que intervém para reestruturar indústrias, promover a pesquisa e o desenvolvimento e liberalizar ou desregular setores anteriormente protegidos da competição internacional. Face a esse cenário de globalização, a questão que se coloca é de saber se o Estado será capaz de regular, controlar ou, ao menos,

disciplinar de alguma forma estes fluxos econômicos globalizados. O autor questiona se a reforma do Estado aumentará sua capacidade de promover políticas de desenvolvimento sustentáveis. Nesse ponto existe uma grande polêmica. No caso do Brasil, por exemplo, a reforma do Estado tem como objetivo declarado central a transição de um Estado intervencionista para um Estado coordenador (MELLO, 1999).

Com a globalização, a partir da década de 90 o mercado interno de cada país passou a depender da capacidade de gerenciamento do Estado quanto à política de desenvolvimento econômico e social. Nesta nova ordem econômica, após o fracasso do modelo desenvolvimentista e intervencionista da década de 70, o Estado passou a assumir o papel de gerente da economia, propiciando condições de sustentabilidade do desenvolvimento econômico e social. A coordenação desse processo requer um Estado forte, gerencialmente competente, com estruturas ágeis, capaz de dar respostas às demandas da sociedade (MORAES, 1997).

Em síntese, observa-se que mudanças estruturais decorridas do processo de globalização geraram alterações estruturais no Estado que podem ser percebidas mediante modificações na forma de intervenção estatal e na forma de gestão. Se os anos 80 foram marcados pela perda de autonomia relativa em face do processo de globalização da economia mundial, os anos 90 foram os anos da reforma do Estado e, particularmente da reforma da administração pública com uma abordagem gerencial orientada para a obtenção de resultados (PEREIRA, 2006).

As mudanças sociais, tais como aquelas advindas dos períodos fordista e pós-fordista, bem como da globalização que mudam o desenho político e econômico do mundo, trazem consigo a exigência de novas preocupações na educação e, por conseguinte, novas demandas para o Estado. Partindo do pressuposto de que o Estado seja um produto da sociedade que vem se transformando em função das mudanças sociais e estruturais, observa-se no caso brasileiro, que as políticas educacionais deixam de ter um foco eminente no processo e passam a centrar-se mais nos resultados. Tem-se, a exemplo disso, as políticas de Responsabilização como produto das transformações vivenciadas pelo Brasil no campo das políticas públicas.

Mudanças na esfera pública tendem a estar relacionadas ao contexto estrutural. Ao falar em mudança social, é necessário observar o sentido pelo qual estamos empregando esse conceito. De acordo com Offe (2001), as ciências sociais analisam as mudanças sociais em dois principais sentidos. Em primeiro lugar, mudança social é definida como um conjunto de

forças cegas e impessoais, tendências estruturais e contradições às quais os agentes humanos estão expostos como objetos, ou mesmo como vítimas passivas. Em segundo lugar, mudança social é concebida como algo que resulta de esforços deliberados e intencionais de agentes humanos para dar conta, individual ou coletivamente, de necessidades e problemas que eles encontram em sua vida social, econômica e política. Essa versão ativa e intencional do conceito enfatiza a subjetividade, a cooperação e busca racional de interesses e valores, a construção da história em oposição à exposição a forças e a destinos históricos anônimos.

Historicamente, em síntese, é possível listar três diferentes modelos de Administração Pública: a administração patrimonialista, a burocrática e a gerencial. O marco característico do governo nas sociedades pré-capitalistas era a privatização do Estado. A administração do Estado pré-capitalista era uma administração patrimonialista, pautada na relutância de o príncipe distinguir o patrimônio público de seus bens privados (PEREIRA, 2006). O patrimonialismo caracteriza-se pelo caráter personalista do poder, pela lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico, pela irracionalidade fiscal e pela tendência à corrupção do quadro administrativo (CAMPANTE, 2003). Essa maneira de administrar funcionava como uma extensão do poder do soberano (monarca). Era um sistema em que aqueles que estavam no poder ou próximo dele possuíam *status* de nobre e gozavam deste privilégio em detrimento de outros. Com o avanço do pensamento social e a ideia de democracia cada vez mais difundida, esse sistema tornou-se inaceitável (COSTA, 2008).

Conforme Sorj (2000), o conceito de patrimonialismo foi utilizado em muitos estudos sobre o Brasil para explicar o surgimento de suas instituições, a estabilidade dos privilégios e apropriação de recursos públicos. Contudo, nota-se que as práticas patrimonialistas são contrárias às bases da sociedade moderna, onde Estado e mercado são dissociados e as organizações são norteadas por diretrizes impessoais. Segundo Bresser Pereira (2000), das três formas de administrar o Estado, somente a burocrática e a gerencial podem ser consideradas públicas, haja vista que a patrimonialista não visa o interesse público.

Neste ambiente de não separação entre o público e o particular, o advento do capitalismo e da democracia impulsiona o surgimento da administração pública burocrática. Observa-se aqui as mudanças sociais e estruturais produzindo alterações no Estado. Essa nova forma de administrar foi um grande progresso e brota da necessidade de um maior controle das ações e dos recursos públicos através de leis, normas, regulamentos e procedimentos administrativos rígidos (PEREIRA, 2006).

Weber (1999), o principal analista desse processo, aponta a superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista. De acordo com Costa (2008), a reforma burocrática inicia no serviço público uma fase de profissionalização com a ideia de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, atraindo pessoas qualificadas que tinham interesse em fazer carreira no serviço público. Contudo, apesar do reconhecido avanço, quando no Século XXI o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática, tal como controle hierárquico e formalista dos procedimentos, torna-se lenta, cara e ineficiente.

Para Bresser Pereira (2006), essa estratégia poderia fazer sentido no tempo do Estado liberal do século XVIII: um Estado pequeno dedicado à proteção dos direitos de propriedade. Porém, uma vez que o Estado havia acrescentado às suas funções, o papel de provedor da educação pública, de saúde pública, de cultura pública, de seguridade social, de incentivo à ciência e à tecnologia, de investimentos em infraestrutura, de proteção ao meio ambiente, entre outros, a estratégia burocrática já não fazia sentido. A esse respeito Pereira (2006) assevera:

À medida que a proteção aos direitos públicos passava a ser dominante em todo o mundo, foi-se tornando cada vez mais claro que era preciso refundar a república, que a reforma do Estado ganhava nova prioridade, que a democracia e a administração pública burocrática – as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público – precisavam mudar: a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta, e a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração pública gerencial (PEREIRA, 2006, p. 25)

Na década de 80, logo após a eclosão da crise de endividamento internacional, o tema que prendeu a atenção de políticos e formuladores de políticas públicas em todo o mundo foi o ajuste estrutural, isto é, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado. O padrão de intervenção estatal mudou significativamente em muitos países. Conseqüentemente, suas diretrizes de gestão também foram reformuladas. Depois da crise do petróleo em 1973, alguns pilares da ordem política mundial começaram a se enfraquecer, tais como a economia keynesiana, o *Welfare State* e a administração pública burocrática (OLIVEIRA, 2013).

Abrucio (2005) argumenta que a configuração estatal do período pós-guerra foi extinta por crises econômicas, pelo desequilíbrio fiscal dos Estados, por problemas de governança e pelas mudanças tecnológicas, financeiras e comerciais acentuadas pela globalização. Com menos recursos e menos poder, os governos buscaram reduzir suas funções e ampliar sua eficiência. Nos anos 90, embora o ajuste estrutural continue figurando entre os principais

objetivos, o foco deslocou-se para a reforma do Estado, particularmente para a reforma administrativa. A administração pública gerencial emergiu como resposta à crise do Estado, como forma de enfrentar a crise fiscal, como estratégia de reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e como proteção do patrimônio público (PEREIRA & SPINK, 2006). Segundo Giddens (1999), os Estados teriam que reafirmar sua autoridade e delegar poderes. Deveriam, ainda, expandir o papel da esfera pública, ampliando sua abertura e sua transparência.

Os fenômenos de complexificação do Estado decorrentes do aprofundamento de sua intervenção na sociedade e, portanto, da implementação de políticas públicas, têm sido alvo de questionamentos teóricos e práticos. Desde a década de 70, as formas e funções assumidas pelo Estado passaram a ser postas em xeque, em virtude das próprias crises enfrentadas pelo modo de acumulação capitalista e dos rumos traçados visando à sua superação (AZEVEDO, 2008).

Consoante, Bresser Pereira (2006) salienta que a abordagem gerencial, também conhecida como “nova administração pública”, parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas sociedades tanto na área social quanto na científica e tecnológica.

A Reforma Gerencial, vindo depois da burocracia, ocasionou uma reestruturação na administração pública federal e teve por objetivo uma melhoria na informação do setor público e o fortalecimento das carreiras do Estado. Foram introduzidas ideias novas e assim definidos novos paradigmas como a do “cidadão – cliente”. O Estado, administrador dos recursos do cidadão, deveria apresentar resultados satisfatórios da utilização de tais recursos uma vez que o cidadão seria considerado o cliente e cobraria a eficiência na aplicação de seus recursos (PEREIRA, 2000).

Enquanto a administração pública burocrática concentra-se no processo, em definir procedimentos, a administração pública gerencial orienta-se para os resultados e, para tanto, vale-se da responsabilização, como forma de controle de resultados. Tal relação é observada também nos períodos fordista e pós-fordista, onde se tem, no primeiro, foco na burocracia e no segundo, foco gerencial. A mudança institucional se deu no sentido de que seria necessário modificar tanto a estrutura, quanto o funcionamento do setor público, possibilitando um acréscimo de sua autonomia, maior eficiência na consecução dos resultados e, ao mesmo tempo, um maior controle do setor público por parte da sociedade. Para tanto, introduziu-se na

administração pública, práticas típicas de mercado; tais como aquelas observadas na transição dos períodos fordista e pós-fordista.

Segundo Oliveira (2013), parcerias entre Estado e sociedade deveriam fortalecer as ações públicas e também controlá-las. O modelo empresarial foi apontado como exemplo a ser seguido. O foco em resultados, orientação central das organizações privadas, despertou a necessidade de avaliações de desempenho que exigiram a delimitação das áreas de atuação do Estado, o estabelecimento de metas para agências governamentais, a determinação de objetivos para gestores de programas, a aferição da produção e a mensuração de resultados. O foco no “cidadão - cliente” buscou direcionar a atenção dos provedores de serviços públicos para as necessidades dos beneficiários. Essa orientação implica em tratá-los “como contribuintes e como co-formuladores de políticas públicas, que esperam da gestão eficiência e responsabilização política” (OLIVEIRA, 2013, p. 24 e 25).

A Reforma Gerencial passou a ser uma mudança importante por institucionalizar a responsabilização, com o objetivo de se obter maior eficiência no emprego dos recursos públicos. Essas ações são coerentes com as circunstâncias históricas do desenvolvimento das forças produtivas e das relações de trabalho. Assim, o “Estado Avaliador” adquire um significado específico, “[...] adotando um *ethos* competitivo [...] passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos” (AFONSO, 2000, p. 49).

De acordo com Offe (2001), uma das mudanças mais abrangentes ocorridas nos últimos anos, em escala global, aconteceu no nível da ordem política, ou na forma de regime de muitas sociedades. Regimes autoritários de várias formas (ditaduras militares, regimes de socialismo de Estado, regimes teocráticos) deram lugar a democracias constitucionais. Definidas, grosso modo, pelo Estado democrático de direito e pela defesa de direitos humanos, civis e políticos e a *accountability*³ das elites governantes, o fenômeno global de transição maciça para democracia trouxe novas demandas, funções e exigência de alteração estrutural para o Estado.

Considerando o *accountability* como premissa de que é dever do Estado defender e oportunizar o direito de seus indivíduos enquanto sociedade, é oportuno citar que o acesso à educação no Brasil é um direito de todos, conforme preceitua o artigo 205 da Constituição Federal: “A educação, direito de todos e dever do estado e da família, será promovida e

³ Aqui compreendida como uma característica do sistema político que implica transparência e responsabilização dos atos dos governantes perante os governados.

incentivada com colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Apesar da responsabilização da educação ser um dever do Estado, Höfling (2001, p. 31), destaca: “(...) entendo educação como uma política pública social, uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos”. Isso implica que a educação passou e sofre uma série de intervenções ao longo de sua história, tendo sido as políticas públicas da educação no Brasil pautadas num cenário de discussões multidisciplinares capazes de viabilizar o mais próximo de seu ideal para o educando, construindo assim o cenário das políticas públicas educacionais.

Tendo em vista esse painel sócio histórico dissertando sobre a relação da sociedade e as suas influências na formação do modelo estatal brasileiro mediante todas as postulações universais, o capítulo 2 procura tecer o cenário das políticas públicas educacionais e sua trajetória histórica no Estado Brasileiro.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Pode-se contemplar no capítulo anterior como se forjou a formação do Estado brasileiro, sua iniciação administrativa sob a égide da interferência histórica e filosófica no contexto sociológico, bem como reconhecer uma política conservadora e patrimonial com a qual o Estado e a sociedade brasileira foram instaurados. Diante de um cenário social cujas bases centravam-se em um modelo econômico escravocrata, percebe-se que a preocupação com o direito à educação veio aparecer tardiamente.

Santos (2011) defende esta tese ao reafirmar que a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil parece mostrar uma clara ligação com a forma conservadora e patrimonialista com a qual o Estado e a sociedade brasileira foram sendo forjados. Com um modelo socioeconômico rural, pautado na mão de obra escrava e na agro exportação, as transformações consideráveis nos diferentes campos da ciência impulsionaram uma reestruturação do sistema educativo a fim de tentar responder a novas necessidades, tanto decorrentes das mudanças ocorridas no Brasil, fundamentalmente a partir dos anos 90, como daquelas ocorridas em outros países. Assim, no intuito de analisar as transformações no Estado e, por conseguinte, nas políticas públicas (em especial, as políticas públicas educacionais), há que se falar sobre o contexto histórico brasileiro.

Corroborando com o educador Anísio Teixeira, ao se estender muito ao passado, deve-se recordar que em todo o tempo da colônia, se viveu um tipo de governo de natureza absolutista, com a educação reduzida aos colégios confessionais, destinados predominantemente à formação do clero (TEIXEIRA, 1967, p. 70). Vozes que se aglomeraram, dando vida a organizações colegiadas tais como a Associação Brasileira de Educação, cujos marcos de luta se firmou no Manifesto dos Pioneiros da Educação na década de 1930. Lançado em 1932, o Manifesto foi, sobretudo, um documento de política educativa no qual, para além da defesa da Escola Nova, estava a causa/luta maior da/pela escola pública laica, sendo esta responsabilidade do Estado. Ressalto que as diretrizes desse manifesto influenciaram a Constituição de 1934 (FREITAS, 2005; SAVIANI, 2005). Pode-se dizer que foi nesse período que se instaura uma redefinição do papel do Estado que em grande parte, tem por influência os processos de reestruturação produtiva, tais como a globalização e os períodos fordista e pós-fordista. No Brasil, a reforma do Estado provocou significativas mudanças nas políticas públicas educacionais e um exemplo disso é a Responsabilização. A expansão das políticas de avaliação de larga escala é exemplo da nova dinâmica da gestão pública com

vistas a alcançar maior eficiência, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, Prova-Brasil, entre outros.

O processo de definição de políticas públicas em sociedades e Estados complexo se aproxima de uma perspectiva pautada na existência de uma "autonomia relativa do Estado", que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, sendo suscetível, contudo, a influências internas e externas (EVANS, RUESCHMEYER e SKOCPOL, 1985). Souza (2006) expõe que a autonomia relativa produz determinadas capacidade, que por sua vez, geram condições para implementação dos objetivos de políticas públicas. Petters *et al*, (1977) defendem que a margem de autonomia e o desenvolvimento das capacidades dependem de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país. Isso leva a crer que tanto o conteúdo da política quanto a forma tomada na formulação de políticas, a natureza sofre interferências do sistema político vigente e as espécies de vínculos que os tomadores de decisão têm com a sociedade.

Akkari (2011) reforça que as políticas educacionais estão fortemente relacionadas ao sistema de governo, partindo do ponto de vista que nas sociedades democráticas, onde as eleições são o sistema de designação dos governantes, as políticas educacionais se encontram no centro do debate eleitoral, fazendo com que estas sejam amplamente avaliadas e discutidas. Nesse sentido, acredita-se que uma maneira de se perceber o Estado é mediante suas ações públicas. Sobre esta máxima, Werle (2011, p. 769) esclarece que "estudar o Estado é analisar a sua ação pública, é compreender suas lógicas de intervenção, identificar suas dinâmicas articulações com a sociedade." A ideia de um Estado em ação, instituindo políticas públicas para a educação é muito recente no contexto brasileiro.

Conforme Teixeira (1967), a década de 1930 marcou um período em que começaram a surgir os primeiros sinais de inquietação quanto a uma reforma educacional. Tal década representou um avanço no que se refere à regulamentação das políticas educacionais do país. Essa regulamentação teve como impulso a Reforma Francisco Campos (1931), o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e a promulgação da Constituição de 1934 que reconhecia a educação como direito. Além disso, uma série de decretos deu forma aos primeiros traços dessa reforma. Santos (2011) apresenta alguns, dentre os quais se destacam, o Decreto 19.850, de 11 de abril de 1931, que criou o Conselho Nacional de Educação, o Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização do ensino superior no Brasil e adotou o regime universitário, o Decreto 19.890, de 18 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização do ensino secundário e o Decreto 21.241, de 14 de abril de 1932, que

consolidou as disposições sobre a organização do ensino secundário. A partir de 1937, com a instauração do Estado Novo e o fechamento do Congresso Nacional, a constituição de 1934 foi revogada. Foi em meio a esse período que aconteceu uma segunda reforma do ensino no Brasil (SANTOS, 2011).

Surge posteriormente a LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a mais importante lei brasileira que se refere à educação. A primeira Lei de Diretrizes e Bases foi criada em 1961, com a instituição da Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Esta foi reformada pelas leis 5.540/68 e 5.692/71, e substituída posteriormente pela LDB 9394/96, ainda vigente no Brasil (SANTOS, 2011). Ela é a lei orgânica e geral da educação brasileira. Como o próprio nome diz, dita as diretrizes e as bases da organização do sistema educacional. Alguns pontos da LDB foram considerados ganhos importantes para os cidadãos; dentre eles destaca-se que o Ensino fundamental passava a ser obrigatório e gratuito⁴ (art. 4).

O governo de Juscelino Kubitschek, eleito para o período de 1956-1961, deflagrou uma política de desenvolvimento sistematizada no chamado programa de metas. A educação entrou para o plano com o intuito de formar mão de obra qualificada para a implantação das indústrias de base. A partir da década de 1960, a vinculação entre educação e economia ganhou um destaque internacional com a emergência da teoria do capital humano, segundo a qual o desenvolvimento dos recursos humanos pelo sistema educacional é um requisito essencial para o crescimento econômico dos países (FONSECA, 2009).

Em 1964 aconteceu o Golpe Militar que instaurou um regime autoritário/antidemocrático e se estendeu até 1985. No campo educacional, as reformas de ensino guardavam sinuosos processos de recondução que asseguravam que fossem cumpridas as recomendações das agências internacionais e relatórios vinculados ao governo norte-americano (SANTOS, 2011). Iniciou-se, nesse período, uma produção de políticas de caráter desenvolvimentista vinculadas a um processo de reorganização do Estado (SHIROMA, MORAIS e EVANGELISTA, 2002).

Conforme Fonseca (2009), a gestão educacional passou a ser orientada pelo Decreto governamental nº 200/1967, que deflagrou uma reforma administrativa em todo o serviço público brasileiro. E ainda:

⁴ Alterado pela Lei 12.793, de 2013, a partir da qual, a obrigatoriedade e gratuidade se estendem à educação básica, abrangendo crianças dos quatro aos dezessete anos de idade.

No Ministério da Educação, o processo foi iniciado pela Reforma n. 666.296/70, desdobrada em uma série de outras ações ao longo das décadas de 1970 e 1980. De forma esquemática, as principais características são: ênfase aos aspectos organizacionais (meios) e não a aspectos substantivos ou finalísticos da educação; organização das ações por projetos prioritários e campanhas de caráter transitório; criação de grupos-tarefa para gerir as ações transitórias e descentralizadas; participação das empresas privadas e governamentais de consultoria (nacionais e estrangeiras), no processo de modernização administrativa... (FONSECA, 2009, p. 159)

Segundo Faria (2005), nas décadas de 1980 e 1990 a avaliação das políticas públicas foi colocada a serviço da reforma do setor público, entretanto, a avaliação não se delimitou a um tipo específico de Estado ou cultura administrativa. As políticas de responsabilização (*accountability*) estão relacionadas com o avanço da democracia que traz uma exigência de prestação de contas aos cidadãos, por parte daqueles que exercem funções públicas (CAMPOS, 1990).

Com o fim do Regime Militar, instaurou-se um período denominado de Nova República, que foi crucial para a mobilização de setores organizados da sociedade em prol de políticas sociais mais democráticas. Saviani (2007) enfatiza que este foi um momento de maturidade para a reflexão acadêmica com grandes contribuições, o que vem ser reforçado por Freitas (2002) ao salientar que a luta dos educadores, no contexto de um movimento mais geral pela democratização da sociedade, gerou importantes contribuições para a educação como um todo.

Outro fato marcante e que vem a ser um divisor de águas na história da educação são as Conferências Brasileiras de Educação e o Fórum Brasileiro em Defesa da Escola Pública que, segundo Fonseca (2009), congregou partidos políticos, educadores, estudantes, sindicatos, moradores de bairro e associações de pais, tendo como norte a elaboração de propostas para a futura Assembleia Nacional Constituinte de 1988.

Conforme explica o referido autor, naquele período, o foco dos debates estava centralizado no ensino médio, que foi considerado o nível apropriado para o aprofundamento de uma educação de qualidade, mediante conteúdos significativos (científicos, tecnológicos, filosóficos e artísticos) que permitissem o desenvolvimento das relações sociais e, em especial, das relações de produção (FONSECA 2009).

A Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional reafirmaram a obrigatoriedade e gratuidade do Ensino Fundamental, buscando garantir sua oferta aos jovens e adultos que não tiveram acesso a ele, além da progressiva universalização

do Ensino Médio gratuito. No intuito de concretizar a expectativa de expansão do Ensino Médio, a Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009) estende a faixa de obrigatoriedade e gratuidade ampliando-a dos 4 aos 17 anos. Observa-se uma extensão da faixa de responsabilização do Estado quanto à oferta de ensino obrigatório: nos anos 1960, a faixa era de 7 a 10 anos (WERLE, 2011).

A partir da década de 1990, destaca-se a atuação dos organismos internacionais, dentre os quais se encontram a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e o Banco Mundial como impulsionadores externos das reformas educacionais. Foi lançado um grande projeto de educação⁵, em nível mundial, tendo como agências financiadoras a UNESCO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial, cujo principal argumento centrava-se na ideia de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem (COELHO, 2008).

Nesse mesmo período na América Latina ocorre um questionamento crescente sobre o tamanho e a eficiência do setor público. Surgiram assim novas iniciativas para desenhar e colocar em funcionamento os processos de avaliação (MOKATE, 2002). As políticas educacionais brasileiras incorporaram as orientações postuladas pelas agências de financiamento para buscarem um consenso em torno da necessidade de reformas administrativas. Conforme Neves (2005), o Banco Mundial propagou a necessidade de se ter novas funções do Estado na condução de um mundo em transformação. Nesse processo, as agências internacionais estabeleceram estratégias de ação a fim de nortear tanto a política econômica, quanto a conformação social dos países em desenvolvimento. Para viabilizar essas medidas, o Governo criou o MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado, que apresentou, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no intuito de estender a governança do Estado e sua capacidade de implementar políticas públicas de maneira eficiente (MARONEZE e LARA, 2009).

Como parte do movimento de redefinição das ações do Estado, a política educacional passou a ser alvo de grandes mudanças. A atuação do governo federal na área de educação, desde meados dos anos de 1990, passou a ter um papel mais efetivo na formulação e coordenação de várias ações estratégicas para a gestão dos sistemas de ensino. Outro marco da década de 1990 é o Relatório Dellors, produzido entre 1993 e 1996 pela Comissão

⁵ O projeto foi lançado na "Conferência Mundial sobre Educação para Todos" realizada em Jontein, Tailândia, em março de 1990 (COELHO, 2008).

Internacional sobre Educação para o Século XXI. O relatório apresentou um diagnóstico do "contexto planetário de interdependência e globalização", destacando desafios para cujo enfrentamento a educação seria o instrumento fundamental (COELHO, 2008, p. 235).

A partir de 1995, ocorreu uma “reordenação na avaliação em larga escala da educação básica na direção de uma centralização de decisões na União e um correspondente afastamento da participação dos Estados” (WERLE, 2011, p. 775). De acordo com Freitas (2005), a avaliação foi vista como uma estratégia útil para a gestão, uma vez que:

“a introdução da avaliação em larga escala na regulação da educação básica se deu no contexto de crise do Estado desenvolvimentista, num quadro de busca de recomposição do poder político, simbólico e operacional de regulação pelo Estado central e de restrições à sua atuação na área social, ligando-se ao movimento reformista que, no ingresso dos anos 1990, impôs uma nova agenda para a área social. Essa agenda apontou para uma reorganização profunda dos princípios e parâmetros de estruturação de políticas sociais, remetendo à questão da reforma do Estado e dos caminhos da modernização do País” (FREITAS, 2005, p. 9).

A Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996 respaldaram legalmente os municípios para que estabelecessem seus próprios sistemas de ensino, com autonomia relativa na formulação de políticas educacionais, sobretudo para a educação infantil e o ensino fundamental. No Brasil, tradicionalmente coube aos estados e municípios a gerência de suas redes de ensino e o pagamento dos professores. A partir da LDB, foram estabelecidos padrões para o currículo escolar (promovidos pelos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs), para a qualificação dos professores, assim como a criação e a produção de estatísticas educacionais e de avaliação dos estudantes brasileiros - tal como o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb (ALVES, 2008).

Dentre uma série de iniciativas curriculares instituídas no Brasil, especialmente durante a década de 1990, encontram-se os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). Os PCNs para o 1º e 2º ciclos do Ensino Fundamental foram os primeiros a serem definidos pelo Ministério da Educação. Uma versão preliminar foi encaminhada a professores e acadêmicos de várias instituições do país, como forma de consulta de avaliação. A consulta realizada pelo MEC resultou em uma série de pareceres que foram discutidos pela Secretaria de Ensino Fundamental. A partir dos pareceres recebidos e dos resultados dos encontros com especialistas, acadêmicos e professores, o MEC reelaborou a versão dos PCNS. A nova versão foi apresentada ao Conselho Nacional de Educação (CNE) em setembro de 1996 para que deliberasse sobre a proposta (BONAMINO e MARTINEZ, 2002).

Os PCNs constituem um conjunto de documentos que expressam uma referência para reflexão e possíveis transformações do sistema educacional. Eles foram elaborados para propagar os princípios da reforma curricular e orientar professores na busca de novas abordagens e metodologias, traçando um novo perfil para o currículo. Conforme orientações dos PCNs, o currículo está em contínua construção e deve ser percebido como um processo que influencia de forma positiva a prática do professor. Logo, eles devem ser revistos e sempre aperfeiçoados (INEP, 2011).

Previsto desde a Constituição de 1988 e reiterado na LDB/1996, foi sancionado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, em 09 de janeiro de 2001, o Plano Nacional de Educação - PNE, através da Lei 10.172/2001. O PNE é um plano de governo que estabelece diretrizes, metas e prioridades para o setor educacional brasileiro, com o objetivo de melhorar a qualidade de ensino no país. Todavia, praticamente todas as ações práticas foram canceladas ou limitadas em função do veto presidencial à dotação orçamentária, alegando limitações financeiras do Estado e não previsibilidade específica de recursos. Tais vetos tenderam a tornar o plano inócuo, especialmente nos primeiros anos. No entanto, alguns aspectos merecem consideração. A LDB 96 e o PNE 2001 sinalizaram a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos. Segundo a meta 2 do PNE, à medida que o Ensino Fundamental de oito anos se universalizasse para a população de 7 a 14 anos, o período de escolarização obrigatória deveria ser ampliado por meio da incorporação das crianças de seis anos de idade ao Ensino Fundamental.

Carneiro (1998) relata que a finalidade de estender o período de escolaridade obrigatória consiste em possibilitar que as crianças de seis anos tenham um tempo maior de convívio escolar, na perspectiva de aumentar e qualificar suas oportunidades de aprendizagem. Assim, instituiu-se a Lei 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que alterou a redação dos Artigos 29, 30, 32 e 87 da LDB, estabelecendo a duração de nove anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória, a partir dos seis anos de idade.

Conforme Werle (2011), o PNE notifica a relevância dos sistemas de avaliação em todos os níveis de ensino. Nas orientações traçadas para o Ensino Fundamental, o plano reafirma a necessidade de se fazer uma consolidação e aperfeiçoamento do Censo Escolar e do Saeb e de criar sistemas complementares nos estados e municípios, deixando explícito no seu conjunto de objetivos e metas, a necessidade de articular as atuais funções de supervisão e inspeção no sistema de avaliação, bem como a importância de:

Assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos, mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos estados e municípios que venham a ser desenvolvidos (BRASIL, 2001).

Tratando-se das diretrizes para o Ensino Médio, o PNE (2001) destaca que o estabelecimento de um sistema de avaliação semelhante ao do Ensino Fundamental é essencial para acompanhar os resultados e corrigir equívocos, haja vista que o Saeb, o ENEM e demais sistemas estatísticos são considerados importantes instrumentos na promoção da eficiência e igualdade no Ensino Médio (WERLE, 2011).

Dentre as diversas novidades trazidas pelo PNE 2014, observa-se que, das vinte metas que visam à melhoria da qualidade de educação, quatro tratam da Base Nacional Curricular Comum. A estratégia 1.9 da meta traz como objetivo estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos. A estratégia 2.1 da meta 2 esclarece que o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deverá, até o final do 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do ensino fundamental.

De acordo com a estratégia 3.2 da meta 3, o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao Conselho Nacional de Educação - CNE, até o 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) de ensino médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum. E a estratégia 7.1 da meta 7 procura estabelecer e implantar, mediante pacto inter-federativo, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local (MEC, 2015).

Castro (2011), a fim de exemplificar a magnitude das mudanças ocorridas na educação, ressalta que no início da década de 1990, 90% das crianças de sete a catorze anos

estavam matriculadas no ensino fundamental, apenas 22% dos jovens de quinze a dezessete anos cursavam o ensino médio e só 1,6 milhões de alunos frequentavam o ensino superior. Os alunos levavam aproximadamente 12 anos para concluir a oitava série, a taxa média de repetência no ensino fundamental era superior a 35%. Apenas 45% das crianças que ingressavam no ensino fundamental obrigatório concluíam a oitava série. Entretanto, houve uma alteração considerável, segundo dados da PNAD (2014), 98% das crianças de seis a catorze anos estão na escola, 84% dos jovens de quinze a dezessete anos estão no ensino médio e 82% das crianças de quatro a cinco anos estão na pré-escola.

Hochman (2007) apresenta, sumariamente, um mapeamento das pesquisas sobre políticas públicas que deixa claro que também houve alterações no campo acadêmico. Segundo o autor, os trabalhos de Wanderley Guilherme dos Santos e Sônia Draibe apresentaram à comunidade de ciências sociais uma agenda de pesquisa em que a análise das características institucionais das políticas era uma peça fundamental para o entendimento das relações entre o Estado e seus cidadãos. Dessa forma, as características das políticas setoriais entraram para a agenda de pesquisas em políticas públicas, como uma tentativa de compreender o funcionamento do Estado brasileiro, através da análise das características institucionais de suas políticas, tendo como variáveis explicativas centrais, toda a estrutura interna do Estado, de suas bases sociais e de seus fundamentos doutrinários. O processo de redemocratização e a preocupação em “reformular o Estado” no sentido de democratizar o acesso a serviços e à participação política teriam impulsionado uma gama de trabalhos que focalizaram seu esforço analítico na avaliação de políticas setoriais.

Um esforço de redemocratização é o acesso à educação por meio dos financiamentos, os quais ganham novos contornos na geração de política educacional com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef. Implementado em 1998, o Fundef procurou adequar o aprendizado ao conceito operacional de custo-aluno-qualidade, traduzido pela variedade e quantidade dos insumos necessários ao processo de ensino-aprendizagem, com um nível mínimo despesas (FONSECA, 2009).

De acordo com Saviani (2008), esse fundo contábil era constituído por, pelo menos, quinze por cento das principais receitas com impostos estaduais, acrescido de quinze por cento sobre as transferências de receitas com impostos da União para estados e municípios e dos estados para seus municípios. O Fundef era composto pelos seguintes impostos estaduais: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadores e sobre Prestação de Serviços

de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)⁶, o Imposto sobre Produtos Industrializados, parcela referente às exportações (IPI – Exportação), incluindo a cota parte dos municípios e o Fundo de Participação dos Estados (FPE). Dos recursos que seriam repassados aos municípios, ficavam retidos no Fundef, além dos que já foram mencionados acima, quinze por cento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do imposto sobre produtos industrializados, parte referente às exportações (IPI – Exportação), ambos repassados pela União. Tais receitas deveriam ser aplicadas exclusivamente no Ensino Fundamental e na valorização dos profissionais do magistério. Quinze por cento dos demais impostos estaduais⁷ e transferências da União⁸ deveriam ser aplicados também no Ensino Fundamental, bem como os quinze por cento dos recursos próprios dos municípios⁹ e demais transferências¹⁰ (RAMOS e DI GIORGI, 2011).

Os recursos para a educação básica, centrados no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério -Fundef foram ampliados ao ensino médio com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação –Fundeb (FONSECA, 2009).

A esse respeito Ramos e Di Giorgi, 2011 explicam:

O Fundeb teve sua implantação iniciada em janeiro de 2007. Esse fundo foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53 e regulamentado pela Medida Provisória nº 339 (BRASIL, 2006), sendo convertido, posteriormente, na Lei nº 11.494/2007. É constituído, em cada estado da federação, em parte, por 20% do total arrecadado com os principais impostos estaduais, quais sejam, ICMS, ITCMD e IPVA. Outra parte é formada por valores transferidos da União para o estado - Fundo de Participação dos Estados (FPE), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp). Por fim, englobam-se os valores que são repassados aos municípios, pela União: Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e cota parte de cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural (ITR). A distribuição do Fundeb entre o estado e seus municípios se dá de maneira proporcional ao número de matrículas na educação básica de suas redes de ensino, sendo que as diferentes etapas da educação básica têm ponderações diferenciadas, conforme disposto na Lei nº 11.494/2007 (RAMOS e DI GIORGI, 2011,p.4).

⁶ Incluindo a cota parte dos municípios e a compensação pela desoneração desse imposto, conforme previsto na Lei Complementar nº 87 (RAMOS e DI GIORGI, 2011)

⁷ Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre Transmissões Causa Mortis e Doações de Qualquer Bem ou Direito (ITCMD).

⁸ Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Públicos Estaduais (IRRFSE) e Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) – ouro.

⁹ Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

¹⁰ Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto Territorial Rural (ITR) e Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Públicos Municipais (IRRFMS).

Segundo Sena (2008), a experiência do Fundef e o aprendizado que este proporcionou trouxeram reflexão acerca de quais elementos deste mecanismo deveriam ser preservados ou evitados no novo fundo. Para o autor, entre os avanços mais significativos figura a abrangência pela qual todas as etapas da educação básica passam a contar com um mecanismo de financiamento. Além disso, a legislação trouxe um cenário diferente daquele do Fundef, que era expressamente reservado ao ensino público, admitindo a inclusão de matrículas das instituições privadas conveniadas que atuam na educação infantil e especial. Torna-se, dessa forma, necessário criar novos instrumentos de acompanhamento e controle a fim de garantir a transparência.

Tratando-se da tentativa de valorização do Magistério, foi sancionada em 16 de julho de 2008 a Lei nº 11.738¹¹ que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Em 2012, a Resolução nº 7 do Ministério da Educação trouxe novos critérios de complementação do piso salarial, regulamentando o uso de parcela dos recursos da complementação da União ao Fundeb para pagamento integral do piso salarial dos profissionais da educação básica pública (MEC, 2016).

Todas essas iniciativas requisitaram uma forma de avaliar a efetividade das políticas públicas implantadas. Assim, teve-se na gestão pública de educação brasileira, uma proposta de um sistema nacional de avaliação, apresentada inicialmente no final dos anos de 1980. As perspectivas economicista e tecnicista no tratamento da questão da avaliação educacional, somada com questionamentos acadêmico e social no que tange à qualidade do ensino e da reivindicação de descentralização, contribuíram para que, naquele período, o Estado iniciasse as experiências de avaliação em larga escala (COELHO, 2008).

Conforme Freitas (2005), os motivos declarados para que o Estado começasse a avaliar foram diversos. Primeiro essas práticas foram tidas como necessárias porque serviriam para conferir e verificar resultados diante dos objetivos da educação nacional. A seguir, tais ações permitiriam ao Estado conhecer a realidade e realizar diagnósticos. No momento seguinte, a avaliação foi considerada uma importante prática para a instrumentação da racionalização, da modernização e da tutela da ação educacional. Em seguida, os motivos para requisitar essas práticas estavam vinculados às tarefas de reajustar a regulação estatal e de criar uma cultura de avaliação no país.

¹¹ A lei passou a ter validade a partir de 27 de abril de 2011, quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu sua constitucionalidade (MEC, 2016).

As *Standard Based Reforms* (reformas baseadas em padrões) induzem reformas curriculares na direção de consensos em torno de habilidades, conteúdos e competências basilares a serem desenvolvidas em cada etapa do ensino. De outro lado, tal desenvolvimento deve ser monitorado para verificar se tais competências estão de fato sendo adquiridas. Para tanto, o instrumento mais utilizado foi à institucionalização de sistemas baseados na aplicação de testes padronizados que aferem o desenvolvimento daquelas competências. Como mecanismos de gestão, podem ser associadas aos testes, propostas de incentivos ou possibilidades de intervenção. Quaisquer que sejam as ações, desde a simples publicidade dos resultados, implicam na constituição de medidas, formais ou não, de responsabilização associadas aos resultados dos testes.

Iniciaram-se assim, em 1988, as primeiras experiências de avaliação em larga escala com a aplicação piloto do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público (Saep) de 1º grau nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte, pelo Ministério da Educação. Foram praticados em 1990 e 1993, respectivamente, o 1º e 2º ciclos Saep, desenvolvidos de forma descentralizada pelos estados e municípios. Em 1995, contudo, o sistema de avaliação assume um novo perfil, passando a chamar-se Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb. A avaliação passa a acontecer de dois em dois anos, centrando-se em dois componentes curriculares: Português (leitura) e Matemática - resolução de problemas (WERLE, 2011).

O principal objetivo do Saeb é avaliar a Educação Básica brasileira e contribuir para a melhoria de sua qualidade e para a universalização do acesso à escola, oferecendo subsídios concretos para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a Educação Básica. Além disso, procura também oferecer dados e indicadores que possibilitem maior compreensão dos fatores que influenciam o desempenho dos alunos nas áreas e anos avaliados (INEP, 2011).

O Saeb é composto por três avaliações externas em larga escala – Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc ou “Prova Brasil”) e Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). A Aneb abarca, de forma amostral, alunos das redes públicas e privadas do país, em áreas urbanas e rurais, matriculados no 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio. Ela apresenta os resultados do país como um todo, das regiões geográficas e das unidades da federação no intuito de avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira. A Prova Brasil trata-se de uma avaliação censitária envolvendo os alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal. Participam desta avaliação as escolas que

possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nos anos avaliados, sendo os resultados disponibilizados por escola e por ente federativo. A ANA, incorporada ao Saeb pela Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013, é uma avaliação censitária que envolve os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas, com o objetivo principal de avaliar os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, alfabetização Matemática e condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas (INEP, 2011).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) representa uma iniciativa de reunir, em um só indicador, dois conceitos de suma importância para a educação: fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar obtidos no Censo Escolar; e médias de desempenho a partir das avaliações do Inep, sendo o Saeb (para as unidades da federação do país) e a Prova Brasil (para os municípios). O IDEB é considerado um instrumento para acompanhamento das metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação que tem como padrão, o IDEB do Brasil, em 2022, igual a 6,0 – média que, em hipótese, corresponderia a um sistema educacional de qualidade comparável a dos países desenvolvidos (INEP, 2011).

Nesse contexto é oportuno recapitular os estudos sobre os sistemas de avaliação educacionais oriundos dos anos de 1970. Lam (*apud* AKKARI, 2011) considera que se tratando das reformas educacionais que miram a garantia da qualidade e baseadas em padrões, apresenta um modelo cíclico composto por quatro etapas e explica: - A primeira refere-se à definição de padrões de desempenho para os estudantes. A segunda na responsabilização por parte dos professores e da escola quanto às expectativas desses padrões. A terceira etapa refere-se à consideração de que a avaliação em larga escala serve para agilizar as mudanças na escola, com o apoio de políticas de incentivo às reformas. Por fim, tem-se o uso dos resultados dessa avaliação para determinar a pertinência das reformas desencadeadas e para acompanhá-las. Assim, às definições de qualidade e finalidade da avaliação pode-se acrescentar a responsabilização como elemento instigador dos processos avaliativos.

Segundo Tavares Jr. e Magrone (2013), as políticas de responsabilização *accountability*¹² constituem o pano de fundo das principais transformações nos sistemas educacionais. Neubauer e Silveira (2009) esclarecem que os efeitos da responsabilização acabam por produzir novos padrões de avaliação que vão desde a divulgação dos resultados do desempenho das escolas até a elaboração de critérios de incentivos ou sanções no interior dos sistemas.

A exigência dos resultados foi operacionalizada nas políticas educacionais mediante a noção de *accountability* (responsabilização) que se insere em um processo de gestão para justificar as atividades realizadas e os resultados obtidos em função de objetivos pré-estabelecidos e, se necessário, fazer a conexão com os recursos investidos, sejam eles humanos, materiais e/ou financeiros. As políticas de responsabilização objetivam auxiliar os atores do sistema educacional a se moldarem de forma contínua “a um ambiente em constante evolução, instigar a tomada de decisões, poder prestar contas à sociedade civil sobre a gestão da escola e assumir a responsabilidade do cargo recebido” (AKKARI, 2011, p. 86).

As experiências mais avançadas de responsabilização em educação são a norte-americana e a inglesa. A adoção de medidas de *accountability* vem conjuntamente com *Standards Based Reforms* (reformas baseadas em padrões), cujos principais elementos são: um padrão curricular comum, avaliação sistemática do desempenho, regras para promoção e graduação de estudantes (padronização burocrática), estabelecimento de metas, acordos acerca da divulgação dos resultados, sistemas de comparação entre escolas e adoção, ou não, de incentivos e sanções baseados no progresso institucional (TAVARES Jr. e MAGRONE, 2013).

Segundo Brooke (2006, p. 378), a preocupação com a eficácia dos investimentos, a implantação de sistemas de avaliação ou medição de desempenho, a ampliação da autonomia das escolas e o aumento da atenção na qualidade da educação criaram as bases para o surgimento dos primeiros modelos de responsabilização (*accountability*) que, consideram os “gestores e outros membros da equipe escolar, como corresponsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição”. O autor apresenta quatro ingredientes básicos dos sistemas de responsabilização. São eles: decisão por parte da autoridade educacional de tornar

¹² O termo *accountability*, de origem inglesa e sem tradução exata para o português, está presente na literatura americana desde antes da década de 1970. No Brasil, foi introduzido no início dos anos de 1990, justamente quando se instalava no país o regime democrático de administração pública (PINHO SACRAMENTO, 2009). Assim, seu ingresso no contexto das políticas nacionais coincide com o discurso da descentralização, da desconcentração dos serviços públicos e da autonomia dos entes federados ainda que com princípios fundamentais diversos. A maioria dos autores o denomina como responsabilidade.

públicas as diferenças de níveis de desempenho entre as escolas (autoridade), aplicação de uma forma padronizada e comparável de avaliação (informação), estabelecimento de critérios uniformes para analisar quais escolas apresentam melhor desempenho (padrões) e aplicação de incentivos e sanções, conforme critérios estabelecidos (consequências).

A literatura internacional tem vastos argumentos contrários e favoráveis à existência de provas padronizadas para avaliação dos sistemas educativos e o uso de seus resultados para premiar ou penalizar. Os críticos argumentam que escolas e professores acabam dedicando muito tempo do processo de ensino-aprendizagem com exercícios similares aos da prova e aos conteúdos que serão avaliados (FARIA, 2007). Por outro lado, a ausência de consequências pode fazer com que ninguém se responsabilize pelos resultados.

De acordo com Barzanò (2009), a maioria dos críticos radicais rejeita os próprios fundamentos da ideia de prestação de contas perante entidades externas, defendendo que esta prestação pode levar a um enquadramento que desvia a educação dos seus valores e significados mais profundos. Considera que a prestação de contas perante entidades externas é a expressão de uma cultura corporativista e consumista, que transforma as escolas em empresas privadas (GRACE, *apud* AZEVEDO, 2008).

O diálogo entre as políticas de prestação de contas e a cultura de avaliação da escola tem tornado uma questão cada vez mais importante. Ainda que a avaliação nacional tenha relevantes limitações para a investigação de efeitos causais (FRANCO, 2010), é inegável que os dados da avaliação em larga escala oferecem oportunidade ainda ímpar para a investigação empírica das consequências de políticas e práticas educacionais (ALVES, 2008). Segundo Tavares Jr. e Magrone (2013), as experiências evidenciam que a adoção de medidas de responsabilização é uma decisão mais complexa do que um simples plano de incentivos. Sua precipitação pode trazer efeitos colaterais e difíceis de serem superados com o tempo.

Uma “prestação de contas inteligente” requer uma maior atenção à boa governança das escolas e menos fantasia acerca do seu controle total (...), o que só é possível se as instituições tiverem direito a uma margem de autogoverno, adequada às suas tarefas específicas (...), que não pode ser reduzida a um conjunto de indicadores de desempenho (O’NEILL, 2002, p. 6).

O desenho de um sistema de responsabilização merece cuidados políticos e sociais amplos, contudo, o que parece fazer mais diferença acerca do sucesso ou não de modelos de *accountability* é a adesão social (TAVARES Jr. E MAGRONE, 2013). Faria (2007) argumenta que, no caso chileno, a divulgação dos resultados da prova SIMCE é fundamental,

porém, deve ser instrumentalizada no sentido de potencializar a participação social. Assim, quanto maior a mobilização e engajamento da sociedade, maior a possibilidade de êxito do sistema de responsabilização.

Portanto, Afonso (2010) relata que um modelo abrangente de *accountability* inclui a prestação de contas, a responsabilização e a avaliação como partes integradas e integráveis de um projeto nacional. Enquanto a prestação de contas consubstancia o momento da justificação, da informação, da produção de argumentações e da elaboração e publicitação de relatórios, a análise de políticas públicas implica o estudo do governo em ação e/ou do conjunto de ações que este realiza, ou não, para alcançar objetivos em relação a um problema ou conflito social (AFONSO, 2010). Os tratados de Bonafont (2004) e Sabatier (2007) concluíram que a análise de políticas públicas implica o estudo do governo em ação e/ou do conjunto de ações que este realiza, ou não, para alcançar objetivos em relação a um problema ou conflito social. Para esses estudiosos, esta análise exige modelos teóricos que possibilitem a compreensão da realidade, os sentidos e os significados dos processos envolvidos nas operações, assim, na maioria das vezes, tais análises são orientadas por modelos que supõem que os tomadores de decisão possuem preferências e atuam em função delas.

Embora a análise e crítica de problemas educacionais sejam aparentemente fáceis de pontuar, é necessário que se conheça todo o sistema e suas relações com os subsistemas em questão, analisando os diferentes tipos de agendas governamentais em que os padrões estão inseridos, ou seja, setorial ou de decisões. Para esta ação, segue a construção de um capítulo específico sobre esta temática, que primeiramente, conceituará políticas públicas e evidenciará teoricamente como o modelo de fluxos múltiplos de Kingdon auxilia na compreensão de seu processo de formulação, sendo de suma importância para analisar como certas questões em um dado momento passam a integrar a agenda governamental e elaborar mudanças nas políticas públicas.

3 ANÁLISES TEÓRICAS SOBRE O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A ciência política em seus primórdios considerava as políticas públicas como *outputs* do sistema político, sendo que somente a partir da década de 1950 passou-se à definição das próprias políticas como unidade de análise (FARIA, 2003). Enquanto na Europa, a área de política pública emerge como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado, nos Estados Unidos, em contrapartida, “a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos” (SOUZA, 2006, p. 22).

Souza (2006) destaca que a área de políticas públicas contou com quatro grandes fundadores: Laswell, Simon, Lindblom e Easton. Segundo a autora, Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise da política pública) como forma de conciliar conhecimento científico com a produção empírica dos governos e como forma de promover diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1957) estabeleceu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando que a racionalidade dos tomadores de decisão (gestores) é limitada por problemas, tais como informação incompleta ou imperfeita, auto interesse dos gestores, etc. Contudo, a racionalidade pode ser maximizada com a criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados. Lindblom (1959) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Por fim, Easton (1965) colaborou com a área ao definir a política pública como um sistema, isto é, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente.

No que tange ao conceito de políticas públicas, alcançar um consenso sobre uma definição única para o termo tem sido um desafio. Para alguns, a definição de políticas públicas ajuda a definir os seus próprios papéis na formulação de políticas, bem como o da organização em que trabalham (BIRKLAND, 2005). Souza (2006) compila algumas conceituações desenvolvidas por estudiosos da área. Conforme a autora, Mead (1995) as define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) as observa como um conjunto de ações do governo que

produzirão efeitos específicos. No mesmo viés, encontra-se Peters (1986) que vê as políticas públicas como a soma das atividades do governo, exercidas diretamente ou por delegação, e que influencia a vida dos cidadãos. Dye (2011, p. 1) condensa o conceito de política pública, como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". Destaca-se ainda a definição proposta por Laswell (1936), pautada na ideia de que as decisões e análises sobre política pública implica responder questões a respeito de "quem ganha o quê, por quê e que diferença faz" (SOUZA, 2006).

De acordo com Birkland (2005), o estudo das políticas públicas é o exame da criação, pelo governo, das regras, leis, metas e normas que determinam o que o governo faz ou não faz para criar recursos, benefícios, custos e encargos.

Para tanto, o autor enfatiza a importância de se relacionar testes empíricos às teorias. Tais testes permitiriam aos estudiosos de política obterem uma ideia de quais teorias funciona melhor que outras e adverte:

Mas por que teorizar tudo é importante, particularmente quando muitos de nós procuramos respostas práticas para resolver problemas diários do mundo real? Teorias são importantes porque, ao ajudar a dar sentido a esta ambiguidade, elas nos permitem desenvolver conceitos gerais que se aplicam a mais de um problema. Ao criar estes conceitos gerais ou "regras", podemos estruturar nosso pensamento sobre o processo político e sua aplicação a situações do mundo real¹³ (BIRKLAND, 2005, p. 13)

Em grande medida, essas chamadas para testar teorias foram atendidas. Kingdon (1995), partindo da análise de política pública nas áreas de saúde e transporte, elabora um modelo teórico que busca verificar o motivo pelo qual certas questões se tornam importantes em dado momento e passam a integrar a agenda governamental. Nesse contexto, Kingdon (1995) elaborou e testou para a análise de processos de definição da agenda e de determinação de políticas alternativas o modelo hoje chamado de *multiple streams* (fluxos múltiplos).

Em "*Agendas, Alternatives, and Public Policies*", Kingdon (1995) buscou verificar a razão pela qual um problema passa a ser importante para o governo, passando a integrar a agenda governamental e se transformando em uma política pública. Segundo o autor, a elaboração de política pública deve ser considerada a partir de um processo que inclui a formação de agenda, a especificação das alternativas, com base nas quais as escolhas serão

¹³ Original: "But why is all theorizing important, particularly when many of us seek practical answers to solve daily, real-world problems? Theories are important because, by helping to make sense of this ambiguity, they allow us to develop general concepts that apply to more than one or problem. In creating these general concepts or "rules", we can structure our thinking about the policy process and its application to real-world situations".

tomadas, a escolha dominante dentre o conjunto de alternativas disponíveis e a implementação da decisão. No modelo de fluxos múltiplos, o autor atenta-se para o estabelecimento da agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*).

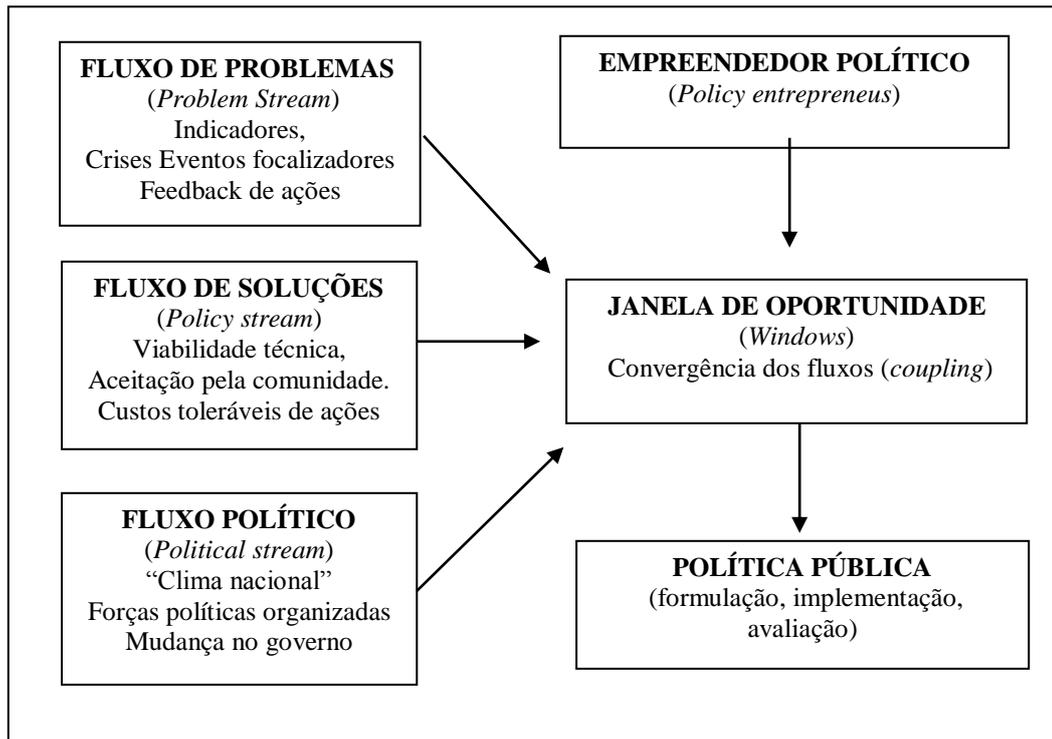
O modelo de Kingdon, inicialmente formulado para analisar as políticas públicas nas áreas de saúde e transportes do governo federal norte-americano, tornou-se referência para os estudos voltados para a análise de formulação de políticas e, segundo Zahariadis (*apud* FARIA, 2003), oferece resposta para três questões essenciais: como a atenção dos tomadores de decisão é focalizada sobre determinados problemas e soluções, como as questões são determinadas e modeladas e como e quando é conduzida a busca por soluções.

Kingdon define agenda como uma lista de temas ou problemas que ganham a atenção, em dado momento, do governo e de pessoas associadas a ele. “*The agenda, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time*¹⁴” (KINGDON, 1995, p. 3).

Dentre o conjunto de todos os assuntos concebíveis ou problemas a que os funcionários governamentais poderiam estar prestando atenção, eles de fato atendem a alguns em detrimento de outros. O referido autor faz uma distinção entre agenda governamental e agenda de decisão. A primeira aduz à lista de temas que estão recebendo atenção e a segunda à lista de temas dentro da agenda governamental que estão sujeitas a uma decisão ativa, passíveis de se tornarem política pública. Essa diferenciação faz-se necessária porque, segundo Kingdon (1995), agendas governamentais e decisões são afetadas por processos um pouco diferentes. Kingdon (1995), destaca a existência de três fluxos de atores e questões no processo de formulação das políticas públicas: o dos problemas, o das políticas, soluções ou alternativas (*policies*) e o da política (*politics*) conforme figura 1.

¹⁴ “A agenda, como eu a concebo, é a lista de assuntos ou problemas aos quais funcionários governamentais e pessoas fora do governo intimamente associadas a esses funcionários estão prestando atenção séria a qualquer momento”.

Figura 1 - O modelo de fluxos múltiplos de Kingdon



Fonte: adaptado de Capella, 2007: pág. 98 e Zahariadis, 2007: pág. 71.

Para entender como algumas questões passam a ser efetivamente consideradas pelos formuladores de políticas, Kingdon (1995) caracteriza o governo federal norte-americano como uma anarquia organizada na qual os três fluxos decisórios (*streams*) seguem seu curso de forma relativamente independente, permeando toda a organização. Em momentos críticos, esses fluxos convergem, e, nessas ocasiões, ocorrem mudanças na agenda. Em suma, para o modelo de Kingdon, a mudança da agenda é o resultado da convergência entre os três fluxos (CAPELLA, 2007).

No primeiro fluxo, o modelo busca analisar de que forma as questões¹⁵ são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental. Uma influência nas agendas pode advir de problemas pressionando o sistema. Tais problemas podem ser sinalizados por meio de três mecanismos – indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações do governo. Esse tipo de questão configura-se como problema apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito (CAPELLA, 2007).

¹⁵ Kingdon estabelece uma distinção entre problemas e questões. Uma questão, para o autor, é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. (CAPELLA, 2007, p. 89).

Conforme explica Capella (2007), os indicadores são interpretações que auxiliam a demonstrar a existência de uma questão, assim como contribuem para transformar uma questão em problema. Contudo, um problema não chama a atenção apenas por meio de indicadores, muitas vezes ganham destaque por causa de eventos de grande relevância, como crises, desastres ou símbolos que concentram a atenção em determinado assunto. O *feedback* consiste no monitoramento dos gastos, acompanhamento das atividades implementadas, o cumprimento de metas etc que podem fazer com que os problemas sejam o centro das atenções daqueles que formulam políticas públicas.

O segundo fluxo envolve aqueles que propõem soluções aos distintos problemas. Tem-se nesse fluxo um conjunto de alternativas e soluções disponíveis para o problema. Kingdon (1995) considera que um segundo contribuinte para agendas governamentais e alternativas pode ser um processo de acumulação gradual de conhecimento e perspectivas entre os especialistas de uma determinada área política e a geração de propostas de políticas por tais especialistas. Para o autor, argumentos dos acadêmicos de que a regulação econômica dos caminhões ou empresas aéreas só produz ineficiências, por exemplo, pode gradualmente se difundir entre os decisores políticos, produzindo perspectivas que podem torná-los mais receptivos a algumas propostas do que a outras (CAPELLA, 2007).

Tratando-se da geração de alternativas e soluções, Kingdon compara o modelo de fluxos múltiplos ao processo biológico de seleção natural. De acordo com o autor, assim como moléculas flutuam naquilo que os biólogos denominam de “caldo primitivo”, as ideias referentes às soluções são geradas em comunidades¹⁶ (*policy communities*) e flutuam em um caldo primitivo de políticas (*policy primeval soup*).

Neste caldo, as ideias consideradas viáveis do ponto de vista técnico, as com custos toleráveis e as que representam valores compartilhados, geralmente sobrevivem e contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. Mas, ainda existem aquelas ideias que se confrontam e se combinam em novas propostas e outras que são descartadas (CAPELLA, 2007, p. 91).

O terceiro fluxo é composto pela dimensão da política propriamente dita. Para Kingdon (1995), os processos políticos afetam a agenda. Oscilações de humor (clima nacional, caprichos da opinião pública, os resultados das eleições, mudanças de

¹⁶ As comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*) são compostas por especialistas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros.

administração, e o volume de negócios no Congresso Nacional, todos podem ter efeitos poderosos. Este fluxo agrega três elementos – movimentação dos grupos de pressão, mudanças no legislativo e nas agências administrativas e *national mood*, que, grosso modo, diz respeito à ideia de que um número significativo de pessoas em um dado país tende a pensar e a fazer suas escolhas segundo certos parâmetros comuns que podem variar ao longo do tempo. A percepção dos participantes do processo decisório pode criar incentivos para a promoção de algumas questões ou desestimular outras ideias. Com relação às forças políticas organizadas exercidas principalmente pelos grupos de pressão, quando se tem o apoio ou oposição dessas forças a uma determinada questão, há uma sinalização de consenso ou conflito de certa arena política, permitindo que os formuladores julguem se o ambiente é propício ou não a uma proposta.

O outro fator a exercer grande influência na agenda governamental são as mudanças que ocorrem dentro do próprio governo, dentre elas, mudanças na composição do congresso, mudanças de gestão, mudanças de pessoas em posições estratégicas no interior da estrutura governamental (*turnover*), etc. Essas mudanças podem favorecer a entrada de novas questões na agenda ou restringir a permanência de outras. Para Kingdon, o início de um novo governo é o momento mais propício para que ocorram mudanças na agenda. E entre os elementos considerados no fluxo político, o autor destaca as mudanças no clima nacional (*national mood*) e as mudanças dentro do governo (*turnover*) como os maiores propulsores de transformações na agenda governamental.

De acordo com Kingdon (1995), cada um dos três processos, ou três fluxos - reconhecimento do problema, propostas de políticas e eventos políticos - pode servir como um impulso ou como uma restrição:

Como um impulso, os itens são promovidos a maior proeminência na agenda, como quando uma nova administração torna possível o surgimento de uma nova bateria de propostas. Como uma restrição, os itens são impedidos de subir na agenda, como quando uma restrição orçamentária opera para descartar o surgimento de itens que são percebidos como sendo demasiado caro. Alguns itens podem não subir na agenda por causa do custo financeiro, a falta de aceitação por parte do público, a oposição de interesses poderosos, ou simplesmente porque eles são menos premente do que outros itens na competição pela atenção¹⁷ (KINGDON, 1995, p. 18).

¹⁷ Original: “As an impetus, items are promoted to higher agenda prominence, as when a new administration makes possible the emergence of a new battery of proposals. As a constraint, items are prevented from rising on the agenda, as when a budget constraint operates to rule out the emergence of items that are perceived as being too costly. Some items may not rise on the agenda because of the financial cost, the lack of acceptance by the public, the opposition of powerful interests, or simply because they are less pressing than other items in the competition for attention”.

Em síntese, a agenda governamental segue um processo não intencional que se caracteriza pelo surgimento ou reconhecimento de um problema pela sociedade em geral, pela existência de ideias e alternativas para conceituá-los (advindas de especialistas, investigadores, políticos e atores sociais) e pelo contexto político, administrativo e legislativo favorável ao desenvolvimento da ação. Em algumas circunstâncias, estes três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política se reúnem, gerando uma oportunidade de mudança na agenda.

A integração dos três fluxos é vista como sendo a abertura de uma janela de oportunidades para políticas públicas que se constitui na chance para que os empreendedores possam apresentar suas propostas. Para o autor, as circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos são influenciadas, principalmente pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político. O fluxo de soluções, por si só, não geraria influência direta sobre a agenda. As propostas, alternativas e soluções apenas chegam à agenda quando os problemas ou dinâmicas políticas criam oportunidades para essas ideias. Contudo, esse fluxo é de suma importância para que uma questão que já se encontre na agenda, tenha acesso à agenda de decisão.

Kingdon (1995) aponta como característica da oportunidade de mudanças (aberturas das janelas), seu caráter transitório, o fato de não perdurarem por longos períodos. A oportunidade de mudança na agenda encerra quando um dos fluxos se desarticula com os demais. A exemplo disso, quando existe uma percepção de que um problema foi resolvido, a atenção dos formuladores de política se volta para outros assuntos. Ou, tratando-se do fluxo político, da mesma forma como mudanças no governo criam oportunidades para que uma questão entre na agenda, novas mudanças, como processos de reorganização ministerial e institucional, podem “fechar a janela” para novas ideias (CAPELLA, 2007).

Kingdon (1995) faz referência a uma figura central para a alteração na agenda – o empreendedor de políticas (*policy entrepreneurs*). Os empreendedores de política são negociadores hábeis, especialistas em uma determinada questão. É como os “advogados que estão dispostos a investir seus recursos - tempo, energia, reputação, dinheiro - para promover uma posição em troca antecipada de ganho futuro¹⁸...” Os empreendedores são encontrados em muitos locais. Eles podem estar no governo (funcionários do poder Executivo ou parlamentares e assessores do Congresso, por exemplo) ou fora dele (grupos de interesse, mídia, comunidade acadêmica).

¹⁸ Original: “as advocates who are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain...”

Kingdon destaca quais características contribuem para o sucesso do empreendedor, dividindo-as em três categorias. Em primeiro lugar, a pessoa ter alguma reivindicação em uma audiência. Segundo o autor, dezenas de pessoas podem ser flutuantes em torno de quem gostaria de ser ouvido; desse conjunto de pessoas, somente aqueles que têm a pretensão de uma audiência são realmente ouvidas. Esta reivindicação tem uma das três fontes: especialização, a capacidade de falar em nome de outros, como no caso do líder de um poderoso grupo de interesse ou uma posição autoritária de tomada de decisão, tais como a presidência ou a presidência do comitê do Congresso.

Em segundo lugar, a pessoa é conhecida por suas conexões políticas ou habilidade de negociação. Em terceiro lugar e, provavelmente o mais importante empreendedores bem sucedidos são persistentes. A esse respeito Kingdon destaca:

A maioria dessas pessoas gasta uma grande parte do tempo dando palestras, escrevendo documentos de posição, enviando cartas para pessoas importantes, elaboração de contas, testemunhando perante comissões do Congresso e comissões do Poder Executivo, e tendo almoço, todos com o objetivo de empurrar suas ideias de qualquer maneira¹⁹ (KINGDON, 1995, p. 181).

Contudo, para o autor, persistência por si só não conduz à mudança na agenda, mas uma combinação com as outras qualidades, é surpreendentemente importante. Nos termos do conceito dado por Kingdon (1995) a empreendedorismo, persistência implica uma disposição para investir quantidades grandes e às vezes notáveis dos próprios recursos.

Além da convergência dos fluxos, Kingdon (1995) traz os atores envolvidos no processo de política como outro elemento chave para a chegada de uma questão na agenda e para a construção de alternativas. De acordo com o autor, alguns atores têm grande influência na definição de agenda, são os chamados “atores visíveis”, cujo grupo é composto pelo presidente e aqueles que ele nomeia pelo poder legislativo, pelos grupos de interesse, pela mídia e pelos participantes do processo eleitoral. O outro grupo é composto por atores que exercem maior influência na definição das alternativas, são os “atores invisíveis”.

Tratando-se da definição de agenda, Kingdon (1995, p. 23) afirma que “o presidente, obviamente, não controla totalmente a agenda política; ainda assim, há pouca dúvida de que ele continue a ser uma força poderosa na definição da agenda, especialmente em comparação com outros atores”. (O presidente pode ser capaz de dominar e até mesmo

¹⁹ Original: “Most of these people spend a great deal of time giving talks, writing position papers, sending letters to importante people, drafting bills, testifying before congressional committees and executive branch commissions, and having lunch, all with the aim of pushing their ideas in whatever way...”

determinar a agenda política, mas é incapaz de dominar as alternativas que estão seriamente consideradas, e é incapaz de determinar o resultado final)²⁰.

As razões para a posição proeminente do presidente na definição da agenda, segundo o autor é, primeiro, um conjunto de recursos institucionais, incluindo o veto e a prerrogativa de contratar e demitir. Se ele descobre que seus indicados não são sensíveis a respeito de itens de grande importância para ele, eles geralmente não duram muito tempo no trabalho. O veto também paira como uma vantagem institucional que afeta agendas políticas de todos os participantes. O segundo recurso presidencial é o recurso organizacional. Pelo menos em relação ao Congresso, o poder executivo é uma entidade de tomada de decisão mais unitária. E o terceiro recurso presidencial é o comando da atenção do público, que pode ser convertida em pressão sobre outros funcionários governamentais a adotar a agenda do presidente.

As pessoas nomeadas pelo presidente no alto escalão da burocracia governamental (ministros, por exemplo) também possuem grande influência sobre a agenda no modelo de Kingdon. Esses atores promovem a inserção de novas ideias na agenda, bem como podem auxiliar a focalizar uma questão já existente. E, semelhante ao presidente, apesar de serem de grande relevância na definição de agenda, possuem menor controle sobre o processo de seleção de alternativas e de implementação (CAPELLA, 2007).

O segundo grupo de participantes constantes do conjunto de atores visíveis são os atores do poder legislativo (senadores e deputados). Segundo Kingdon (1995), estes atores exercem influência tanto sobre a agenda quanto sobre a geração de alternativas. A explicação dada pelo autor é que os parlamentares dispõem de recursos, como autoridade legal para produzir leis essenciais à grande maioria das mudanças e acesso a informações mais generalistas, diferente dos burocratas, acadêmicos e consultores, por exemplo, que lidam com informações mais especializadas e técnicas.

Outra explicação trazida pelo autor para a grande influência desses autores reside em sua estabilidade. Apesar da constante mudança no quadro do legislativo, Kingdon (1995) relata que a alternância dos indivíduos é menor se comparada com aqueles que fazem parte do alto escalão da burocracia governamental. Assim, conforme Capella (2007), o papel do Congresso é fundamental para o processo de formação de agenda, seja porque buscam prestígio e diferenciação entre os demais congressistas, seja porque buscam satisfazer seus

²⁰ Original: *“The presidente may be able to dominate and even determine the policy agenda, but is unable to dominate the alternatives that are seriously considered, and is unable to determine the final outcome.”*

eleitores ou porque defendem questões relacionadas a seus posicionamentos político-partidários.

Os grupos de interesse também são considerados atores importantes na formação da agenda governamental. Kingdon (1995) destaca que a atividade dos grupos de interesse é variada. Algumas afetam a agenda, outras atividades afetam as alternativas consideradas pelos formuladores de políticas. Algumas atividades são consideradas positivas, promovendo novos cursos de ação do governo outras atividades negativas, procurando bloquear mudanças na política pública.

Quando se diz que os grupos de interesse são importantes na definição da agenda, conclui-se que eles estão promovendo novos itens da agenda ou defendendo determinadas propostas. “Na verdade, grande parte da atividade dos grupos de interesse nestes processos não consiste de promoção positiva, mas sim de bloqueio negativo”²¹ (KINGDON, 1995, p. 49). Muitas vezes procuram preservar prerrogativas e benefícios que estão atualmente a beneficiar, bloqueando as iniciativas que eles acreditam que reduziriam esses benefícios. Para o autor, um grupo que mobiliza o apoio, escreve cartas, envia delegações, e estimula os seus aliados a fazer o mesmo pode obter atenção dos funcionários do governo para os seus problemas. Outro ator visível analisado no modelo de Kingdon é a mídia, que frequentemente é retratada como poderosa formadora de agenda. Segundo o autor:

Como outros estudiosos descobriram a atenção em massa do público para questões governamentais acompanha bem de perto a cobertura da mídia sobre essas questões. Se a energia está recebendo muita atenção da imprensa, por exemplo, as pessoas irão citar a energia de forma proeminente entre os seus candidatos como o "problema mais importante" que o país enfrenta²² (KINGDON, 1995, p. 57).

O mesmo potencial para a importância da mídia poderia se aplicar a agenda governamental. O autor argumenta que, em decisões de voto dos congressistas, a atenção da mídia para uma questão afeta a atenção dos legisladores, em parte porque a mídia afeta seus constituintes. Contudo, apesar das boas razões para acreditar que a mídia deve ter um impacto substancial na agenda governamental, os indicadores apresentados por Kingdon revelam que os meios de comunicação foram discutidos como sendo importante em apenas vinte e seis por

²¹ Original: “*Actually, much of interest group activity in these processes consists not of positive promotion, but rather of negative blocking*”

²² Original: “*As other scholars have discovered, the mass public’s attention to governmental issues tracks rather closely on media coverage of those issues. If energy is receiving a lot of press play, for instance, people will cite energy prominently among their candidates for the “most important problem” facing the country*”.

cento das entrevistas, muito menos do que os grupos de interesse (oitenta e quatro por cento) e investigadores (sessenta e seis por cento). A justificativa dada pelo autor é que os meios de comunicação relatam o que está acontecendo no governo, de modo geral, ao invés de ter um efeito independente nas agendas governamentais.

E mais, a tendência da mídia em dar destaque para histórias mais interessantes ou dramáticas diminui o seu impacto sobre as agendas políticas governamentais, porque essas histórias tendem a vir em direção ao final de um processo de decisão política, ao invés de no início. Mesmo que a mídia tenha muito menos efeito sobre as agendas políticas governamentais do que o previsto, ela pode ser importante em alguns aspectos interessantes e sob algumas circunstâncias.

Kingdon (1995) destaca algumas. Primeiro, a mídia pode agir como um comunicador dentro de uma comunidade política. Ou seja, uma maneira de trazer uma ideia para a atenção de alguém, é ter a notícia coberta nas páginas dos principais jornais. Nas palavras do autor: “Um burocrata de alto nível me disse, por exemplo, que uma preocupação dele não tinha efeito ao nível da Casa Branca, até que apareceu no *Washington Post*²³...” (KINGDON, 1995, p. 59).

Uma segunda maneira de a mídia afetar a agenda é ampliando os movimentos que já começaram em outros lugares, em oposição ao originário desses movimentos. Pega-se uma ideia que se originou na burocracia ou no Congresso ou um movimento que começou em algum segmento da sociedade, acelera o seu desenvolvimento e amplia seu impacto. De acordo com Kingdon (1995), às vezes, participantes ativos em um processo burocrático desejam ampliar um conflito para além dos limites de canais habituais. “Se eles parecem estar perdendo uma batalha, uma maneira de virar a maré está em vaziar informações para a imprensa, pois seria embaraçoso para os seus adversários²⁴” (KINGDON, 1995, p. 60). Na medida em que a expansão de um conflito é uma característica central da formação de agenda, então a mídia é fundamental ao desempenhar esse papel.

Em terceiro lugar, na medida em que a opinião pública afeta alguns dos participantes, a mídia pode ter um efeito indireto. Kingdon (1995) exemplifica a partir de uma questão que foi repetidamente exposta nos jornais e na televisão, e as pessoas de seu distrito estavam começando a perguntar o que os funcionários do congresso fariam para sanar o problema. De

²³ Original: “A high-level bureaucrat told me, for instance, that a concern of theirs had not made it to the White House level until it appeared in the *Washington Post*...”

²⁴ Original: “If they appear to be losing a battle, one way to turn the tide is to leak information to the press that would be embarrassing to their opponents”

acordo com o autor, a opinião pública pode impulsionar alguns itens na agenda governamental em virtude de se ter um número grande de pessoas interessadas em determinado assunto, e isso atrair políticos em busca de votos. Kingdon (1995) também relata que a opinião pública em massa afeta a agenda mais do que as alternativas. Isso porque,

A opinião pública pode definir limites para as possibilidades e pode afetar uma agenda de assuntos de uma forma geral, mas a opinião pública em geral raramente é suficientemente bem formada para afetar diretamente um debate envolvido entre especialistas em políticas sobre as quais alternativas devem ser seriamente consideradas²⁵ (KINGDON, 1995, p. 66)

Por fim, o último grupo de atores visíveis é composto pelos participantes do processo eleitoral, principalmente partidos e campanhas. Pessoas em torno do governo podem interpretar os resultados eleitorais, como mandatos por uma ou outra orientação política, ou pelo menos como dicas de preferências do eleitorado. No entanto, segundo Kingdon (1995), apesar de seu potencial, eleições, campanhas e partidos políticos não são particularmente proeminentes, seja nas entrevistas ou nos estudos de caso. Eles não estão nem entre as fontes menos importantes, nem entre as mais importantes.

As eleições ainda têm alguns efeitos indiretos poderosos sobre as agendas políticas governamentais. Conforme apresentado anteriormente, o presidente e os funcionários nomeados em sua administração foram características muito proeminentes na paisagem de definição da agenda. A mudança de administração mudaria agendas, alternativas e abordagens para o problema de política. A administração defenderia alguns programas e, ainda mais importante, não iria defender outros. Segundo Kingdon (1995), os proponentes de alternativas que haviam sido ignorados pela administração discretamente arquivam sua defesa até um momento mais propício.

Campanhas e promessas de campanha também podem afetar agendas políticas governamentais. Como parte da estratégia de atrair grupos e indivíduos durante uma campanha, candidatos presidenciais prometem ação em muitas frentes políticas. Também há, pelo menos, uma troca implícita envolvida - apoio para o candidato em troca de medidas sobre as promessas. Para Kingdon (1995), não há nada de automático nas promessas de campanha que encontram seu caminho para as políticas públicas. Para uma promessa de campanha ganhar status na agenda política, ela deve ser acompanhada por outra coisa.

²⁵ Original: “Public opinion may set limits on the possibilities and may affect an agenda of subjects in a general way, but the general public opinion is rarely well enough formed to directly affect an involved debate among policy specialists over which alternatives should be seriously considered”.

Promessas de campanha pelos partidos ou pelos candidatos não vão por si só produzir uma alta posição na agenda.

Enquanto o grupo de atores visíveis (presidente e aqueles por ele nomeados, atores do poder legislativo, grupos de interesse, mídia e participantes do processo eleitoral) tem influência sobre a definição da agenda governamental, o grupo de atores invisíveis exerce influência predominantemente sobre a geração de alternativas e soluções. Esse grupo é composto por servidores públicos, analistas de grupo de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores, que vão atuar, principalmente, sobre a agenda de decisão.

Em suma, o modelo de Kingdon não entende o desenvolvimento de políticas como um processo sequencial e ordenado, onde um problema é inicialmente percebido, soluções são criadas sob medida para aquele problema e implementadas. Ao contrário disso, o modelo pauta-se na dinâmica das ideias, onde o desenvolvimento de políticas é visto como uma disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas. A mudança na agenda governamental está associada à combinação entre problemas, soluções e condições políticas. A simples existência de um problema, segundo o modelo proposto por Kingdon, não resulta na adoção de uma solução específica e não cria, por si só, um ambiente político favorável para a mudança (CAPELLA, 2007)

O modelo de fluxos múltiplos tornou-se referência para os estudos voltados para a análise de formulação de políticas públicas, principalmente aqueles que enfatizam a definição e alteração da agenda governamental. Capella (2007, p. 119) sintetiza as principais características para o modelo de fluxos múltiplos salientando que eles são representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos; questões não se transformam em problemas automaticamente, elas são construções que envolvem interpretação sobre a dinâmica social e a definição de problemas é de suma importância para atrair a atenção dos formuladores de políticas.

No que tange às soluções, a referida autora explica que elas não são desenvolvidas obrigatoriamente para resolver um problema. São geradas nas comunidades (*policy communities*) e, as com maiores chances de chegar à agenda são as tecnicamente viáveis, que representam valores compartilhados, contam com consentimento público e receptividade dos formuladores de políticas. A dinâmica político-institucional é observada no modelo de fluxos múltiplos através do contexto político que cria condições para problemas e soluções e através

do clima/humor nacional, forças políticas organizadas e mudanças no governo, que constituem fatores que afetam a agenda.

Acrescenta ainda: tratando-se dos atores, para o modelo de fluxos múltiplos o presidente exerce influência decisiva sobre a agenda, e a alta burocracia e legislativo também afetam; os grupos de interesse influenciam mais no sentido de bloquear questões, do que no sentido de levá-las à agenda; e a mídia retrata questões já presentes na agenda, não afetando sua formação. Por fim, a mudança na agenda é gerada, no modelo de fluxos múltiplos, quando oportunidades de mudança (*windows*) possibilitam ao empreendedor (*policy entrepreneur*) efetuar a convergência de problemas, soluções e dinâmica política.

No próximo serão apresentadas as condutas metodológicas, bem como as especificações dos métodos para a construção da análise do estudo.

4 METODOLOGIA

Este trabalho até aqui buscou analisar o processo de transição das políticas públicas educacionais que, inicialmente, apresentavam um caráter essencialmente contratual e passaram a apresentar um caráter predominantemente gerencial, configurando uma mudança de paradigma. Por meio de uma revisão de literatura através de uma pesquisa bibliográfica foi construída toda contextualização, inicialmente, apresentando o estudo da trajetória da concepção de sociedade e estado e suas relações e interferências na formação do estado brasileiro. Em um segundo momento o contexto das políticas públicas brasileiras e modelos de gestão educativa. Por fim se construiu um terceiro capítulo explicativo sobre as análises teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas, conceituando políticas públicas e adotando o modelo de fluxos múltiplos de Kingdon (1995) como referência para este estudo. Considerou ainda, como recorte as políticas de responsabilização que podem ser reconhecidas como marcos dessa alteração, traduzindo esse processo. Para tanto, utiliza-se neste trabalho a metodologia de análise de fontes secundárias através da compilação de dados extraídos de revisão teórica em periódicos e bibliometria. Através deste trabalho, pretende-se investigar e compreender as principais interpretações das políticas públicas de educação no Brasil nos últimos anos para que se possa alcançar o objetivo principal que é o de possibilitar a identificação das interpretações a respeito das mudanças das políticas educacionais no Brasil.

A fonte primária deste trabalho foi a revisão censitária de artigos publicados por uma amostra significativa de periódicos classificados entre os estratos B2 e A1 na Plataforma *Qualis* da CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, tanto na Área de Sociologia quanto na Área de Educação em 2013. Esta pesquisa integra o Projeto “Determinantes do Sucesso Educacional no Brasil”, financiada pelo Programa “Observatório da Educação” da CAPES em parceria com o INEP e coordenado pelo Prof. Dr. Fernando Tavares Júnior.

O intuito principal deste estudo é iniciar a produção do “Estado da Arte” acerca dos processos de transformação das políticas educacionais no Brasil à luz de sua Sociologia, a partir de artigos constantes em periódicos representativos das áreas de Educação e Sociologia, bem como objetos secundários (que possuem alguns artigos do campo de estudos sobre educação mesmo que não seja este o seu escopo principal). A construção da base deu-se pelo levantamento censitário dos artigos em *websites* de bancos de artigos ou nos próprios sites das

revistas e seu registro em planilha específica, com suas características principais como palavras chave, tipo de metodologia, objeto de estudo e o nível educacional pertinente, além da leitura dos títulos, resumos e outros trechos. A base fora organizada com as seguintes informações: nomes dos autores, título, resumo, palavras-chave, *qualis* da revista, endereço eletrônico, ano, volume, número, tipo de metodologia empregado (empírico, quantitativo, qualitativo, pesquisa documental, como também se houve pesquisas oriundas de dados secundários, obtidas em fontes de banco de dados como IBGE e/ou INEP e se possui uma avaliação estadual) e o nível de escolaridade a que se refere o artigo (se educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino superior ou pós-graduação).

Foram investigados artigos publicados em dezenove revistas científicas, entre os anos 2000 e 2014. A base constitui-se inicialmente por 5.792 artigos sobre educação, sociologia e artigos complementares a essas temáticas. O recorte realizado para a consecução dos objetivos do presente trabalho delimitou as seguintes revistas – Revista de Administração Pública, Revista Brasileira de Educação, Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, CEDES, Dados, Ensaio, Educação e Pesquisa, Educação PUCRS, Estudos Feministas, Educação em Revista, Horizontes Antropológicos, Perspectivas, Proposições, Sociedade e Estado, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Estudos Avançados, Educação e Sociedade, Política e Trabalho e Tempo Social.

O *Qualis-Periódicos* é um sistema usado para classificar a produção científica dos programas de pós-graduação no que se refere aos artigos publicados em periódicos científicos. O objetivo é de atender a necessidades específicas do sistema de avaliação a partir de informações fornecidas por meio do aplicativo Coleta de Dados. Assim, disponibiliza-se uma lista com a classificação dos veículos utilizados pelos programas de pós-graduação para a divulgação da sua produção. O Sistema Qualis classifica os meios utilizados para a divulgação da produção intelectual dos programas de pós-graduação *stricto sensu* no país, observando não apenas o âmbito da circulação como também, e principalmente, avaliando a qualidade do conteúdo publicado. A classificação é realizada pelos comitês de consultores de cada área de avaliação seguindo critérios previamente definidos pela área e aprovados pelo Conselho Técnico-Científico da Educação Superior - CTC-ES, que procuram refletir a importância relativa dos diferentes periódicos para uma determinada área. Considerando a classificação proposta pela CAPES, em ordem de qualidade, os estratos são divididos em 8 níveis – A1, A2, B1, B2, B3, B4, B5 e C.

A justificativa da seleção dos periódicos deve-se ao fato de serem revistas bem qualificadas, tendo em vista a classificação mínima observada na seleção dos artigos (qualis B2, B1, A2 ou A1) e com abordagens plurais, com o fito de diversificar a análise ora proposta. As dezenove revistas selecionadas podem ser separadas como revistas representativas de cinco grupos. O grupo 1 é composto por periódicos considerados de excelência, sendo alguns, típicos da Sociologia da Educação. No recorte realizado para este trabalho, integram o grupo 1, Ensaio e Educação e Sociedade. O grupo 2 compõe-se de periódicos de excelência em Sociologia ou Educação, de maneira geral. Aqui, integram-se aqueles que não são apenas de Sociologia da Educação, contudo, publicam trabalhos de excelência. São representantes desse grupo a Revista Brasileira de Educação, Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Dados, Educação e Pesquisa, Educação PUCR, Educação em Revista, Revista Brasileira de Ciências Sociais e Estudos Avançados. O grupo 3 refere-se aos periódicos que dão espaço para tratar de Políticas Públicas, e está representado pela Revista de Administração Pública, Sociedade e Estado e Política e Trabalho. O grupo 4 acolhe revistas relacionadas a campos específicos, relevantes para a análise sociológica da educação, tais como cor, gênero, desigualdade e estudos qualitativos que analisam dimensões muito importantes para a Sociologia da Educação no Brasil. São representantes do grupo 4, CEDES, Estudos Feministas e Horizontes Antropológicos. Por fim, o grupo 5 possui amostras de revistas não relacionadas a campos específicos. São periódicos que aceitam abordagens gerais e proporcionam debates mais amplos, tais como Perspectivas, Proposições e Tempo Social.

A partir da base de dados do projeto foi realizada uma busca reversa, ou seja, fez-se uma varredura nos diversos textos buscando nas palavras-chave aquelas relacionada à temática central deste trabalho. Para a realização da busca e como estratégia da escolha dessas palavras teve-se em mente conceitos julgados importantes para o trabalho, o problema de pesquisa e o objetivo geral da pesquisa. Também foi feita uma busca nos resumos dos artigos, com o escopo de localizar categorias de palavras ligadas à gestão, política, mudanças, transformação, controle de resultados e administração gerencial. A seleção dos artigos para o desenvolvimento do trabalho deu-se pela filtragem das seguintes palavras-chave: politic, política, políticas (radical da palavra política, palavra no singular e plural, escrita com e sem acento), reform, reforma, *standard*, responsabilização, *accountability*, avaliação, gestão e gerencial. Realizada a primeira catalogação, dos 5.792 artigos constantes na base foram selecionados 1.155.

Num segundo momento, buscando-se extrair artigos que não possuísem aderência com a pesquisa, procedeu-se à leitura dos títulos dos artigos e uma avaliação em relação ao alinhamento aos objetivos e à contribuição para a pesquisa. Nesta fase, foram eliminados 1.026 artigos, restando 129. Por fim, para refinar a amostra, foi realizada uma filtragem mais seletiva, mediante a leitura dos resumos dos artigos, atentando-se para captar aqueles que tivessem afinidade com o objeto de estudo. Ao final desse processo, foram eliminados 67 artigos, restando 62. Por fim, fez-se uma nova leitura de todos os 62 artigos, eliminando 15 que não discutiram efetivamente as alterações do Estado e/ou nas políticas educacionais. Montou-se, assim, o portfólio dos artigos a serem analisados, o qual contempla 47 artigos.

O objetivo que a pesquisa se propõe a alcançar é possibilitar a identificação das interpretações que os autores apresentam mediante os padrões de mudanças das políticas educacionais na atualidade, efetivado através da implementação de diversas políticas públicas, em especial observando e registrando a mudança de paradigma ocorrida nos últimos tempos, até o patamar que se conseguiu atingir atualmente. Para tanto, foram desenvolvidas análises no conjunto de periódicos selecionados. Essa estratégia de pesquisa bibliográfica busca facilitar a identificação dos principais trabalhos em meio a uma quantidade grande de possibilidades que permeiam a produção científica. Busca-se identificar o que foi produzido de conhecimento pela comunidade científica sobre o tema do trabalho, formando uma base de dados para leitura a partir do problema de pesquisa.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com base na ampla defesa teórica exposta nos capítulos iniciais e em conformidade com o que foi descrito nos preceitos metodológicos do capítulo anterior, a presente pesquisa trata-se de um estudo bibliométrico, o qual de acordo com Araújo (2006) e Santos e Kobashi (2009) é construído a partir de dados empíricos que servem como diretrizes para a descrição dos resultados e a dissertação da análise do estudo. Além disso, toda a análise aqui descrita teve como parâmetro os três fluxos de atores e questões no processo de formulação das políticas públicas: o dos problemas, o das políticas, soluções ou alternativas (*policies*) estabelecidas pelo Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon.

Nesse sentido, pode-se evidenciar que toda questão da reforma do Estado, no que tange a educação, tem como problema a administração e a economia. Como solução, as iniciativas de avaliação, descentralização administrativa, projetos e programas educacionais e estes aglutinados se culminam numa vertente política. Como empreendedor, colocamos aqui a configuração de um Estado pressionado pelas políticas intervencionistas internacionais, bem como as demandas legislativas assegurando o viés transformador da Constituição Brasileira de 1988 no escopo de formadores de opiniões e legisladores pautados nas janelas que se deparam com as reflexões e posturas públicas de toda essa classe criando novas agendas. Por fim, surge o campo das agendas com as produções científicas pautadas em estudos e realidades sócio-políticas que reorganizam toda uma esfera educativa.

Nesse sentido, os 47 artigos selecionados foram classificados e ordenados por categorias, a fim de mapear diretrizes específicas para um melhor entendimento analítico com base nas ideias de Kingdon (1995). Assim, a distribuição das publicações por ano, periódicos, metodologia, a titulação dos autores, tratamento que confere às mudanças do Estado e/ou no campo educacional e a distribuição das publicações pela interpretação dada às transformações do Estado e políticas educacionais foram os principais grupos de análise para a promoção das reformas e das novas agendas.

Através do levantamento dos dados foi realizada a demonstração descritiva de como as produções científicas se apresentam perante os fluxos, conforme apontam também quadros, tabelas e gráficos, no intuito de apresentar um panorama geral das publicações, dos autores e, por fim, das interpretações dadas ao que é o objeto deste trabalho – as transformações do Estado e Políticas Educacionais no Século XXI.

A linha cronológica de publicação dos estudos ficou compreendida no período de 2000 a 2014, configurando um cenário da primeira década do século XXI e anos iniciais da segunda. Preliminarmente foi demonstrada a titulação dos estudos no quadro a seguir disposto conforme a evolução temporal do ano de publicação. O objetivo do referido quadro é o de apresentar as abordagens dos autores para que se pudesse visualizar a importância do estudo e sua congruência com o enfoque dessa interpretação.

Relação das publicações analisadas de acordo com titulação e ano de publicação

Autor/ ano de publicação	Título
Locatelli (2000)	Avaliação Escolar no Contexto de Novas Competências.
Pequeno (2001)	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica no Ceará (Spaace) na Vertente da Avaliação do Rendimento Escolar.
Di Pierro (2001)	Descentralização, Focalização e Parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos.
Seabra (2001)	A Nova Administração Pública e Mudanças Organizacionais.
Lima Filho (2002)	Impactos das Recentes Políticas Públicas de Educação e Formação de Trabalhadores: desescolarização e empresariamento da educação profissional.
Duarte (2002)	Sistemas Públicos de Educação Básica e Relações Intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino.
Silva Júnior (2003)	Reformas do Estado e da Educação e as Políticas Públicas para a Formação de Professores a Distância: implicações políticas e teóricas.
Afonso (2003)	Estado, Globalização e Políticas Educacionais: elementos para uma agenda de investigação.
Lopes (2004)	Políticas Curriculares: continuidade ou mudança de rumos?
Santos, et al (2004)	Reestruturação Produtiva do Estado Brasileiro na Perspectiva do Projeto Neoliberal.
Souza e Faria (2004)	Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96.
Gonçalves (2005)	A Relação Estado e Educação: uma análise da produção acadêmica brasileira (1971-2000).
Zibas (2005)	A Reforma do Ensino Médio nos anos de 1990: o parto da montanha e as novas perspectivas.
Takahashi (2005)	A Descentralização como Política Pública no Setor Educacional: uma análise dos impactos em escolas públicas no município de Curitiba-PR.
Evangelista e Shiroma (2007)	Professor: protagonista e obstáculo da reforma.
Zanardini (2007)	A Reforma do Estado e da Educação no Contexto da Ideologia da Pós-Modernidade.
Abrucio (2007)	Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.
Goodson (2007)	Questionando as Reformas Educativas: a contribuição dos estudos bibliográficos na educação.
Silva e Abreu (2008)	Reformas para que? As políticas educacionais nos anos de 1990, o "novo projeto de formação" e os resultados das avaliações nacionais.
Ferreira (2008)	Reformas Educativas, Formação e Subjetividades dos Professores.
Coelho (2008)	Vinte Anos de Avaliação da Educação Básica no Brasil: aprendizagens e desafios.
Pinho e Sacramento (2009)	Accountability: já podemos traduzi-la para o português?
Moraes (2009)	(Re)Discutindo a Ação do Estado na Formulação e Implementação das Políticas Educacionais.
Fonseca (2009)	Políticas Públicas para a Qualidade da Educação Brasileira: entre o

	utilitarismo econômico e a responsabilidade social.
Amaral (2010)	Política Pública Educacional e sua Dimensão Internacional: abordagens teóricas.
Paulilo (2010)	A Pesquisa em Políticas Públicas de Educação numa Perspectiva Histórica.
Bauer (2010)	Usos dos Resultados das Avaliações de Sistemas Educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América.
Neto (2010)	Avaliação Externa de Escolas e Sistemas: questões presentes no debate sobre o tema.
Frigotto (2010)	Os Circuitos da História e o Balanço da Educação no Brasil na Primeira Década do Século XXI.
Garcia (2010)	Políticas Educacionais Contemporâneas: tecnologias, imaginários e regimes éticos.
Araújo e Pinheiro (2010)	Reforma Gerencial do Estado e Rebatimentos no Sistema Educacional: um exame do REUNI.
Morgado (2010)	Para um outro Arquétipo de Escola: a necessidade de mudar as políticas e as práticas curriculares.
Fernandes (2010)	As Recentes Reformas Educacionais Paulistas na Visão dos Professores.
Evangelista e Shiroma (2011)	Avaliação e Responsabilização pelos Resultados: atualizações na forma de gestão dos professores.
Cunha (2011)	Contribuição para Análise das Interferências Mercadológicas nos Currículos Escolares.
Werle (2011)	Políticas de Avaliação em Larga Escala na Educação Básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino.
Araújo e Castro (2011)	Gestão Educativa Gerencial: superação do modelo burocrático?
Fernandes (2012)	O Professor Coordenador Pedagógico nas Escolas Estaduais Paulistas: da articulação pedagógica ao gerenciamento das reformas educacionais.
Bonamino e Sousa (2012)	Três Gerações de Avaliação da Educação Básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola.
Costa Júnior e Bittar (2012)	Política de Avaliação da Pós Graduação e suas Consequências no Trabalho Docente.
Deitos (2012)	O Liberalismo Socialdemocrata e a Reforma do Estado Brasileiro (1995-2002).
Moehlecke (2012)	O Ensino Médio e as Novas Diretrizes Curriculares Nacionais: entre recorrências e novas inquietações.
Silva (2013)	Políticas de Escolarização e Governamentalidade nas Tramas do Capitalismo Cognitivo: um diagnóstico preliminar.
Alves e Soares (2013)	Contexto Escolar e Indicadores Educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação.
Campos (2013)	As Indicações dos Organismos Internacionais para as Políticas Nacionais de Educação Infantil: do direito à focalização.
Barreyro e Rothen (2014)	Percurso da Avaliação da Educação Superior nos governos Lula.
Viseu (2014)	Revisitando o Debate sobre o Público e o Privado em Educação: da dicotomia à complexidades das políticas públicas.

Fonte: Elaborado pela autora

No âmbito conceitual, todos os 47 artigos selecionados apresentam relevância à discussão do escopo central desse estudo no que diz respeito às transformações das políticas públicas educacionais no Brasil, posto que revelam, aleatoriamente, ora sob o prisma sociológico, ora sobre educação e política, as interações e transversalidades das visões em um contexto empírico, apesar das nuances epistêmicas.

Desse modo, pode-se verificar que existe uma vertente mercadológica no início do Século XXI nas escolas públicas onde a gestão educacional passa sofrer pressões do mercado devido à alta competitividade inserida no contexto privado. Buscando cada vez mais se aproximar o público do privado, a acirrada briga de capital educativo evidenciando uma nova realidade gerencial, o que vem de encontro ao primeiro fluxo de Kingdon (1995) denominado problemas.

Assim surgem as avaliações que, a partir dos anos 90, passam a ser mais frequentes configurando o segundo fluxo, o das soluções. Locatelli (2000) relata que a avaliação escolar no contexto de utilização de novas competências deveria, portanto, ser trabalhada em duas vertentes: a avaliação intra-escolar envolvendo as ações e relações realizadas e estabelecidas no âmbito da escola, criando-se um diálogo entre direção, pais, alunos, professores e autoridades gestoras do sistema e, a avaliação dos alunos centrada na análise das competências e habilidades por eles demonstradas no transcurso de sua trajetória escolar.

Pequeno (2001) reforça esse pensamento ao enfatizar em seu estudo que a implementação de um sistema de avaliação consistente e eficaz não pode ser fruto de um projeto especial, mas deve ser uma ação permanente da instituição, incorporada à política educacional do Estado e, portanto, não sofre descontinuidade com as mudanças das administrações. Além do mais, sendo uma ação política prioritária, pode tornar-se também um sistema transparente, uma forma de prestar contas à sociedade de como anda a qualidade do ensino, uma avaliação a serviço das aprendizagens.

Seabra (2001), em estudo de campo sobre administração pública e mudança organizacional realizado com cem agentes administrativos do setor público de Brasília/DF, mostrou a nova realidade gerencial na atividade pública no país. O estudo apresentou o resultado de uma pesquisa que, baseada na teoria de sistemas, analisou as mudanças intra-organizacionais em três aspectos importantes (cultura, estrutura e sistemas de recompensa) e avaliou a extensão nas quais estas são reforçadas pelas mudanças nos outros componentes organizacionais. Assim, ao direcionar especificamente a política administrativa na educação, o efeito de algumas mudanças em um dos três aspectos relacionados é maior na companhia de mudanças nos outros. O efeito da mudança para alguns aspectos da nova cultura gerencial dependerá da transformação de outros necessitando de uma eminente reforma.

Entretanto, Di Pierro (2001) corrobora com Locatelli (2000) e reforça a necessidade avaliativa ao apresentar uma reforma de mão única, criticando dessa forma que a pretensão do governo brasileiro era fazer uma escola somente de alunos, se esquecendo do conjunto da

obra e de uma avaliação com olhares diferenciados. Di Pierro (2001) amplia a discussão ao evidenciar que a literatura da época sobre políticas públicas educacionais na América Latina e no Brasil caracterizava os anos 1990 como um período de reformas nos sistemas públicos de ensino, reformas estas estreitamente vinculadas à conjuntura mais geral de redefinição do papel do Estado e ajuste macroeconômico implementado sob orientação de organismos financeiros internacionais e inspiração do pensamento neoliberal. Nesse contexto, as reformas foram regidas por premissas econômicas e procuraram, sobretudo, dotar os sistemas educativos de maior eficácia com menor impacto possível nos gastos do setor público de modo a cooperar com as metas de estabilidade monetária, controle inflacionário e equilíbrio fiscal, se esquecendo do aparato legal e profissionalizante do outro lado da educação: a docência. Essa premissa vai diretamente de encontro ao fluxo de problemas de Kingdon (1995). Di Pierro postula, no entanto, que seguindo essa orientação do primeiro fluxo, o objetivo explícito da reforma educacional implementada pelo Governo Federal brasileiro na segunda metade dos anos 90 foi racionalizar os gastos públicos e distribuí-lo entre os níveis de ensino, de modo a aumentar a eficiência interna do sistema, ampliando a cobertura, melhorando o fluxo escolar e levantando os níveis de aprendizagem dos alunos, promovendo uma reforma descentralizada.

Duarte (2002) a respeito da reforma do Estado, se ateve como fio condutor em sua análise a descentralização político-administrativa empreendida desde a Constituição de 1988 nas políticas sociais - em especial nas áreas de educação e saúde. Durante pouco mais de uma década, a Reforma do Estado tem repercussão significativa nas relações entre União, Estados e Municípios que, a duras penas, foi saindo de um vínculo totalmente engessado para uma política aberta e integrativa, passando para uma vertente mais capitalista e liberal, conotando aqui a presença dos empreendedores do sistema kingdoniano, onde as três esferas administrativas e legislativas incorporam na educação uma reforma tri paritária.

A esse respeito, Lima Filho (2002), Afonso (2003) e Lopes (2004) revelaram a articulação entre a política educacional pré-existente à reforma do Estado brasileiro e o modelo de inserção do país nas relações sociais capitalistas no contexto da globalização. Sob o ponto de vista de Lima Filho (2002), seu estudo constata que a reforma educacional, no eixo de argumento da expansão, diversificação e flexibilização da oferta de educação profissional, promove modalidades substitutas ou alternativas à educação básica, a diversificação e segmentação social, bem como o desenvolvimento tecnológico presente nas Escolas, o que gera um marco de soluções com essas novas agendas. Santos *et al.* (2004) considera essa

questão como uma decorrente reforma de modelo econômico e que para compreender as motivações e os procedimentos da reestruturação do capitalismo industrial privado sem a devida compreensão da reestruturação que ocorria no interior do Estado seria uma tarefa impossível por julgar que um depende do outro para a descentralização econômica e administrativa da educação, mas que tal iniciativa já anunciava os primeiros passos. Souza e Faria (2004) enfoca ainda que o movimento em direção à descentralização da educação não se constituiu em privilégio do Brasil dos idos de 80 e 90, período em que se verificam no País profundas reformas políticas e econômicas, que se estendem da redemocratização política à liberalização e à privatização de sua economia em busca de uma descentralização gerencial, movidas por uma política intervencionista internacional, dando luz ao terceiro fluxo (das políticas) de kingdon na reforma educacional brasileira. Não menos importante 3 das 47 abordagens enfatizaram as intervenções e influências das organizações internacionais que muito contribuíram na reforma curricular tendo como referência autores como Amaral (2010), Cunha (2011) e Campos (2013), reforçando esse fluxo das políticas

A descentralização como política pública decorrente do viés municipalista encontrou no setor educacional forte congruência com o desejo emancipatório de gestão nas escolas públicas. Enquanto o setor educacional passava de uma fase de autoritarismo para uma fase de gestão participativa no setor público, o desejo de autonomia aflorava e carecia de mecanismos para sua viabilização (TAKAHASHI, 2005).

Zibas (2005), por sua vez, amplia a discussão ao afirmar que, para caracterizar adequadamente a reforma em questão, é necessário compreendê-la no quadro mais amplo da reforma educacional, bem como no bojo da reestruturação do Estado e da constituição de novos modos de acumulação do capital. Corroborando com essa visão, pode-se encontrar no estudo de Evangelista e Shiroma (2007) que, para essa nova realidade educacional onde as redes públicas de ensino compram materiais e suprimento educativo das empresas privadas, fica evidente a presença do capital privado em detrimento ao público.

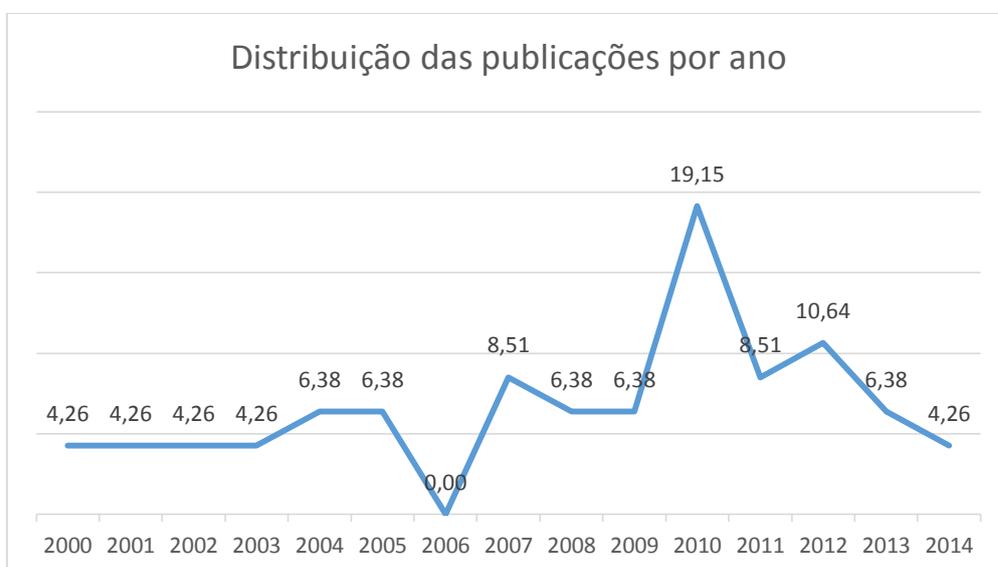
Os artigos analisados de autores como Zanardini, (2007); Abrucio, (2007); Goodson, (2007); Silva e Abreu, (2008); Ferreira, (2008); Coelho, (2008); Pinho e Sacramento, (2009); Moraes, (2009) e Fonseca, (2009) foram essenciais para o entendimento da reforma educacional, tendo todos eles um alinhamento de teses e argumentos no que tange aos aspectos substanciais de teorias capitalistas, neoliberais, globalização e desenvolvimento tecnológico, embasando assim o fluxo dos problemas. Além disso, procuraram situar a educação brasileira no âmbito das políticas públicas, demonstrando que um dos principais

alvos da reforma foi a mudança curricular, utilizada como estratégia para aproximar a educação escolar das demandas postas pelas transformações ocorridas na economia, em geral, e no mundo do trabalho, em particular. Não obstante, revelaram que as alterações políticas, sociais e institucionais (ocorridas no Brasil) contribuíram para que a tradução da palavra *accountability* germinasse no solo brasileiro, tendo transcorrido duas décadas desde a publicação do artigo de Anna Maria Campos sobre a ausência desse conceito no Brasil, se tornando assim um grande leque de janelas.

Tratando-se da pesquisa a respeito da transformação do Estado e políticas educacionais no século XXI, é perceptível que as publicações analisadas contemplam uma multiplicidade de possibilidades temáticas envolvendo outros autores em períodos distintos: Paulilo; Bauer; Neto; Frigotto; Garcia; Araújo e Pinheiro; Morgado; Fernandes (2010) - Werle; Araújo e Castro (2011) - Fernandes; Bonamino e Sousa; Costa Júnior e Bittar; Deitos; Moehlecke (2012); Silva; Alves e Soares; Campos (2013) e Barreyro e Rothen; Viseu (2014).

O gráfico 01 e a tabela 01, apresentados a seguir, mostram a distribuição das publicações analisadas entre os períodos compreendidos de 2000 a 2014. Observa-se que o ano que obteve maiores publicações foi o de 2010, correspondendo a 19,15% do total das publicações analisadas. Esse fato pode ser compreendido pelo momento político em que o país atravessou e a retomada do poder econômico e a nova política neoliberalista mundial impetrada nesse período.

Gráfico 01 – Distribuição das publicações por ano.



Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se ainda, que no ano de 2006 não houve publicação em se tratando da análise da reforma do Estado e das políticas públicas de educação. Com a apresentação deste resultado, é motivo de questionamento e indagação a lacuna existente no ano de 2006, bem como o ápice das publicações no ano de 2010, haja vista que nos demais períodos, a quantidade de publicações referentes ao estudo das transformações do Estado e educação apresenta-se entre 2 e 5 artigos por ano, distribuídos em seis temáticas.

Tabela 01 – Distribuição das publicações por ano no período de 2000 a 2014.

Ano	Quantidades	%
2000	2	4,26
2001	2	4,26
2002	2	4,26
2003	2	4,26
2004	3	6,38
2005	3	6,38
2006	0	0,00
2007	4	8,51
2008	3	6,38
2009	3	6,38
2010	9	19,15
2011	4	8,51
2012	5	10,64
2013	3	6,38
2014	2	4,26
Total	47	100

Fonte: Elaborado pela autora.

Diante disso, no decorrer da análise dos artigos foram identificados 6 grandes temas (Tabela 2 e Gráfico 2) a saber: 1) Políticas de avaliação e responsabilização; 2) Reformas educativas e o trabalho e formação docente; 3) Políticas educacionais a partir da reforma do Estado; 4) Reforma do Estado; 5) Orientação de organismos internacionais; e 6) Reforma do Estado e da educação. Ressalte-se que, nos trabalhos em que se discutiam vários aspectos, havendo a possibilidade de sua classificação em mais de um tema, optou-se por relacioná-lo àquele entendido como seu debate central.

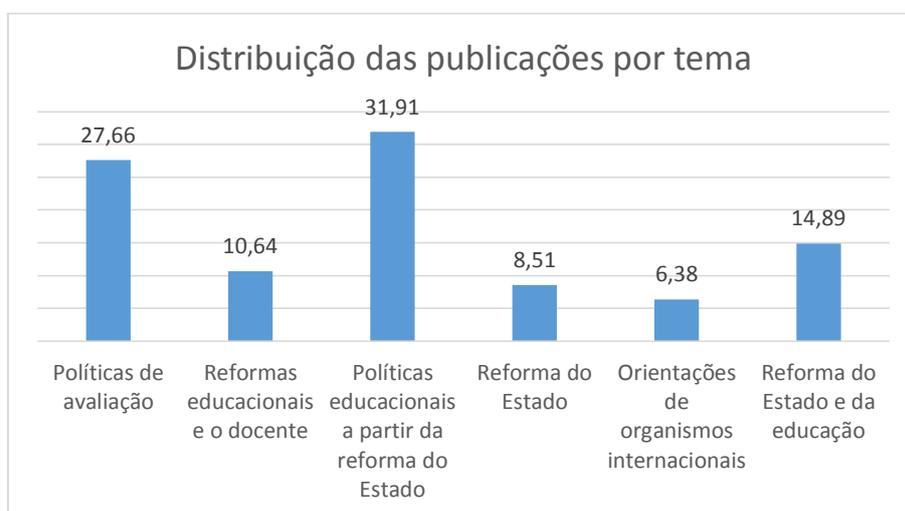
Tabela 02– Distribuição das publicações por tema.

	Tema	Frequência	%
1	Políticas de avaliação	13	27,66
2	Reformas educacionais e o docente	5	10,64
3	Políticas educacionais a partir da reforma do Estado	15	31,91
4	Reforma do Estado	4	8,51
5	Orientações de organismos internacionais	3	6,38
6	Reforma do Estado e da educação	7	14,89
	Total	47	100

Fonte: Elaborado pela autora.

O tema 1 constui-se de publicações que discutem aspectos referentes à gestão e análise dos desenhos da política de avaliação e responsabilização, a partir das implicações das mudanças no Estado e políticas públicas educacionais. O tema 2 trata das implicações da reforma sobre o trabalho e formação docente. O tema 3 abarca estudos sobre as consequências da transformação do Estado e sociedade sobre as políticas educacionais de modo geral (excluindo as políticas de avaliação e responsabilização que se encontram no tema 1). O tema 4 traz os artigos que fazem uma reflexão teórica acerca da reforma do Estado, discutindo a educação de forma secundária. O tema 5 é composto pela discussão que envolve as políticas educacionais sob orientação de organismos internacionais. E o tema 6 trata da reflexão teórica quando tanto o Estado quanto a educação são temas centrais.

Gráfico 02 – Distribuição das publicações por tema.



Fonte: Elaborado pela autora.

Os temas abordados remetem às relações entre o Estado e a Educação no Brasil, mais especificamente ao seu papel e atuação em relação às políticas educacionais referentes à reforma do Estado (31,91%); Reforma do Estado e Educação (14,89) e Reforma do Estado (8,51%) totalizando 55,31% das publicações. Por outro lado, o tema políticas públicas reuniu políticas de avaliação (27,66%); docente (10,64%) e orientações de organismos internacionais (6,38%) chegando a um patamar de 44,68%. Estes percentuais revelam o equilíbrio dos temas centrais das publicações no período. Assim, averiguou-se que a relação Reforma do Estado e educação foi percebida, compreendida e analisada na produção acadêmica do País no que tange as políticas públicas em educação.

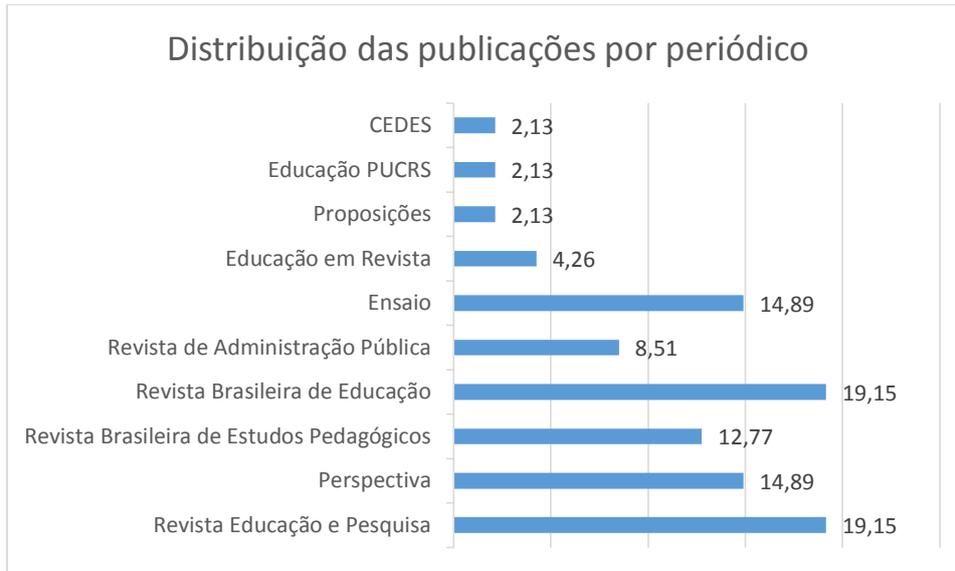
Essa produção pode ser encontrada em revistas especializadas, o que resulta numa boa credibilidade das publicações. A expectativa inicial era de que, nesse tipo de recurso literário pudesse encontrar estudos em que as relações entre as políticas educacionais, a atuação do Estado e o contexto mais amplo que os envolve seriam discutidos e evidenciados por fontes confiáveis, o que veio a ser comprovado conforme descrição da tabela 3.

Tabela 03 – Distribuição das publicações por periódico.

Periódico	Quantidades	%
Revista Educação e Pesquisa	9	19,15
Perspectiva	7	14,89
Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos	6	12,77
Revista Brasileira de Educação	9	19,15
Revista de Administração Pública	4	8,51
Ensaio	7	14,89
Educação em Revista	2	4,26
Proposições	1	2,13
Educação PUCRS	1	2,13
CEDES	1	2,13
Total	47	100

Fonte: Elaborado pela autora.

Gráfico 03 - Distribuição das publicações por periódico – período de 2000 a 2014.



Fonte: Elaborado pela autora.

A base de dados utilizada para fazer o levantamento inicial da seleção das publicações continha dezenove periódicos, conforme mencionado na Metodologia. Para a análise das quarenta e sete publicações selecionadas, foram utilizados dez periódicos (Gráfico 3). Não houve seleção de artigos constantes nas Revistas *Dados*, *Estudos Feministas*, *Horizontes Antropológicos*, *Sociedade e Estado*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *Estudos Avançados*, *Educação e Sociedade*, *Política e Trabalho* e *Tempo Social*. De acordo com a tabela 03 e gráfico 03, verifica-se que grande parte das publicações analisadas (pouco mais de 80%) concentraram-se em cinco revistas – *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* (12,77%), *Ensaio* (14,89%), *Perspectiva* (14,89%), *Revista Brasileira de Educação* (19,15%) e *Revista Educação e Pesquisa* (19,15%).

Outra forma de se analisar a pluralidade dos estudos é avaliando os autores e co-autores, instuições de origem, qualificação profissional, que pode ser comprovado na análise feita dos 47 artigos selecionados.

A tabela 04 demonstra a distribuição dos autores pela instituição de origem. Ao todo, os 62 autores são originários de 34 diferentes instituições. Nesse levantamento observa-se uma supremacia das instituições nacionais, haja vista que apenas quatro são internacionais, a *Universität Tübingen* – Alemanha, *Universidade de York* – Inglaterra, *Universidade de Lisboa* e *University of Brighton*. Em virtude das coautorias, salienta-se que a tabela 05 e o

gráfico 04 representam a frequência dos autores vinculados a cada instituição e não o número total de artigos analisados.

Tabela 04 – Distribuição dos autores por instituição de origem.

Instituição	Qtde de Autores	%
Universidade de São Paulo	3	4,84
Universidade Federal de São Carlos-SP	2	3,23
Universidade Federal da Fronteira Sul-RS	1	1,61
Universidade Federal de Minas Gerais	3	4,84
Universidade da Região de Joinville-SC	1	1,61
Universidade Estadual Paulista Júlio M. Filho	2	3,23
Pontifícia Universidade Católica do RJ	1	1,61
Universität Tübingen – Alemanha	1	1,61
Universidade Federal de Santa Catarina	4	6,45
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	4	6,45
Universidade Católica Dom Bosco	1	1,61
Universidade Estadual de Campinas	1	1,61
Centro Federal de Educação Tecnológica do PR	1	1,61
Universidade Estadual do Oeste do Paraná	1	1,61
Universidade Municipal de São Caetano do Sul	1	1,61
Universidade de Brasília	2	3,23
Universidade Federal do Paraná	2	3,23
Inst. Nac. Est. e Pesquisas Educacionais-NEP	1	1,61
Núcleo de Pesquisa e Avaliação Educacional da Secretaria de Educação Básica do Ceará	1	1,61
Universidade Federal do Rio de Janeiro	4	6,45
Universidade Estadual do Rio de Janeiro	2	3,23
Universidade Federal de Pelotas	1	1,61
Universidade do Minho	3	4,84
Fundação Carlos Chagas	1	1,61
Universidade de York – Inglaterra	1	1,61
Universidade Federal da Bahia	7	11,29
Fundação Getulio Vargas - FGV/SP	2	3,23
Universidade de Lisboa	1	1,61
Universidade do Vale do Rio dos Sinos	1	1,61
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	2	3,23
Universidade Estadual do Piauí	1	1,61
Universidade do Estado de Minas Gerais	1	1,61
University of Brighton	1	1,61
PUCRS	1	1,61
Total	62	100

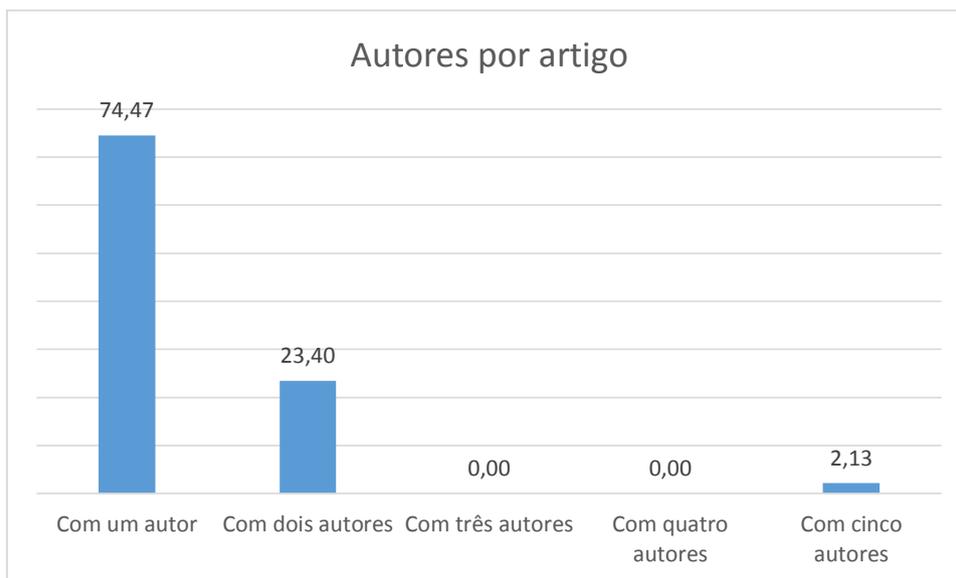
Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 5 – Distribuição de autores por artigo.

Nº de autores	Total	%
Com um autor	35	74,47
Com dois autores	11	23,40
Com cinco autores	1	2,13
Total	47	100

Fonte: Elaborado pela autora.

Gráfico 04 – Autores por artigo.



Fonte: Elaborado pela autora.

Tratando-se de informações relativas aos autores, a tabela 05 e gráfico 04 objetivam evidenciar padrões de coautoria. Os resultados mostram que a maioria das publicações analisadas é de um autor (74,47%), sendo alguns de dois autores (23,40%) e apenas um artigo com vários autores (5). Verificou-se ainda que 62 autores foram responsáveis pelas 47 publicações analisadas e que apenas 3 autores publicaram mais de uma vez. O índice de Lotka (1926) demonstra que 60% dos autores de uma determinada área do conhecimento publicam apenas uma vez. Neste estudo, foi encontrado um percentual superior ao padrão de Lotka, isto é, na base analisada, 95,16% dos autores publicaram apenas uma vez.

Quanto à metodologia aplicada nos 47 artigos revistos, pode-se encontrar uma combinação de metodologias, sendo a mais utilizada a análise de experiências, incluindo referência empírica, direta ou indireta. Nesses casos, o autor busca dados relevantes através da experiência, de experiências ou relatos terceiros, tendo como objetivo chegar a novas análises.

Posteriormente, métodos qualitativos foram bastante presentes. Observa-se neste levantamento a escassez de estudos quantitativos, que são os mais robustos para análise e a avaliação de contextos amplos, sendo os mais frequentes internacionalmente, com registro de apenas 1 caso, em relação aos demais métodos de pesquisa.

Tabela 06 – Distribuição das publicações por metodologia.

Metodologia	Quantidades	%
Análise de experiências	33	37,08
Pesquisa Quantitativa	1	1,12
Pesquisa Qualitativa	24	26,97
Pesquisa documental	31	34,83
Total	89	100

Fonte: Elaborado pela autora.

Os trabalhos selecionados também foram classificados de acordo com o tratamento conferido às mudanças do Estado e/ou no campo educacional. Da mesma forma que os temas, tal classificação não foi pré-fixada, mas identificada e agrupada no decorrer da leitura e análise dos artigos. Contudo, diferentemente do critério adotado na catalogação dos temas, onde optou-se por fazê-lo a partir da ênfase principal. Nesta classificação foi observado o tipo de tratamento dado ao Estado e às políticas educacionais, de forma separada, em cada artigo. Ou seja, verificou-se se tais assuntos foram discutidos observando a seguinte nomenclatura DP (discutido de forma principal), DS (discutido de forma secundária) e ND (Não discutido). Na última filtragem da seleção das publicações, conforme mencionada na Metodologia, os quinze artigos excluídos foram retirados por, no decorrer do texto, não se discutir as alterações do Estado nem das políticas educacionais.

Tabela 07– Distribuição das publicações por tratamento que confere às mudanças do Estado e/ou no campo educacional.

Tipo de Tratamento	Frequência	%
DP Política Educacional e ND Estado	13	27,66
DP Política Educacional e DS Estado	7	14,89
DP Política Educacional e DP Estado	15	31,91
DS Política Educacional e ND Estado	2	4,26
DS Política Educacional e DS Estado	4	8,51
DS Política Educacional e DP Estado	1	2,13
ND Política Educacional e NS Estado	0	0,00
ND Política Educacional e DP Estado	5	10,64
Total	47	100

Fonte: Elaborado pela autora.

A tabela 07 exhibe o tratamento dado pelos 47 artigos à questão das transformações pelas quais passaram o Estado e as políticas públicas de educação. O resultado encontrado nesse levantamento tende a se assemelhar com os resultados da distribuição das publicações por tema. Tal fato não gera estranheza uma vez que, na análise dos artigos, foi observado que os trabalhos que tinham como tema central as políticas educacionais a partir da reforma do Estado, discutiam de forma principal, tanto as mudanças do Estado quanto as mudanças no campo educacional. Em contrapartida, as publicações que foram agrupadas ao tema 1 – Políticas de Avaliação inclinavam-se para a discussão apenas das transformações educativas, não discutindo ou discutindo de maneira secundária, as reformas do Estado.

Por fim, chega-se ao ponto que é o objeto de pesquisa desse trabalho, a interpretação dada às transformações do Estado e políticas educacionais. Na análise das publicações, verificou-se que dos 47 artigos, 31 deixam expresso a interpretação do(s) autor(es). A tabela 08 retrata a distribuição dos artigos conforme as interpretações. Na tentativa de esgotar as justificativas expressas, optou-se por relacionar todas as encontradas. Sendo assim, a distribuição conta com 37 registros, uma vez que em alguns trabalhos houve mais de uma interpretação.

Tabela 08 – Distribuição das publicações por interpretação que conferem às mudanças do Estado e/ou no campo educacional.

Interpretações das mudanças	Frequência	%
Busca por nova governabilidade/crise do Estado	10	27,03
Consolidação do processo de globalização	6	16,22
Metas do ajuste fiscal	1	2,70
Reestruturação social e produtiva/mudanças no mundo do trabalho	9	24,32
Processos de redemocratização	1	2,70
Capitalismo (crise e/ou mudanças)	6	16,22
Neoliberalismo	3	8,11
Teoria de sistemas	1	2,70
Total	37	100

Fonte: Elaborado pela autora.

No levantamento das interpretações expressas nas publicações analisadas, observa-se que a maior parte dos trabalhos atribui as justificativas das Reformas do Estado e educação à crise do Estado (27,03%), e à reestruturação social e produtiva, bem como mudanças no

mundo do trabalho (24,32%) como mencionado no decorrer desse capítulo. Entretanto, é oportuno em tempo sintetizar essa discussão para melhor compreensão.

No que tange a interpretação pela crise do Estado, Barreyro e Rothen (2014) anunciam que a reforma do Estado, ocasionada em meados da década de 1990, trazendo a proposta de descentralização da execução das políticas e diminuição da oferta direta pelo Estado das atividades que pudessem ser realizadas pelo setor privado, emergiu como forma de compensação pela perda do poder estatal. Para Evangelista e Shirioma (2007, 2011), a Reforma do Estado seria uma resposta a problemas como o fracasso, a ineficiência, a precariedade, a negligência, entre outros, que colocavam em xeque sua capacidade de governar. Os autores corroboram a tese de que a reforma educacional e a implantação da gestão por resultados tem pouco a ver com questões propriamente educativas e muito mais com a busca de uma nova governabilidade para a educação pública unida pela ideologia gerencialista.

Abrucio (2007) discorre que o processo de Reforma do Estado no Brasil iniciou com o fim do período militar. Segundo o autor, naquele momento, dois fenômenos combinavam-se: a crise do regime autoritário e, principalmente, a derrocada do modelo nacional-desenvolvimentista. Nesse viés, corroboram com essa justificativa Viseu (2014), Coelho (2008) e Souza e Faria (2004), que justificam as transformações do Estado como decorrentes da crise e esgotamento do Estado desenvolvimentista/ “Estado-Providência”. Abrucio (2007) esclarece que era necessário atacar os erros históricos da administração pública brasileira, muitos deles incitados pelos militares, e encontrar alternativas que dessem conta do novo momento histórico que exigia uma atualização da gestão pública.

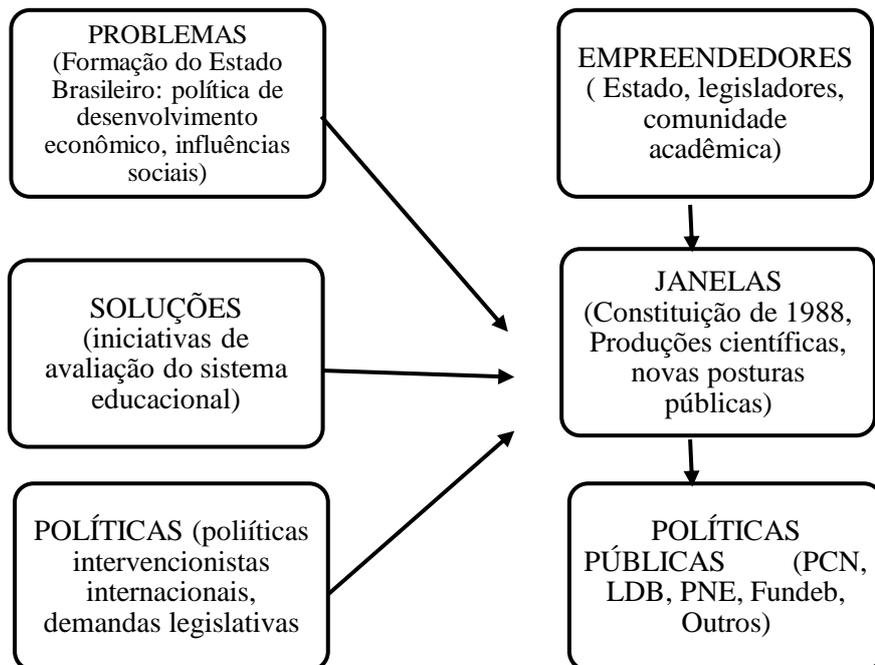
Tratando-se da interpretação das transformações do Estado e políticas educacionais como sendo fruto da reestruturação social e produtiva, bem como mudanças no mundo do trabalho, Duarte (2002) afirma que a revalorização dos governos locais guarda sua origem nos processos de redemocratização e na reestruturação produtiva pela qual passa a economia. Lima Filho (2002) articula a política educacional e reforma do Estado à inserção do país no estágio das relações sociais capitalistas internacionais e das transformações técnicas e de gestão dos processos produtivos.

A Reforma do Estado brasileiro encontrava justificativas na necessidade de rever os entraves, os fatores que estariam impedindo a reprodução eficaz do modo capitalista de produção (ZANARDINI, 2007). Segundo Deitos (2012), comportadas na crise do Estado estavam as derivações econômicas, financeiras, políticas e sociais que o país enfrentava para a

chamada abertura ao mercado internacional, exigência entendida como derivada da globalização e da competitividade necessárias para a integração ao mercado mundial. Araújo e Pinheiro (2010) esclarecem que, na configuração em que se encontrava o Estado brasileiro, era incapaz de dar conta das inúmeras demandas de uma sociedade, cada vez mais complexa, em um mundo globalizado.

Nesse contexto, pode-se perceber que, desde as influências internacionais de toda a estrutura de formação estatal, o país contou com uma série de esforços e lutas internas (dialéticas) para estabelecer seu sistema educacional, idealmente democrático e republicano. Muitas foram as políticas que avançaram e se adaptaram ao longo dos tempos. Sua trajetória revela que, para se chegar ao atual modelo e formato de Sistemas de Ensino geridos pelo Estado, uma série de políticas públicas se tornaram necessárias para estabelecer direitos dos cidadãos e deveres do Estado, passando por sucessivas agendas de intervenção, formulação e constituição de todos os níveis do sistema educacional no país. Essas evidências descritas do processo de formação da reforma educacional brasileira podem ser aplicadas ao modelo de fluxo múltiplos de Kingdon como pode ser compreendida a partir do Figura 02:

Figura 02: Aplicação do Modelo de fluxos múltiplos de Kingdon (1995)



Fonte: Adaptação realizada pela autora a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon.

Observa-se que um dos principais alvos da reforma educacional foi a mudança curricular, uma das primeiras agendas de políticas públicas a ser estabelecida. Silva e Abreu (2008) acreditam que tal mudança foi utilizada como estratégia para aproximar a educação escolar das demandas postas pelas transformações ocorridas na economia em geral e no mundo do trabalho em particular. Na mesma linha, Costa Júnior e Bittar (2012) indicam que as atuais políticas para a educação superior do país encontram-se inseridas na estratégia de inclusão da economia brasileira às intensas mudanças na base produtiva do capitalismo em nível global, no intuito de obedecer às necessidades do mercado. Sobre o estabelecimento das novas diretrizes nacionais para o ensino médio no Brasil, Moehlecke (2012) destaca que as mudanças ocorridas na legislação decorrem das transformações em curso na própria sociedade e no mundo do trabalho.

De acordo com Morgado (2010), as transformações no mercado de trabalho, na organização empresarial, nas formas de comunicação e de acesso à informação, na estrutura da vida urbana e nas relações sociais obrigaram a uma readaptação das populações a novas condições de vida, de trabalho e de sociabilidade, com reflexos evidentes ao nível da instituição escolar. Conforme Araújo e Castro (2011), parte-se do pressuposto de que as modificações ocorridas nas sociedades contemporâneas foram influenciadas pela necessidade de reorganização do capital que, em crise, tentava superar o modelo taylorista/fordista de produção por um modelo mais ágil e mais flexível que atendesse às atuais exigências do mercado. Silva (2013) acrescenta que o desenvolvimento capitalista do Século XX desenvolveu-se e consolidou-se no Brasil a partir da influência de modelos militares (hierárquicos, centralizadores e autoritários) e fordistas de organização. A divisão técnica do trabalho emerge em conexão com a configuração do capitalismo. Contudo, ocorre um deslocamento do trabalho fordista, fabril, para uma nova configuração que não mais toma os limites do espaço e do tempo disciplinares como estratégia, mas flui no jogo heterogêneo do novo capitalismo – a empresa. Para Corsani (*apud* SILVA, 2003), a passagem do fordismo ao pós fordismo pode ser lida como a passagem de uma lógica de reprodução a uma lógica de inovação que tem produzido intensos desdobramentos ao campo educacional, o que se alinha ao argumento central aqui desenvolvido.

Em relação às interpretações baseadas nas mudanças do capitalismo, de acordo com Silva (2013), o conjunto das modificações na organização do capitalismo, em especial os processos de imaterialização do trabalho, o deslocamento da reprodução para a inovação, o que a autora denomina de capitalismo cognitivo, impulsiona as mudanças nos sentidos

educacionais. Cunha (2011) assinalou que as alterações ocorridas na configuração dos Estados nacionais deve-se a uma crise do capitalismo. A respeito disso, Moraes (2009) evidencia uma estreita relação existente entre as mudanças no capitalismo, tal como novos modos de acumulação do capital (ZIBAS, 2005) e as mudanças nas políticas públicas em geral, e nas educacionais, em particular. Segundo Moraes (2009), no caso brasileiro, a política educacional foi vista como parte do projeto da reforma do Estado. Ao se defender que é necessário reformar o Estado por se diagnosticar sua crise, a autora afirma a importância de se reconhecer os processos históricos do capitalismo e evidenciar que estes têm determinado as políticas implementadas pelo Estado ao longo do tempo. Ela conclui que a crise deve ser atribuída ao capitalismo e não ao Estado.

Conforme Silva Júnior (2003), a reforma educacional brasileira resulta dos deslocamentos do capital no processo de universalização do capitalismo, devendo-se observar os seguintes eventos: a universalização do capitalismo, particularmente por meio do capital produtivo macrogerido pelo financeiro impôs profundas mudanças no metabolismo social de todo o mundo; segundo, a mudança no metabolismo social impôs um novo processo de reprodução social, implicando alterações nas estruturas sociais; e terceiro, isso pôs em movimento reformas institucionais em várias áreas da atividade humana nesse modo de produção, mas principalmente no campo educacional. Portanto, para o autor, o movimento reformista educacional deve ser pensado a partir do metabolismo social capitalista.

Tratando-se das interpretações baseadas na consolidação do processo de globalização, os autores, de modo geral, não aprofundam suas análises, detendo-se em referências ou menções. Afonso (2003) e Bauer (2010) corroboram a ideia de que as mudanças nos sistemas e programas educacionais deve-se à conjuntura social e econômica globalizada e, para Bauer (2010), em especial, à influência de organismos multilaterais. Campos (2013) incrementa que o deslocamento interpretativo da questão social no contexto latino-americano embasa a orientação, recorrente nos documentos, de adoção da educação infantil como estratégia de combate à pobreza e, assim, como via de promoção da equidade social. Ainda segundo a autora, nos anos 1990, a educação foi proclamada por diferentes organismos como eixo da produtividade com equidade, tornando necessário garantir a oportunidade de acesso e manter um padrão mínimo de qualidade a partir de um Estado que exerça seu papel fundamental na mediação exigida para a consolidação do processo de globalização.

As publicações, em sua maioria, expressam suas interpretações a respeito das transformações do Estado e educação, contudo, nem sempre esse é o objetivo central de seus

estudos. Assim, para analisar as tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos, Di Pierro (2001) avalia que a reforma educacional foi condicionada pelas metas do ajuste fiscal. Para a autora, as reformas que acabam por redefinir o papel do Estado foram regidas por premissas econômicas. Takahashi (2005), Ferreira (2008) e Garcia (2010) fundamentam a reforma a partir das mudanças nas capacidades interiores, cognitivas e instrumentais dos indivíduos, bem como na concepção neoliberal que prevê um Estado mínimo no que se refere à regulação do mercado e gastos com o social e um Estado forte no sentido de proteger o mercado dos riscos, internos e externos, de forma a manter o livre jogo do mercado.

Por fim, Seabra (2001) analisa a nova administração pública (NAP) a partir do conceito de organização desenvolvido pela teoria de sistemas, segundo o qual, uma organização interage externamente com o ambiente, e seus componentes organizacionais internos (subsistemas) interagem entre si. Conforme o autor, essas interações levam à premissa de que transformações no ambiente externo induzem mudanças na organização e que mudanças em um componente organizacional (subsistema) impactarão outros componentes. Por analogia, o autor sugere que a introdução de medidas da NAP, bem como as consequentes mudanças em organizações públicas, devem ser analisadas à luz dessa teoria, sob o risco de interpretações equivocadas e falhas de implementação. Isso consolida toda argumentação aqui apresentada por meio da fundamentação discutiva ao longo do estudo, quando anuncia as mudanças das políticas públicas educacionais no Brasil se deram através de uma reforma pautada nas evidências históricas, sociológicas, filosóficas, econômicas e políticas durante todo o processo de formação do Estado brasileiro, com fluxos múltiplos e dialéticos, pautados em função de agendas definidas conjunturalmente e, em geral, com implementação limitada ou muito restrita. Com isso, as mudanças na agenda colocam em pauta novos argumentos e desafios (projetismo), sem que tenham sido adequadamente tratados e superados problemas anteriores. Reitrando a analogia do “cobertor curto” ou dos “avanços trôpegos”, como descritos em alguns textos, dá-se um passo adiante em uma dimensão ao mesmo tempo que recuam-se outros passos em outras, fazendo do que a realização de um sistema educacional democrático e republicano permaneça como um ideal ou uma utopia, mas não se materialize como equalizador de oportunidades para as classes que dele dependem nem impulsor do desenvolvimento econômico e social.

CONSIDERAÇÕES FINAS

Este trabalho buscou investigar o processo de transição das políticas públicas educacionais com focos no processo para políticas e nos resultados. Buscou-se demonstrar que mudanças ocorridas na esfera pública podem estar relacionadas ao contexto estrutural da sociedade e, que trajetórias de mudanças sociais, tal como pós-fordismo e globalização, responsáveis pela mudança do desenho político e econômico do mundo, podem gerar sintomas de alteração estrutural no Estado.

No que tange as formas de gestão pública, nota-se que a administração do Estado nas sociedades pré-capitalistas era uma administração patrimonialista, marcada pela privatização do Estado. Posteriormente, a emergência do capitalismo e da democracia impulsiona o surgimento da administração pública burocrática conforme postulou Pereira (2006). A estratégia básica adotada por essa forma de administrar pauta-se no controle hierárquico, impessoalidade, formalismo dos procedimentos e logo se tornou lenta, cara e ineficiente. A reforma gerencial vem logo depois da burocracia e ocasionou uma reestruturação na administração pública federal. Enquanto a administração pública burocrática focou-se no processo, em definir procedimentos, a administração pública gerencial orientou-se para os resultados e, para tanto, valeu-se da responsabilização como forma de controle de resultados.

Tentando compreender o processo de formulação da agenda governamental, a partir da análise de como certas questões se tornam importantes em um dado momento e passam a integrar a agenda, bem como explicações sobre porque ocorrem mudanças nas políticas públicas, o Modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Model*), desenvolvido por John W. Kingdon (1995) se tornou referência. Esse modelo pautou-se na dinâmica das ideias, onde o desenvolvimento de políticas é visto como uma disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas. Percebeu-se também através desse estudo que desde o início da formação do Estado brasileiro o país sofreu várias influências. A mudança na agenda governamental pode consistentemente estar associada à combinação entre problemas, soluções e condições políticas. O modelo de fluxos múltiplos de Kingdon observa que nossa administração e economia foram mutáveis ao longo de sua história, sendo externamente influenciadas por uma agenda internacional (metropolitana) e pela agenda local de uma série de problemas emergenciais, configurando o primeiro fluxo.

Com isso, foi adotada na Educação a implantação de soluções advindas das iniciativas de avaliação do ensino e da administração pública educacional em curso em outras sociedades, postulando dessa forma o segundo fluxo. Assim, as políticas intervencionistas internacionais, típicas do capitalismo, culminaram na “era da globalização” ao final do Século XX, caracterizando o terceiro fluxo. Nesse cenário conturbado de mudanças e busca de soluções para os problemas, o Estado, representado pela administração pública, promove a descentralização administrativa, sofre influência dos legisladores (Congresso Nacional) e comunidade acadêmica (docentes e toda comunidade científica) se tornando os empreendedores do processo de Kingdon.

Dando continuidade às evidências desse modelo na reforma educativa, surge o quadro das janelas, representado pela presença da Constituição Federal de 1988, marco para o direito à educação, toda produção científica amparada pela mídia e as novas posturas públicas de reivindicação e elaboração de estruturas educacionais. Assim, entram em cena as primeiras agendas de políticas públicas, destacando-se entre elas: PCN, PNE, LDB e o FUNDEB.

Por fim, observou-se ainda, que sob a influência das ideias de formulação ou transformação das políticas educacionais pode-se evidenciar que:

- as políticas de responsabilização constituem um marco das mudanças ocorridas nas políticas educacionais;
- a adoção de medidas de *accountability* que vem em conjunto com as *Standard Based Reforms* (reformas baseadas em padrões) abarcam elementos como um padrão curricular comum, avaliação sistêmica do desempenho, entre outros.
- é necessário perceber que o desenho de um sistema de responsabilização merece cuidados políticos e sociais amplos, contudo, o que parece fazer mais diferença acerca do sucesso ou não de modelos de *accountability* é a adesão social. Quanto maior a mobilização e engajamento da sociedade, maior a possibilidade de êxito do sistema de responsabilização.

Por fim, alerta-se que o modelo que instruiu a presente análise (Fluxos Múltiplos) também apresenta uma série de limites. Este trabalho representa um primeiro passo em uma complexa agenda de pesquisas que caracterizam o campo e que merecem atenção nos próximos anos, tendo em vista especialmente o atual PNE e a grave crise política pela qual o país atravessou em 2016 e ainda perdura. A efetivação de uma agenda depende de sua realização, de sua materialização em oportunidades educacionais efetivas, o que muitas vezes não ocorre. Nem sempre o que se é discutido ou anunciado ou prometido politicamente se efetiva numa agenda propriamente dita. Este trabalho se dedicou à análise da agenda e da

transformação das políticas educacionais sob os argumentos e influências da comunidade acadêmica, tendo-se ciência de seus limites acerca da efetiva implementação dessa agenda e seus efeitos sobre a Sociedade. Trata-se de um passo nas pesquisas do campo, que merecem ser aprofundadas e continuadas nos anos que se seguem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 mar 2017.

AFONSO, Almerindo Janela. **Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação.** Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, n. 22, p. 35-46, Apr. 2003. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782003000100005&script=sci_abstract&lng=pt. Acesso em 17 mar 2017.

AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das Políticas Educacionais: transformações e desafios.** Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

ALTVATER, Elmar. **O preço da riqueza.** São Paulo: Uesp, 1995.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. **Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional.** Educ. Pesqui., São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, Mar. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022013000100012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 mar 2017.

AMARAL, Marcelo Parreira do. Política pública educacional e sua dimensão internacional: abordagens teóricas. **Educação & Pesquisa.**, São Paulo, v. 36, n. spe, p. 39-54, Apr. 2010. Disponível em www.scielo.br/pdf/ep/v36nspe/v36nspea04.pdf. Acesso em 21 mar 2017.

ARAÚJO, A. **A Qualidade da educação e a necessidade da educação infantil no Brasil.** Rio de Janeiro: EPGE, FGV, Impa, 2006.

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; PINHEIRO, Helano Diógenes. **Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI.** Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação, v. 18, n. 69, 2010.

ARAUJO, Suêldes de; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático?** Ensaio: aval.pol.públ.Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 81-106, Mar. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362011000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 de fev 2017.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. **A Educação como Política Pública.** 3.ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. **Percurso da avaliação da educação superior nos Governos Lula.** **Educação & Pesquisa.**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 61-76, jan./mar. 2014.

BARZANÒ, Giovanna. **Culturas de liderança e lógicas de responsabilização.** Gaia: Fundação Manuel Leão, 2009.

BAUER, Adriana. Usos dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, n. 228, p. 315-344, maio/ago. 2010.

BERMAN, Marshall. **Modernidade-ontem, hoje e amanhã. Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade**;[tradução Carlos Felipe Moises, Ana Maria L. Ioriatti]. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BIRKLAND, Thomas A. **An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making**. 2 ed. New York: Sharpe, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política I**. Cols.Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1 la ed., 1998. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.)

BONAMINO, Alicia and SOUSA, Sandra Zákia. **Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola**. Educ. Pesqui. [online]. 2012, vol.38, n.2, pp.373-388. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12937>. Acesso em 17 mar 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/.../constituicao_federal_35ed. Acesso em 30 abr 2017.

BRASIL, Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep- 2011). **Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). Diretrizes para a avaliação das instituições de educação superior**. Brasília: MEC/CONAES/ INEP, 2004d. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/>. Acesso em 01 fev 2017.

BRASIL. **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011/2020)** : projeto em tramitação no Congresso Nacional / PL no 8.035 / 2010 / organização: Márcia Abreu e Marcos Cordioli. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.106 p. – (Série ação parlamentar ; n. 436). Disponível em fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf Acesso em 20 abr 2017.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, mai/ago 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n128/v36n128a06.pdf>. Acesso em 18 dez 2016.

CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. Dados – **Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 24 (2), p. 30-50, fev/abr 1990.

CAMPOS, Rosânia. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de educação infantil: do direito à focalização. **Educação & Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 195-209, Mar. 2013. Disponível em www.scielo.br/pdf/ep/v39n1/v39n1a13.pdf. Acesso em 12 Mai de 2017.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. In: Hochman, Gilberto, Arretche, Marta e Marques, Eduardo. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CARNEIRO, M. A. **LDB fácil: leitura crítico-compreensiva: artigo a artigo**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, Maria H. G. **Políticas públicas: conceitos e conexões com a realidade brasileira**. In: CARRANCA, Adriana (Org.). Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo. São Paulo: Editora Cortez, 2008.

CASTRO, Maria H. G. Uma nova agenda para a educação básica brasileira. Com Ciência – **Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**. ISSN 1519-7654. 10/10/2011. Disponível em <http://comciencia.scielo.br/pdf/cci/n132/a08n132.pdf>. Acesso em 12 fev 2017.

CERNY, Phil. **The Changing Architecture of the Politics: Structure, Agency, and the Future of the State**. London: Sage, 1989.

COSTA JÚNIOR, Wercy Rodrigues; BITTAR, Mariluce. **Política de avaliação da pós-graduação e suas consequências no trabalho docente**. Perspectiva, Florianópolis, v. 30, n. 1, p. 253-281, maio 2012. ISSN 2175-795X. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2012v30n1p253>>. Acesso em 12 fev 2017.

COSTA, F. L. Brasil 200 anos de Estado: 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. RAP Rio de Janeiro 42(5): 829-74 Set./Out. 2008. Disponível em <http://www.ebape.fgv.br/academico>. Acesso em 18 dez 2016.

COELHO, Maria Inês de Matos. **Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios**. Ensaio: avaliação das políticas públicas educacionais, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr/jun 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v16n59/v16n59a05.pdf>. Acesso em 14 mar 2017.

CORSANI, Antonella. **Elementos de uma ruptura: a hipótese do capitalismo cognitivo**. In: COCCO, Giuseppe; GALVÃO, Alexander Patez; SILVA, Geraldo; (Orgs.). Capitalismo cognitivo: Trabalho, redes e inovação. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 15-32.

COUTINHO, Luciano. **A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica**. Economia e sociedade, Campinas: São Paulo, ago 1992.

CUNHA, Luiz Antônio. **Contribuição para a análise das interferências mercadológicas nos currículos escolares**. Rev. Bras. Educ., Dez 2011, vol.16, no.48, p.585-607. ISSN 1413-2478. Disponível em www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n48/v16n48a04.pdf. Acesso em 15 fev 2017.

DEITOS, Roberto Antônio. O liberalismo social-democrata e a reforma do Estado brasileiro (1995-2002). **Perspectiva**, v. 30, n. 1, p. 199-229, 2012. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/24737> Acesso em 29 jan 2017.

DI PIERRO, M.C. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação & Pesquisa**, São Paulo, v.27, p. 321-338, 2001

DURKHEIM, Emile. **Lições de Sociologia**. São Paulo:M. Fontes. 2002.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall. 1984.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: ação da união e a autonomia dos sistemas locais de ensino. **Perspectiva**, v. 20, n. 2, p. 303-327, 2002.

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, Conhecimento e Políticas públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 18 (51): 21-30. 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2005, vol.20, n.59, pp. 97-110. ISSN 1806-9053. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf> Acesso em 09 Jan 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de e FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **As políticas dos Sistemas de Avaliação da Educação Básica do Chile e do Brasil**. In HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

FERNANDES, Maria José da Silva. **O professor coordenador pedagógico nas escolas estaduais paulistas: da articulação pedagógica ao gerenciamento das reformas educacionais**. Educ. Pesqui., São Paulo , v. 38, n. 4, p. 799-814, Dec. 2012. Disponível em www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022012000400002>. Acesso em 17 abr 2017.

FERREIRA, Fernando Ilídio. **Reformas Educativas, Formação e Subjetividades dos Professores**. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro , v. 13, n. 38, p. 239-251, Ago. 2008 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782008000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 abr 2017.

FOGAÇA, Azuete e SALM, Cláudio Leopoldo. **Qualificação e Competitividade**. In: VELOSO, João Paulo dos Reis e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Orgs.). Modernidade e Pobreza. 1ª ed. Rio de Janeiro: Livraria Nobel, 1994.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, mai/ago 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a02.pdf>. Acesso em 18 dez 2015.

FREDERICO, Celso; SAMPAIO, Benedicto. **Marx: estado, sociedade civil e horizontes metodológicos na "crítica da filosofia do direito.** 2011

FREITAS, D. N. T. **A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa.** In: Reunião Anual da ANPED, 28, Caxambu, 2005.

FREITAS, H. C. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, 2002.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI.** Rev. Bras. Educ. [online]. 2011, vol.16, n.46, pp.235-254. disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782011000100013&script=sci_abstract&tlng=pt Acesso em 17 abr 2017.

GARCIA, Maria Manuela Alves. Políticas educacionais contemporâneas. **Revista Brasileira de Educação** v. 15 n. 45 set./dez. 2010.

GIDDENS, A. **As idéias de Durkheim.** São Paulo: Cultrix, 1981

GORENDER, Jacob. Globalização, tecnologia e relações de trabalho. **Estud. av.** [online]. 1997, v.11, n.29, p. 311-361. ISSN 1806-9592. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v11n29/v11n29a17.pdf>. Acesso em 06 jan 2016.

GOODSON, Ivor. **Questionando as reformas educativas: a contribuição dos estudos biográficos na educação.** Pro-Posições, v. 18, n. 2 (53) - maio/ago. 2007.

GONÇALVES, Nadia Gaiofatto; SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian. **A relação estado educação na produção acadêmica brasileira (1971-2000).** 2003.[s.n.], São Paulo, 2003. Disponível em <http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/833> Acesso em 12 fev 2017.

HAYEK, F. **Os fundamentos da liberdade.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1983.

HOBBS, Thomas. Leviatã. In: WEFFORT, Francisco. **Os clássicos da política.** São Paulo: Ática, 2006. v. I.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

HÖFLING, Eloisa De Mattos. Estado E Políticas (Públicas) Sociais . **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and Public Policies**. 2. Ed. New York: Addison, Wesley, Longman, 1995

KOLOGY, Andressa; ROSA, Carla Buhner Salles; LUIZ, Danuta S. C. Relações entre estado e sociedade civil: **Reflexões sobre perspectivas democráticas**. AURORA ano V número 8 - AGOSTO DE 2011 ISSN: 1982-8004. Disponível em www.marilia.unesp.br/aurora

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

LIMA FILHO, Domingo Leite. Impactos das recentes políticas públicas de educação in: **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v.20, n.02, jul/dez. 2002. p. 269-301. Disponível em [http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/pdf_v20_n2/artigo_impactos.pdf], Acesso em 02 de mar 2017. 2008.

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

LOCKE, John. **Ensaio Acerca do entendimento Humano: Segundo Tratado sobre o Estado**. São Paulo: Nova Cultural, 1991. Coleção Os Pensadores.

Locatelli, Iza. **Avaliação escolar no contexto de novas competências**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos 81.197 (2007). Disponível em www.rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/966. Acesso em 17 abr 2017.

LOPES, Alice C., **Políticas curriculares: continuidade ou mudança de rumos? Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro: ANPED; Campinas: Autores Associados, n. 26, (2004). p.109-118.

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

MATTEI, Lauro. **Pobreza rural: um fenômeno histórico estrutural relacionado à estrutura agrária do país**. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Boletim n o 14, 2012. Disponível: http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo_OPPA_pt_041-01_2012_lauro_mattei.PDF>. Acesso em 14 mai 2017.

MARONEZE, Luciane F. Z. e LARA, Ângela, M. B. **A política educacional brasileira pós 1990: novas configurações a partir da política neoliberal de estado**. Anais do IX Congresso Nacional de Educação – EDUCERE, 36 a 29 de outubro de 2009, PUCPR. Disponível em http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3126_1394.pdf. Acesso em 21 dez 2016.

MARTINEZ, Vinício. Estado moderno ou Estado de Direito capitalista. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1088, 24 jun. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/8536>>. Acesso em 28 jan. 2017.

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

MEC – Ministério da Educação. Disponível em <http://www.mec.gov.br/>. Acesso em 01 fev 2017.

MELLO, Valérie de Campos. Globalização, regionalismo e ordem internacional. **Rev. bras. polít. int.** [online]. 1999, v. 42, n.1, p. 157-181. ISSN 1983-3121. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v42n1/v42n1a07.pdf>. Acesso em 06 jan 2017.

MINEO, Fabrício Behrmann. Poder Político em Rousseau: do estado de natureza à sociedade civil. **Cadernos PET-Filosofia** (UFPR), n. 14 civil. 2013. Disponível em http://www.academia.edu/6172529/Poder_Pol%C3%ADtico_em_Rousseau_do_estado_de_natureza_%C3%A0_sociedade_civil. Acesso em 28 jan. 2017.

MOEHLECKE, Sabrina. O ensino médio e as novas diretrizes curriculares nacionais: entre recorrências e novas inquietações. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro ANPEd, v. 17 n. 49 , p. 39 – 58, jan.-abr 2012.

MOKATE, K. M. Convertiendo el ‘monstruo’ en aliado: a avaliação como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, 8(1), 91- 136, 2002.

MORAES, Salete Campos de . "(Re) **Discutindo a ação do estado na formulação e implementação das políticas educacionais**. Educação 32.2 (2009). Disponível em :<<http://swww.redalyc.org/articulo.oa?id=84812732008>> Acesso em 17 de mar 2017.

MORAES, Senithes G.; MARTINS, Jane F. **O Empenho da Despesa e suas Implicações**. Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal n. 07. Brasília. 1997.

MORGADO, Jose Carlos. Para um outro arquétipo de escola: a necessidade de mudar as políticas e as práticas curriculares. **Educação em Revista**. Belo Horizonte. v.26, n.02,| p.15-42. Ago. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/edur/v26n2/a02v26n2.pdf>. Acesso em 17 mar 2017.

NETO, João Luiz Hort. Avaliação externa de escolas e sistemas: questões presentes no debate sobre o tema. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. v. 91, n. 227 (2010). Brasília-DF. Disponível em <http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/604>. Acesso em 14 mai 2017.

NEUBAUER, Rose; SILVEIRA, Ghisleine Trigo. **Gestão dos sistemas escolares – quais caminhos perseguir?** In: SCHWARTZMAN, Simon; COX, Cristián (Orgs). Políticas educacionais e coesão social: uma agenda latino-americana. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: IFHC, 2009.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

OFFE, Claus. **A Atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge & SOLA, Lourdes (Orgs). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: UNESP, 2001.

O'NEILL, Onora. **A Question of Trust, The BBC Reith Lectures 2002**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e. **Modelos de administração pública**. In: SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gimar José dos & DAVID, Marcus Vinicius. *Administração Pública Contemporânea: política, democracia e gestão*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013.

PAULILO, André Luiz. A pesquisa em políticas públicas de educação numa perspectiva histórica. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 91, n. 229, p. 481-510, set./dez. 2010.

PEQUENO, Maria Iaci Cavalcante. **Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace) na vertente da avaliação do rendimento escolar**. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* 81.197 (2001). Disponível em rbepep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/964. Acesso em 12 Fev 2017.

PEREIRA, L. C. B. **A Reforma Gerencial do Estado de 1995**. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 34 (4) p. 55-72, jul. 2000. Disponível em <<http://www.ebape.fgv.br/academico/asp>> Acesso em 18 dez 2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter (Orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, Disponível em www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf. Acesso em 18 mai 2017.

RAMOS, Regina Celia e DI GIOGI, Cristiano Amaral. Do Fundef ao Fundeb: avaliando o passado para pensar o futuro: um estudo de caso no município de Pirapozinho-SP. Ensaio: aval. **Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 623-650, jul/set 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n72/a09v19n72.pdf>. Acesso em 17 mar 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2001

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. **The advocacy coalition framework–innovations and clarifications Theories of the Policy Process** ed. PA Sabatier. 2007. Disponível em https://scholar.google.com/scholar?q=related:7VxEf8wS6mkJ:scholar.google.com/&hl=pt-BR&as_sdt=0,5 Acesso em 17 mar 2017.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento, direitos humanos e cidadania**. In: P. S. Pinheiro & S. P. Guimarães (org.). *Direitos Humanos no Século XXI*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais e Fundação Alexandre de Gusmão, 1998

SAES, Décio, **Estado e Democracia: ensaios teóricos**. Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, coleção trajetória 1, 1994, 195 páginas. Disponível ne https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/contador_revista_item.php?. Acesso em 25 mai 2017.

SANTOS, R. S., RIBEIRO, E. M., RIBEIRO, M. M., SANTOS, T. C. S., & da Costa, V. M. (2004). **Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal**. Revista de Administração Pública, 38(1), 7-32. Disponível em www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2003-gpg-0675.pdf. Acesso em 21 Dez 2016.

SANTOS, Kátia S. **Políticas públicas educacionais no Brasil: tecendo fios**. ANPAE (Associação Nacional de Política e Administração da Educação). Anais do 25º Simpósio, São Paulo, 2011. Disponível em <http://www.anpae.org.br/simpósio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0271.pdf>. Acesso em 21 dez 2016.

SANTOS, Raimundo Nonato Macedo dos; KOBASHI, Nair Yumiko. **Bibliometria, cientometria, infometria: conceitos e aplicações**. Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 155-172, 2009. Disponível em www.periodicos.ufpb.br/index.php/pbcib/article/view/11992 Acesso em 12 fev 2017.

SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do Projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, out/2007.

SCWARTZMAN, S.; BOMENI, M. B.; COSTA, V. M. R. **Tempos de Capanema**. São Paulo: Paz & Terra, 1984.

SENA, Paulo. **A legislação do FUNDEB**. Caderno de Pesquisas, v. 38, n. 134, mai/ago 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0438134.pdf>. Acesso em 01 fev 2017.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2ª ed, 2002.

_____. **Professor protagonista e obstáculo da reforma**. Educação e Pesquisa (USP. Impresso) , v. 33, p. 531-541, 2007.

_____, E. O. ; EVANGELISTA, Olinda . Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores - doi: 10.5007/2175-795X.2011v29n1p127. **Perspectiva** , v. 29, p. 127-160, 2011.

SILVA, Mônica Ribeiro; DE MOURA ABREU, Claudia Barcelos. Reformas para quê? As políticas educacionais nos anos de 1990, o “novo projeto de formação” e os resultados das avaliações nacionais. **Perspectiva**, v. 26, n. 2, p. 523-550, 2008.

SILVA, Roberto Rafael Dias da. **Políticas de escolarização e governamentalidade nas tramas do capitalismo cognitivo: um diagnóstico preliminar**. Educação e Pesquisa, v. 39, n. 3, 2013. Disponível em www.revistas.usp.br/ep/article/view/62524 Acesso em 17 abr 2017.

SMITH, Adam. A riqueza das nações – investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em 06 jan 2016.

SOUZA, Donaldo Bello; FARIA, Lia Ciomar Macedo. **Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96.** Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação 12.45 (2015): 925-944. Disponível em www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362004000400002 Acesso em 21 dez 2016.

SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação de. Estado e sociedade civil no pensamento de Marx. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 101, p. 25-39, jan./mar. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n101/03.pdf> Acesso em 21 dez 2016.

TAVARES Jr., Fernando e MAGRONE, Eduardo. **Educação e Juventude no Mundo Contemporâneo**. Juiz de Fora: Editora UFJF, vol. 18, n. 3 nov. 2013

TAKAHASHI, Adriana Roseli Wünsch. A descentralização como política pública no setor educacional: uma análise dos impactos em escolas públicas do município de Curitiba-PR. Ensaio: **aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 47, p. 235-254, Jan. 2005. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362005000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em 29 jan 2017

TEIXEIRA, Anísio Spinola. **Educação é um direito**. São Paulo: Editora Nacional, 1967.

WISEU. Sofia. Revisitando o debate sobre o público e o privado em educação: da dicotomia à complexidade das políticas públicas. Ensaio: **aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.22, n. 85, p. 899-916, out./dez. 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v22n85/v22n85a03.pdf> . Acesso em 19 mai 2017

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5 ed. 1982. Rio de Janeiro: Zahar

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB. 2 v., 1999.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. Ensaio: **aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out/dez 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n73/03.pdf>. Acesso em 17 mar 2017..

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Ambiguity, time, and multiple streams**, in P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, CO, Westview Press, 1999.

ZANARDINI, Isaura Monica Souza. **A reforma do Estado e da Educação no contexto da ideologia da pós-modernidade**. *Perspectiva*, v. 25, n. 1, p. 245-270, 2007. Disponível <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/1637> Acesso em 12 fev 2017.

ZIBAS, Dagmar M. L.. **A reforma do ensino médio nos anos de 1990**: o parto da montanha e as novas perspectivas. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro , n. 28, p. 24-36, Abr. 2005 . Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782005000100003 &script=sci_abstract&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782005000100003&script=sci_abstract&tlng=es). Acesso em 17 mar 2017.