

003

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



III **ENEPCP** ANAIS

OS CAMINHOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL EM SOBRAL

Lilia Asuca Sumiya (UFRN)

RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar as políticas educacionais do município de Sobral, no Ceará. Apoiando-se na literatura de implementação de políticas, e as abordagens *top-down*, *botton-up* e híbrida, discutem-se as várias estratégias adotadas pela Secretaria Municipal de Educação, seus resultados e efeitos que levaram à melhoria no desempenho da rede municipal. Pretende-se discutir de que forma o município se tornou referência nacional nos resultados da aprendizagem de crianças das séries iniciais do ensino fundamental, destacando as ações, dificuldades e resistências no processo de implementação da reforma. A análise se concentrou nos dois primeiros governos que iniciaram as reformas (1997-2000; 2001-2004) período de inflexão da trajetória educacional local e cujos efeitos tem desdobramento até os dias de hoje. É possível argumentar que, no caso de Sobral, não se identifica uma única abordagem de implementação, mas um contínuo movimento entre formuladores e implementadores para a melhoria dos resultados das aprendizagens, incidindo inclusive na diminuição das desigualdades educacionais dos seus alunos. Há uma clareza dos atores centrais em relação às diretrizes estratégicas na educação, ou seja, dos resultados esperados, mas ao mesmo tempo foi proporcionado flexibilidade para que os desafios e dificuldades identificados no processo de implementação pudessem levar a adaptações e reformulações dos programas, mas sempre com o foco muito claro nos objetivos a serem alcançados.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como foco central a política municipal de educação em Sobral, no Ceará, pois se trata de um município que tem apresentado melhorias nos resultados de aprendizagem de forma consistente e sistêmica, desde o início da reforma educacional iniciada em 2001. No período, o IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental passou de 4,0, em 2005, para 9,1, em 2017, tendo superado a meta nacional em 2009, quando alcançou 6,6.

Esse desempenho é resultado das políticas públicas implementadas pelo município que está sob a gestão de um mesmo grupo político – embora partidos políticos distintos tenham ocupado a prefeitura, os gestores eleitos defendem os mesmos ideais. A trajetória das políticas educacionais é fruto também de um processo de aprendizado na primeira gestão, de 2001 a 2004, quando as políticas implementadas não trouxeram os resultados esperados, levando a uma revisão das ações, mas com a sua manutenção. A segunda gestão, de 2005 a 2008, é, então, fundamental para se compreender o caminho trilhado pelo município.

O problema de pesquisa é apresentado da seguinte forma: qual o papel dos atores no processo de implementação de políticas públicas? De forma específica, o objetivo geral é o de compreender o papel dos atores no processo de implementação da política educacional. Como atores principais, considera-se o prefeito, o secretário municipal, os gestores da secretaria e da escola (professores, diretores e coordenadores). Os objetivos específicos são: (a) analisar a política educacional e suas mudanças ao longo do tempo; (b) analisar o papel desempenhado pelos gestores políticos: prefeito e secretário municipal de educação; (c) analisar o papel desempenhado pela burocracia, considerando tanto a de médio escalão atuante na secretaria como a de nível de rua: professores, diretores e coordenadores.

O foco dos estudos sobre implementação está em se compreender as falhas nesse processo e há três vertentes principais de análise. A primeira delas, denominada de *top-down*, corresponde a uma visão na qual a implementação corresponde ao cumprimento das diretrizes estabelecidas no nível da política. Assim, as diretrizes definidas pelos políticos ou dirigentes de alto escalão na etapa da formulação seriam executadas pelos demais atores do sistema político, numa ação hierárquica, racional e técnica (DATNOW; PARK, 2009; HILL, HUPE, 2002). Os problemas na implementação seriam, desse modo, decorrentes de falhas na prática administrativa e demandariam controle mais próximo, fortalecendo o monitoramento e adoção de práticas gerenciais, processo que foi denominado de implementação como controle (MAJONE; WILDAVSKY 1995).

A segunda vertente, *bottom-up*, é centrada na interação entre os atores de toda a cadeia de implementação, ou seja, é um processo interativo e no qual os implementadores influenciam nos resultados da política (LINDERS; PETERS, 1987). Esta concepção derivou de estudos que identificaram um intenso processo de negociação e barganha em relação aos objetivos, na resolução de problemas e na própria estratégia de implementação, levando a um processo dialógico e no qual a coordenação desponta como um elemento central (BARRET; HILL, 1984). Trata-se, portanto, de considerar os diferentes atores e distintas organizações, cada qual com sua lógica e que defendem interesses próprios, e que se reúnem para concretizar uma política (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984). É preciso, ainda, considerar que pode haver diferenças de interpretações e significados entre os atores e, além disso, estes podem mudar ao longo do processo, levando a mudanças na sua interação.

Os atores responsáveis pela implementação são os chamados burocratas do nível de rua (LIPSKY, 1980), ou seja, aqueles que atuam na ponta do sistema em interação direta com os cidadãos e que sofrem pressões ambientais e possuem alto grau de discricionariedade e autonomia em relação ao topo da organização. As falhas de implementação não seriam, portanto, decorrentes de falhas nas políticas, mas do processo de sua execução que envolve a interação dos atores.

Contudo, há críticas também às duas perspectivas. A visão *top-down* teria como limite o fato de superestimar a importância das normas, desconsiderando a ação dos burocratas de nível de rua que podem influenciar o resultado das políticas. Por outro lado, a versão *bottom-up* também aloca demasiado poder à autonomia e discricionariedade dos implementadores, desconsiderando o impacto das normas e dos planos no processo de implementação (LIMA; D'ASCENZI, 2013; MAJONE; WILDAVSKY, 1995).

Como forma de superar essas críticas, outra vertente propõe a análise combinada dessas duas abordagens. Da perspectiva *top-down* seria contemplada a política propriamente dita, que estabelece os objetivos e metas, define os atores envolvidos e a arena de implementação, aloca os recursos e as ferramentas. Da visão *bottom-up* advém a análise quanto às modificações na política original, os processos de negociação e barganha, considerando as condições de trabalho e as dinâmicas de funcionamento e rotinas organizacionais (BARRET; FUDGE, 1981; LIPSKY, 1980, LOTTA, 2010). Trata-se, portanto, de considerar o grau de controle que os formuladores de políticas detêm sobre o processo de implementação e o nível de discricionariedade e autonomia por parte da burocracia implementadora. Essa perspectiva híbrida recebeu uma contribuição adicional com a formulação de um modelo analítico que considera o papel das diretrizes estratégicas estabelecidas pela alta direção e que se refletem nas regras institucionais, influenciando o jogo político no processo de implementação (OLIVEIRA, COUTO, 2019).

Os estudos da área também revelaram ainda uma variação no processo de implementação a depender do tipo da política, tornado relevante, então, considerar as características de área. A política de educação pública merece destaque não somente pela relevância na formação do cidadão, mas também porque se tornou, no campo político, uma arena com grandes interesses, por vezes divergentes, e orçamento vultoso, trazendo questões sobre sua viabilidade e o valor adicionado, com impactos em múltiplas dimensões do bem estar social (HONIG, 2006).

A metodologia adotada para o desenvolvimento deste presente trabalho é de natureza qualitativa, com o uso da estratégia de estudo de caso único por ser este uma experiência inovadora e, embora conhecido na mídia e em fóruns de educação, não se identificaram estudos que o discutissem a partir da abordagem de implementação de políticas públicas. Serão analisadas diversas publicações, documentos institucionais, entrevistas com os gestores municipais da época, incluindo materiais já veiculados em diversos canais de comunicação. Pretende-se destacar as ações, dificuldades e resistências no processo da reforma e que levaram o município a se tornar referência nacional nos resultados da aprendizagem de crianças das séries iniciais do ensino fundamental. A análise possibilita argumentar que, no caso de Sobral, as diretrizes estratégicas foram essenciais para se definir o objetivo a ser alcançado, mas não se identifica uma única abordagem de implementação, seja *top-down* ou *bottom-up*, mas um contínuo movimento entre formuladores e implementadores que levou à melhoria dos resultados das aprendizagens, incidindo inclusive na diminuição das desigualdades educacionais dos seus alunos.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise da implementação é comumente considerada uma parte do ciclo de políticas públicas, composta por diferentes etapas sequenciais: formação da agenda, formulação da política, implementação, monitoramento e avaliação, cada qual com sua lógica própria (MULLER; SUREL, 2002; SOUZA, 2007; VANMETER; VANHORN, 1975). Nesse modelo, a implementação corresponde à fase na qual ocorre a “execução das decisões adotadas na etapa prévia” (LIMA, D’ASCENZI, 2013) e que envolve a elaboração de programas com definição de objetivos, metas, alocação de recursos, bem como a estratégia de ação. A implementação passou a ser estudada a partir da identificação de falhas nas políticas públicas, ou seja, da observação de que os resultados alcançados não eram aquilo que havia sido planejado. A seguir, serão analisadas três vertentes de análise: *top-down*, *bottom-up* e híbrida.

A primeira perspectiva de análise da implementação é oriunda da tradição de estudos norte-americanos e adota um viés positivista, na medida em que a política é vista como um processo exógeno aos atores responsáveis pela implementação. Dito de outro modo, a implementação corresponderia a um mero cumprimento das diretrizes estabelecidas no nível da política, uma concepção segunda a qual as decisões são automaticamente cumpridas, considerando uma separação entre política e administração, sendo denominada de *top-down* ou *forward mapping* (ELMORE, 1979; LINDER; PETERS, 1987).

Na perspectiva *top-down*, as diretrizes definidas pelos políticos ou dirigentes de alto escalão – na etapa da formulação – seriam executadas pelos demais atores do sistema político, numa ação hierárquica, racional e técnica, em contraposição a uma ação política e que envolve negociação e barganha (DATNOW; PARK, 2009; HILL; HUPE, 2002). Nesta perspectiva, as falhas na implementação, decorrentes de falhas na prática administrativa, demandariam controle mais próximo, fortalecendo o monitoramento e adoção de práticas gerenciais, processo que foi denominado de implementação como controle (MAJONE; WILDAVSKY, 1995). Esta abordagem puramente técnica e racional da implementação e na qual os resultados dependem de uma ampliação da gestão direta e dos controles levantaram sérias críticas, principalmente por desconsiderar o papel dos implementadores.

A segunda vertente, *bottom-up* ou *backward mapping*, é fenomenológica e está enraizada na tradição europeia, estando centrada na interação entre os atores de toda a cadeia de implementação, ou seja, é um processo interativo e no qual os implementadores influenciam nos resultados da política (ELMORE, 1979; LINDER; PETERS, 1987). Essa concepção derivou de estudos que identificaram um intenso processo de negociação e barganha em relação aos objetivos, na resolução de problemas e à própria estratégia de implementação, levando a um processo dialógico e no qual a coordenação desponta como um elemento central. Trata-se, portanto, de considerar os diferentes atores e distintas organizações, cada qual com sua lógica e que defendem interesses próprios, e que se reúnem para concretizar uma política (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984). É preciso, ainda, considerar que pode haver diferenças de interpretações e significados entre os diferentes atores e, além disso, os atores podem mudar ao longo do processo, levando a mudanças no processo interativo (idem; YANOW, 1990). Esta abordagem também é conhecida como perspectiva da implementação como negociação (BARRET; HILL, 1984).

Os atores centrais na implementação são os chamados burocratas do nível de rua (LIPSKY, 1980), ou seja, aqueles que atuam na ponta do sistema em interação direta com os cidadãos e que sofrem pressões ambientais e possuem alto grau de discricionariedade e autonomia em relação ao topo da organização. As falhas de implementação não seriam, portanto, decorrentes de falhas nas políticas, mas do processo de sua execução que envolve a interação dos atores.

Seria preciso, portanto, identificar os diferentes stakeholders presentes no processo de implementação (GOMES, LIDDLE, GOMES, 2010) bem como compreender suas conexões, interesses, objetivos e estratégias adotadas, analisando sua influência no processo de implementação de uma política, ou seja, como moldam os objetivos previamente definidos no programa em função de características locais e pressões ambientais (SABATIER, 1986; HJERN, PORTER, 1981).

Contudo, há críticas também às duas perspectivas. A visão *top-down* teria como limite o fato de superestimar a importância das normas, desconsiderando a ação dos burocratas de nível de rua que podem influenciar o resultado das políticas. Por outro lado, a versão *bottom-up* também aloca demasiado poder à autonomia e discricionariedade aos implementadores, desconsiderando o impacto das normas e dos planos no processo de implementação (LIMA, D'ASCENZI, 2013; MAJONE; WILDAVSKY, 1995; MATLAND, 1995).

Para superar essas críticas, outra vertente propõe a análise combinada dessas duas abordagens, que ficou conhecida como perspectiva híbrida e no qual se fundem a características macro da *top-down* e micro da *bottom-up*, superando, dessa forma, as limitações individuais (MATLAND, 1995; HILL; HUPE, 2002). Da perspectiva *top-down* seria contemplada a política propriamente dita, que estabelece os objetivos e metas, define os atores envolvidos e a arena de implementação, aloca os recursos e as ferramentas ou, dito de outro modo, estabelece as regras do jogo político. Da visão *bottom-up* advém a análise quanto às modificações na política original, os processos de negociação e barganha, considerando as condições de trabalho e as dinâmicas de funcionamento e rotinas organizacionais (BARRET; FUDGE, 1981; LIMA; D'ASCENZI, 2013; LIPSKY, 1980; LOTTA,

2010; MAJONE; WILDAVSKY, 1978). Trata-se, portanto, de considerar o grau de controle que os formuladores de políticas detêm sobre o processo de implementação e o nível de discricionariedade e autonomia por parte da burocracia implementadora (NAKAMURA; SMALLWOOD, 1980).

A análise da implementação, nesse contexto, poderia se valer de um modelo de redes de atores e de uma estrutura de implementação (HJERN; PORTER, 1981), da governança (SALAMON, 2002) ou da coordenação (HOOD, 1986), e mesmo uma combinação de diferentes lentes analíticas (YANOW, 1990).

Entretanto, a vertente híbrida não explicita a clássica abordagem de Lowi (1972), segundo o qual “policies determine politics”, ou seja, embora as regras do jogo sejam consideradas de forma prioritária na explicação dos resultados de uma política pública, acaba também por configurar ou reordenar a relação de forças entre os grupos de interesse no entorno da política e que, portanto, podem influenciar o próprio jogo político. Oliveria e Couto (2019, p. 67-68) apresentam uma proposta para analisar esse processo:

Esquemáticamente, pode-se afirmar que os problemas enfrentados durante a implementação de determinada política pública num dado momento (t1) ensejam mudanças nas regras institucionais (t2), produzindo um jogo político distinto do anteriormente vigente (t3) e, finalizada a implementação (bem ou malsucedida), abrirão espaço para a formulação de novas diretrizes (t4), que levarão a uma nova fase da política pública, com suas próprias diretrizes prioritárias (t0). Daí novos problemas de implementação surgirão, num ciclo que se renova continuamente.

Nessa proposta analítica, os autores defendem a importância da identificação dos atores centrais do processo decisório: “políticos, alto escalão da burocracia pública e atores das comunidades de políticas públicas” (idem, p. 68), ou jogadores sêniores que acabam por ter preponderância no processo decisório (ALLISON; HALPERIN, 1972). Esse mapeamento é fundamental, pois são eles que definem as ideias centrais da política a partir do conhecimento que tem dos problemas e estabelecem as prioridades, as regras institucionais para a sua solução e o processo de implementação.

Em processos que demandam mudanças estruturais em determinada política, requer-se dos atores centrais a definição das diretrizes prioritárias que indicarão os caminhos das mudanças substantivas a serem perseguidas ou, em outros termos, dos objetivos finais de uma política pública (OLIVEIRA; COUTO, 2019, p. 69). Em relação à escala de análise, os autores propõem: “As políticas públicas são guiadas por diretrizes prioritárias que, por sua vez, norteiam as subpolíticas, programas e mudanças incrementais dela decorrentes. A escala da política analisada depende do interesse do pesquisador.” (idem).

Embora os autores utilizem o modelo para analisar políticas de saúde (SUS) e descentralização da educação, que envolvem desafios de ordem federativa, pois afetam relações intergovernamentais, a perspectiva analítica se mostra favorável para analisar o processo de implementação de uma política municipal.

Os estudos sobre implementação também revelaram ainda uma variação nesse processo a depender do tipo da política, tornado relevante, como já colocado, considerar as características de cada área. Perez (2010, p.2) aponta que, no caso da educação, “é importante dedicar-se a examinar a implementação das políticas, assim como reexaminar o que foi implementado e deu certo e o que de fato funciona. Também é importante investigar sob que condições as diversas políticas educacionais são implementadas e como elas funcionam e se são exitosas”.

É, portanto, fundamental conhecer não somente os stakeholders e sua influência (GOMES, 2006), mas também os fatores que afetam o processo de implementação de políticas educacionais, tornando-os mais transparentes de modo a permitir melhor atuação sobre os mesmos (VIENNET, PONT, 2017).

Uma das abordagens específicas para o setor é a Teoria da Implementação de Política Educacional (MCLAUGHLIN, 1975) baseado em quatro pilares: (1) planejamento adaptativo, (2) capacitação contínua, (3) desenvolvimento de material local e (4) estabelecimento de uma massa crítica, considerando também a conexão entre o macrouniverso, no qual se localiza o órgão central da educação, e o microuniverso, lócus das escolas; ou seja, são universos distintos, mas que estão interligados e no qual ocorre um fluxo de informações.

O planejamento adaptativo considera a interlocução entre o universo micro e o macro, no qual as experiências e os novos conhecimentos gerados nas escolas são levadas para o órgão central, num processo de feedback, podendo levar a uma adaptação dos parâmetros iniciais do programa. Trata-se, portanto, do processo de interação proposta pela perspectiva híbrida. A capacitação contínua compreende que cada nova política ou programa a ser implementado nas escolas pode demandar a aquisição de novos conhecimentos e a absorção de novas ferramentas, tornando necessária a oferta de apoio aos implementadores. O desenvolvimento de material local refere-se à produção de material adaptado às especificidades da realidade local, bem como a elaboração de relatórios com participantes de ambos os universos, promovendo o envolvimento dos stakeholders. Por fim, os três pilares anteriores permitem que os participantes do processo adquiram conhecimento para avaliar de forma crítica o projeto, formando uma massa crítica para dar suporte à implementação (MCLAUGHLIN, 1975, 2005; BRAGA; PLANK; SOARES NETO, 2018).

A abordagem proposta por HONIG (2006), baseada em três dimensões: política pública, pessoas e lugares, também destaca algumas variáveis de análise que afetam a implementação. Em termos de políticas públicas de educação, é preciso considerar três elementos fundamentais: objetivos, público alvo e ferramentas. Os objetivos afetam a implementação na medida em que tem propostas mais específicas ou mais abrangentes, que buscam mudanças no curto ou longo prazo. O público alvo da política também pode mobilizar apoio à execução, bem como mobilizar grupos que se sentem afetados. As ferramentas dizem respeito às estratégias previstas na política para a implementação, como a persuasão, incentivos e supervisão – sermons, carrots, supervision (SALAZAR-MORALES, 2017).

Na dimensão das pessoas, a autora faz referência aos stakeholders, destacando que devem ser considerados os atores dentro e fora do sistema escolar e que, mesmo não sendo o público alvo, tem potencial para influenciar o processo de implementação. Outro aspecto destacado é a identificação de subgrupos dentro de uma categoria profissional como a dos professores, pois não se constituem como uma categoria monolítica.

Por fim, a dimensão dos lugares diz respeito à estrutura organizacional e o papel de cada um no processo: órgão central, unidades intermediárias e escolas. Além disso, é importante caracterizar fatores históricos que podem estar enraizados na local e que podem afetar a implementação, como aspectos culturais, étnicos, religiosos etc.

Enfim, essas duas últimas abordagens levam em conta tanto os aspectos normativos da política pública, expresso em seu desenho e estratégias de implementação, bem como a influência que atores responsáveis pela implementação – e outros atores, como a comunidade escolar, pais etc. – podem ter no processo, revelando que a compreensão do processo de implementação é complexa e envolve múltiplos aspectos.

CAMINHOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL EM SOBRAL

Esta seção é composta inicialmente pela apresentação do contexto municipal, principalmente na educação. Em seguida, são analisadas as características principais das políticas educacionais nas duas gestões – 2001 a 2004 e 2005 a 2008 – com foco no processo de implementação e no papel dos atores e sua interação.

CONTEXTO MUNICIPAL

Segundo dados do IBGE, em 2018, a população do município era de 206.644 pessoas e sua rede de ensino fundamental era composta por 66 escolas, com 26.982 matrículas e 1.050 docentes distribuídos, tendo alcançado taxa de escolarização de 97,9% na faixa entre 6 a 14 anos de idade (IBGE, s.d.). Considerando toda a educação pública, a Tabela 1 apresenta os números para o município.

Tabela 1 – Número de matrículas no ensino regular básico, por nível e dependência administrativa em Sobral, CE - 2018

Educação Básica		Municipal	Estadual	Privada
Educação Infantil	Creche	4.663	0	1.171
	Pré-escola	4.521	0	1.230
Ensino Fundamental	Anos Iniciais	10.585	0	2.949
	Anos Finais	9.346	0	2.589
Ensino Médio		0	6.269	1.703
Total de alunos		29.115	6.269	9.642

Fonte: Deed/Inep/MEC, Censo Escolar (2018)

O quantitativo e a formação dos professores são apresentados na Tabela a seguir.

Tabela 2 – Número de professores por nível de ensino e formação

Ensino Fundamental	Graduação	Formação		Total
		Ensino médio	Ensino fundamental	
Anos iniciais do EF	403 (77,8%)	114 (22%)	1	518
Anos finais do EF	421 (76%)	132 (24%)		553

Fonte: INEP (2018)

Observa-se, portanto, que mais de dois terços dos professores possuem no mínimo a graduação, tanto nos anos iniciais como nos finais, evidenciando o resultado de um esforço do município na qualificação docente.

MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E BAIXO DESEMPENHO: PROBLEMAS DE IMPLEMENTAÇÃO? O PERÍODO 1997-2000

O início da trajetória da educação pública em Sobral remonta a 1997, quando importantes transformações ocorreram no Brasil e no município. No contexto nacional, no ano anterior, haviam sido aprovados a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) e o Fundef (com vigência a partir de 1998) que buscava reordenar a distribuição das matrículas do ensino fundamental a partir da indução de um processo de municipalização das matrículas (SUMIYA; FRANZESE, 2007). No município, a eleição para a prefeitura foi vencida pelo grupo de oposição que encontrou, nas escolas, um cenário tipicamente patrimonialista e coronelista, com indicação de diretores, professores e funcionários por políticos locais (vereadores, deputados), fragmentação da rede escolar, com a existência de muitas escolas rurais isoladas e multiseriadas, com poucos alunos e infraestrutura precária, sendo possível encontrar diretores escolares não alfabetizados (BECSKÉHAZY, 2018a, b; MAIA, 2006). Segundo o prefeito eleito: “Educação sempre foi a prioridade, o problema era estar no poder. Quando chegamos à prefeitura, a educação em Sobral era um simulacro. A matrícula era mínima, os prédios [estavam] caindo aos pedaços, nós sabíamos como eram contratados os profissionais” (BECSKÉHAZY, 2018b, p. 6).

O descrédito na rede municipal entre os moradores locais era tão grande que era considerada a última opção de matrícula, pois, segundo o prefeito eleito:

As escolas estaduais eram mais bem-vistas pelas famílias com nível educacional mais alto, mas sem renda suficiente para matricular seus filhos na escola privada, considerada por todos como a melhor opção. Quem sobrava para as escolas municipais eram os alunos mais pobres, que não tinham outra sorte a não ser frequentar um ‘merendório’, pois, com estrutura precária e ensino quase nenhum, só mesmo a merenda valia a pena (BECSKÉHAZY, 2018b, p. 9).

A educação, então, era prioridade do novo governo e uma das primeiras medidas foi uma reestruturação administrativa, incluindo demissões de servidores contratados sem concurso público em toda a gestão municipal, mas que afetava principalmente a educação (BECSKÉHAZY, 2018b). As novas contratações de professores, por seu turno, foram por meio de concurso público – Lei n. 123/1996 – o que estabeleceu uma mudança institucional nas regras do jogo com a incorporação de critérios até então estranhos à cultura local:

...a seleção por provas e títulos, quatro horas-atividade semanais remuneradas para atividades fora de classe (destinadas a programação e preparação do trabalho didático, colaboração com atividades de direção e administração da escola, aperfeiçoamento profissional e articulação com a comunidade) e também o estágio probatório, que previa a exoneração do profissional que não atendesse às condições impostas (BECSKÉHAZY, 2018b, p. 8).

No que se refere aos professores, houve um concurso público com 140 vagas para professor efetivo de nível superior, além de um programa de habilitação em nível médio e superior para professores leigos e diversos outros programas de formação continuada (MAIA, 2006, p. 89). Do ponto de vista da infraestrutura, o município investiu na construção de cinco novas escolas, reforma de outras 31, incluindo a implantação de 8 bibliotecas e 6 quadras esportivas, aproveitando, inclusive, os recursos adicionais do Fundef (BECSKÉHAZY, 2018b, p. 10). Além disso, houve a preocupação em ampliar o atendimento na rede municipal, conforme os dados a seguir.

Tabela 3 - Ensino Fundamental Regular – Evolução da Distribuição de Matrícula entre as Redes de Ensino – Sobral (1996-2000)

1996	Total	Municipal	Estadual	Particular
Ensino Fundamental	29.196	9.070	13.362	6.764
Distribuição (%)	100,0	31,1	45,8	23,2
2000				
Ensino Fundamental	39.327	19.917	14.517	4.893
Distribuição (%)	100,0	50,6	36,9	12,4
Varição absoluta 1996-2000	10.131	10.847	1.155	-1.871
Varição percentual 1996-2000	34,7	119,6	8,6	-27,7

Fonte: Maia (2006, p. 91)

Do ponto de vista institucional, outra mudança foi a instituição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (Cadef) como requisito para receber recursos do Fundef e que também criaria um espaço para a participação e controle social.

Como forma de minimizar as tensões geradas com as mudanças, o governo municipal também investiu “nos aspectos cotidianos mais visíveis, como uniforme e merenda. Segundo o prefeito, essa poderia ser uma forma de compensar o desgaste com as mudanças administrativas e demissões. A rede então cresceu e ficou mais ‘bonita’, mais atraente para a população.” (BECSKÉHAZY, 2018b, p. 10). O transporte escolar foi fortalecido com a doação de 30 ônibus escolares norte-americanos – ficando o município responsável pelo frete – em substituição aos caminhões adaptados para transporte de alunos (idem).

As alterações relatadas correspondem à implementação das diretrizes estratégicas na área da educação com foco na melhoria da educação: ampliação do acesso, redução das taxas de abandono e distorção idade-série, melhoria da infraestrutura escolar (reformas), melhoria do transporte escolar, contratação de professores (meritocracia) e instituição de plano de carreira. Constata-se uma perspectiva *top-down* com pouca interação com a burocracia implementadora. O principal investimento no aspecto pedagógico foi o estabelecimento de nível superior, a habilitação para professores leigos e programas de formação continuada, o que poderia contribuir para a formação de uma massa crítica, embora sem a preocupação com o desenvolvimento de material local, como proposto por McLaughlin (1975).

Com a implementação dessas medidas em diversas frentes, os gestores municipais esperavam que as crianças da rede estivessem aprendendo. Entretanto, segundo uma avaliação aplicada pela Secretaria Municipal de Educação de Sobral, em parceria com a Universidade Federal do Ceará, em 2000, ou seja, ao término da gestão, 48% das crianças ao final da 2ª série não sabiam ler e a taxa de distorção idade-série nos anos iniciais foi de 47,70% (INEP, 2005). Tal resultado contrariou as expectativas da prefeitura, pois, “Com todas essas mudanças, a equipe municipal acreditava que a educação estava bem encaminhada.” (SUMIYA, 2019). Reforçando o diagnóstico acima, o município ainda recebeu, no mesmo ano, o resultado da avaliação amostral de alunos de 1ª e 4ª séries realizada pela Fundação Carlos Chagas, no âmbito do Programa Acelera Brasil do Instituto Ayrton Senna. Sobral ficou em penúltimo lugar entre os 52 municípios brasileiros participantes do Programa. Esses resultados deixaram perplexos os responsáveis pela gestão municipal.

Em suma, apesar de a gestão municipal acreditar ter feito os melhores esforços para melhorar a educação municipal, os investimentos realizados não se refletiram nos indicadores de aprendizagem dos alunos ao final dos quatro anos de governo, levando a um questionamento das diretrizes estratégicas e que pode ser sintetizado nas palavras de um assessor do prefeito: “Rapaz, como é que pode? Tudo arrumadinho, o povo trabalha de sol a sol com esses meninos e eles não sabem nem ler?” (BECSKÉHAZY, 2018b, p. 11).

A reeleição do prefeito levou a uma revisão nas diretrizes estratégicas, que será analisada na próxima seção.

CONTINUIDADE POLÍTICA E A PRIORIDADE NA ALFABETIZAÇÃO DE CRIANÇAS. PERÍODO 2001-2004

Na nova gestão municipal, os jogadores sêniores continuaram praticamente os mesmos, com a alteração do Secretário Municipal de Educação que, entretanto, já fazia parte da equipe anterior e, portanto, estava alinhado com a visão do Prefeito. A mudança do secretário já fazia parte da revisão das diretrizes estratégicas, pois uma consultoria havia recomendado que o cargo fosse ocupado por um gestor e não um professor (SUMIYA, 2015).

A equipe manteve a educação como prioridade, porém houve uma mudança nos objetivos e na forma de se alcançá-los, consubstanciados no planejamento estratégico que apresentou as metas para o período, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Diretrizes estratégicas – Metas da educação municipal

N.	Meta
1	Alfabetizar 100% das crianças em processo inicial de escolarização até os 7 anos de idade
2	Alfabetizar 100% das crianças de 8 anos ou mais, que já frequentavam as séries seguintes (2ª a 6ª séries) e que ainda não sabiam ler e escrever
3	Regularizar o fluxo escolar no Ensino Fundamental por meio de ações que garantam as condições necessárias à aprendizagem
4	Reduzir o abandono para percentual inferior a 5%
5	Universalizar e qualificar o atendimento da Educação Infantil, de forma progressiva
6	Reestruturar o sistema de ensino das séries finais do Ensino Fundamental.
7	Promover de modo progressivo a alfabetização de todos os jovens e adultos que ainda não sabiam ler e escrever.

Fonte: INEP (2005).

As metas 1 e 2 foram definidas como prioritárias e podem ser consideradas como as diretrizes estratégicas principais. Para seu cumprimento, foram definidos quatro eixos de ação: 1) Gestão institucional, 2) Fortalecimento da gestão escolar, 3) Fortalecimento da ação pedagógica, 4) Incentivos profissionais e valorização do magistério. Cada um desses eixos envolveu mudanças nas regras do jogo, mas alinhado com a visão política que vinha do governo anterior, sendo possível identificar as iniciativas prioritárias de cada eixo.

Quadro 2 – Gestão institucional

N.	Iniciativa implementada	Características principais	Resultados
1	Municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental	Continuidade da política anterior. Acordo com a Secretaria Estadual de Educação.	Em 2005, 100% dos anos iniciais estavam municipalizados.
2	Ensino fundamental de nove anos	1ª série subdividida em básica (6 anos) e regular (7 anos).	2.850 novas crianças matriculadas na rede municipal somente em 2001.
3	Nucleação das escolas	Eliminar escolas rurais precárias	Redução de 96 para 38 escolas.
4	Superintendência Escolar	Unidade que representa o principal elo da Secretaria com as escolas.	Mudou a forma de relacionamento com as escolas e suas equipes. Superou o paradigma vertical e hierárquico e a visão de “fiscalizador”.
5	Avaliação externa	Avaliação dos alunos (capacidades de codificação e de decodificação, compreensão de texto) por uma equipe externa à escola e à Secretaria.	Equipe de gestão escolar passou a conhecer a situação dos alunos. Estabelecimento de parâmetro objetivo para avaliar o trabalho da sala de aula (conteúdos e métodos).

Fonte: BECSKEHÁZY (2018a); MAIA (2006); SUMIYA (2019).

A municipalização correspondeu a uma continuidade da política anterior, mas que envolveu uma articulação com a Secretaria Estadual de Educação na operacionalização do processo e que envolveu compartilhamento no uso das escolas e cessão de pessoal (professores e técnicos), culminando com 100% municipalização ao final do mandato. O objetivo dessa iniciativa era a de formar uma rede única que permitiria focar e direcionar as ações junto aos professores e alunos. (INEP, 2005).

A implantação do ensino fundamental de nove anos permitiu aumentar os recursos recebidos por meio do Fundef, além de levar a um aumento no número de alunos atendidos pela rede. Esse processo ocorreu antes da promulgação da Lei nacional n. 11.274/2006 que estabeleceu o ano de 2010 como prazo limite para a implantação do ensino de nove anos nos municípios.

A nucleação das escolas visava reduzir escolas rurais com pouca demanda e localizadas em áreas remotas, transferindo os alunos para unidades maiores. Apesar do êxito desta iniciativa, houve resistências, principalmente das famílias, pois aumentaria o trajeto até a escola, podendo chegar a até 30 km. As resistências foram superadas com muito diálogo e que envolveu a participação do secretário municipal nas reuniões com pais, alunos, professores e gestores escolares, durante os quais eram apresentadas as vantagens do novo modelo para as crianças, bem como era apresentada a solução por meio do transporte escolar (MAIA, 2006). À medida que os resultados se apresentavam, as resistências iniciais foram diminuindo (BECSKEHÁZY, 2018b).

A avaliação externa havia sido estabelecida inicialmente para ser realizada uma vez ao ano, porém, houve uma mudança na estratégia e passou a ser realizada duas vezes ao ano: “uma ao final do primeiro semestre, para possibilitar correção de rumo ainda no ano escolar, e outra ao final do segundo semestre, para aferição dos resultados e planejamento do ano seguinte” (SUMIYA, 2019). Além disso, houve também um aumento no nível de cobrança:

Com o passar dos anos, o nível de exigência da avaliação também evoluiu conforme os resultados de melhoria apresentados pelos alunos. Se no início avaliava-se a capacidade leitora de palavras, passou-se a avaliar a capacidade leitora e a fluência na leitura de textos, bem como sua compreensão e interpretação. Esse aspecto evolutivo é um demonstrativo da capacidade da gestão municipal de responder aos desafios do monitoramento do processo de alfabetização (SUMIYA, 2019).

Observa-se, então, que apesar de as diretrizes estratégicas terem sido estabelecidas pelos atores sêniores, a flexibilização e correção de rumos revelam um processo de aprimoramento da política pública inicial a partir da influência de atores mais distantes das esferas decisórias, indicando um processo de interação entre atores de níveis distintos, tal como proposto pela abordagem híbrida.

Quadro 3 - Fortalecimento da gestão escolar

N.	Iniciativa implementada	Características principais	Resultados
1	Processo seletivo para gestores escolares (diretor, vice-diretor e coordenador pedagógico)	a) definição do perfil do diretor escolar; b) encontros preparatórios com os candidatos; c) prova escrita; d) curso de três dias; e) provas situacionais; f) entrevista; g) feedback	A primeira seleção de diretores renovou dois terços do quadro de gestores educacionais. Maior legitimação perante a equipe escolar e a comunidade.
2	Autonomia do diretor escolar	Seleção da equipe: vice-diretor, secretário e coordenador pedagógico. Cada escola tem seu próprio coordenador Autonomia financeira com o Fundo para o Desenvolvimento e Autonomia da Escola (Fundae)	Cultura de gestão por resultados passou a permear toda a rede
3	Participação das famílias	Estabelecer um circuito de responsabilidade entre as famílias e a escola	Diminuiu o número de faltas e a taxa de abandono

Fonte: BECSKEHÁZY (2018a); INEP (2005); MAIA (2006); SUMIYA (2019).

As três principais iniciativas correspondem a uma forte mudança institucional na gestão escolar. A implantação de um processo seletivo para os cargos de gestão escolar, que havia ficado de fora no primeiro governo, levou a um clima de tensão com políticos locais, principalmente vereadores que, até então, indicavam os ocupantes a desses cargos. O apoio do prefeito para a mudança empreendida pela Secretaria Municipal de Educação foi essencial para a garantia dessa mudança (BECSKEHÁZY, 2018b).

Os novos gestores aprovados no concurso teriam que atuar em um cenário de maior autonomia administrativa, pois haveria recursos financeiros para resolver questões mais simples, como pagamento de contas, manutenção e reformas. Entretanto, durante o processo seletivo foi identificado que muitos não possuíam os conhecimentos necessários para atuar nesse ambiente, levando à incorporação de um curso de formação em serviço.

Para garantir a autonomia da equipe gestora escolar, viabilizou-se um fundo repassado pela Secretaria às escolas. O cálculo do valor disponibilizado também sofreu alterações ao longo do tempo. Se inicialmente era baseado apenas no número de alunos, a realidade mostrou que as necessidades entre as escolas variavam. Dessa forma, o repasse passou a ter uma parte fixa (70%) e outra variável (30%), esta calculada em função do alcance de metas de gestão e educação (BECSKEHÁZY, 2018a, b).

A análise das mudanças empreendidas indica que houve uma intensa relação de comunicação e discussão entre as burocracias da educação: as equipes que estão alocadas na Secretaria se reúnem semanalmente com os diretores escolares, indicando uma interação constante entre os formuladores e os burocratas de nível de rua.

Quadro 4 - Fortalecimento da ação pedagógica

N.	Iniciativa implementada	Características principais	Resultados
1	Reorganização das turmas	Recuperação e desenvolvimento da capacidade de leitura e escrita de crianças	Em 2004: 97,3% de alunos leitores na 1ª série regular e 92,3% entre os alunos de 6 anos
2	Mudança da prática pedagógica do professor	Elaborar material didático específico e estruturado de alfabetização. Formação em serviço dos professores.	Aumento da capacidade de gerenciamento do tempo e domínio da metodologia

Fonte: BECSKEHÁZY (2018a); MAIA (2006); SUMIYA (2019).

Ao final de 2004, a reorganização das turmas permitiu chegar muito próximo à meta de 100% de crianças alfabetizadas, fato que também está associado à elaboração de um material didático voltado para auxiliar os professores alfabetizadores e à oferta de um curso de formação.

Este curso também passou por mudanças ao longo do tempo, pois a formação que inicialmente era realizada aos finais de semana, passou a ser realizado durante o turno de trabalho, com a incorporação de um professor substituto para o período de capacitação.

Quadro 5 - Valorização do magistério e incentivos profissionais

N.	Iniciativa a implementar	Características principais	Resultados
1	Gratificação para o professor alfabetizador	Remuneração extra de 30%	Atrair os melhores professores da rede
2	Prêmio Escola Alfabetizadora	Premiar escolas pelos desempenho	Aumento da equidade na rede (redução da diferença entre as escolas com maior e menor média)
3	Aprimoramento profissional	Formação continuada	

Fonte: BECSKEHÁZY (2018a); MAIA (2006); SUMIYA (2019).

Este eixo também passou por mudanças ao longo do tempo, principalmente na premiação às escolas e decorreram de:

...seguidas rodadas de debate e negociação da Secretaria com os diretores. Nesses momentos também eram discutidas as regras para garantir a presença de alunos com necessidades especiais e para coibir transferências de alunos que não apresentavam bom desempenho. Ainda, os objetivos de aprendizagem de leitura e escrita tornaram-se mais complexos, conforme os resultados se mostravam em evolução (SUMIYA, 2019).

Apesar das resistências no início da política, principalmente por parte dos professores que não queriam se sujeitar a um processo avaliativo e estavam receosos da exposição de seu trabalho, o cenário foi se alterando a partir da percepção de que eles são parte do processo de aprendizagem e que o monitoramento de sua atuação tinha como propósito reforçar sua atuação em sala de aula e não prejudicar sua carreira (INEP, 2005) e, “Com o decorrer dos anos, a prática do monitoramento da aprendizagem passou a fazer parte do universo cultural da escola.” (SUMIYA, 2019).

Numa perspectiva mais ampla, a implementação das diretrizes estratégicas promoveu outras alterações:

...os resultados também podem ser percebidos na mudança cultural e organizacional das escolas sobralenses. Houve a profissionalização do ofício de alfabetizar, diminuição do absenteísmo dos profissionais, maior participação das famílias, uso sistemático da avaliação e monitoramento. Trata-se de uma aprendizagem organizacional, tanto na Secretaria quanto nas escolas, experiência que se constituiu gradativamente como uma ação sistêmica que permeia todo o sistema educacional (SUMIYA, 2019).

O então secretário municipal de educação apontou: “A criança não abandona a escola principalmente quando a família é pobre. A criança abandona a escola quando a escola é pobre, principalmente de aprendizagens significativas, portanto, de futuro” (MAIA, 2006, p. 173). Além de tirar das crianças e de suas famílias a responsabilidade pelas dificuldades na aprendizagem, esta diretriz estratégica indica que o governo assumiu para si a responsabilidade pela oferta de uma educação capaz de prover aos alunos as condições necessárias para a aprendizagem.

A análise do segundo governo indica, portanto, uma clara visão quanto às diretrizes estratégicas mas que, ao mesmo tempo, havia espaço para o diálogo de forma a adaptar e aprimorar os programas governamentais em função das falhas ou dificuldades encontradas ao longo do processo de implementação. A mudança cultural observada também é resultado de um processo de seleção de professores e gestores escolares aliado a um intenso processo de formação continuada, com o desenvolvimento de material próprio que atenda às características da realidade local, levando à formação de uma massa crítica capaz de gerar feedback para o próprio processo de construção e implementação de políticas educacionais.

Honig (2006) destaca o papel da persuasão como estratégia para a implementação que, no caso em análise, pode ser considerada como todo o processo de comunicação das ideias dos gestores centrais para toda a rede e que envolveu desde a promulgação de leis que alteraram o processo seletivo para o magistério, até aspectos mais instrumentais, como os cursos de formação continuada para professores, diretores e coordenadores escolares. Além disso, as mudanças envolveram os incentivos – plano de carreiras e premiação das escolas alfabetizadoras – e a supervisão, com o aumento do papel e da relevância dos coordenadores pedagógicos. Ainda, especificamente na área educacional, o ponto central recai nos esforços empreendidos nos aspectos pedagógicos, com a realização rotineira de formação continuada, aliada ao desenvolvimento de um material próprio de alfabetização, como o recomendado pelo estudo clássico de McLaughlin (1975).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo central compreender o processo de implementação da política educacional em Sobral no período 1997-2004, cobrindo duas gestões. Tal período foi selecionado em virtude de representar duas etapas importantes da política local: a primeira representou uma mudança em relação às práticas de governos anteriores, com a implantação de processos administrativos e seletivos para o magistério municipal; a segunda por simbolizar uma mudança de rumo em relação à primeira gestão – embora a educação permanecesse como prioridade –, com foco em diferentes áreas que dessem suporte ao processo de alfabetização das crianças e que conferiu as principais características da política educacional do município de Sobral.

A análise desse processo foi baseado nas teorias de implementação e na perspectiva híbrida, ou seja, leva em consideração que na fase da implementação há influências das perspectivas top down e bottom up. De forma mais específica, adotou a proposta analítica de Oliveira e Couto (2019) que enfatiza a importância das diretrizes estratégicas elaboradas pelos atores centrais do jogo político. Além disso, considera a influência das políticas públicas sobre o processo político, ou seja, a possibilidade de os atores influenciarem a própria política. Os autores analisaram o modelo em políticas que envolvem relações intergovernamentais e este artigo, por seu turno, analisa uma política municipal em um pequeno município e enfocou, então, o papel dos atores centrais e a influência que os demais atores tiveram sobre a implementação da política pública.

A principal característica, nas duas gestões, refere-se ao papel decisivo dos atores centrais – ou seniores – na definição das diretrizes estratégicas e, portanto, dos objetivos da política. No primeiro governo houve mudanças institucionais significativas em relação às práticas anteriores, notadamente marcadas por aspectos patrimonialistas e clientelísticos. As principais resistências relatadas no período são de políticos, que perderam a possibilidade de indicar professores para as escolas. Apesar de vencer essas resistências e ter conseguido implementar suas diretrizes, os resultados na aprendizagem das crianças foi aquém do esperado, levando a uma reflexão e mudanças nas estratégias de atuação, mas com a manutenção do foco na educação.

Com a reeleição, novas diretrizes estratégicas foram elaboradas, tendo como foco a alfabetização de crianças. Para tanto, alguns eixos de ação foram estabelecidos, com foco na gestão da rede, formação e seleção de professores e gestores escolares, na ação pedagógica, valorização dos professores e monitoramento do desempenho dos alunos. Diferentemente da gestão anterior, a maior parte dos programas previstos nos eixos sofreu modificações ao longo dos anos, mas a sua essência está presente até os dias de hoje, refletindo um processo de adequação dos instrumentos à realidade que se encontrava. Ou seja, embora o foco continuasse nas diretrizes estratégicas, havia flexibilidade nos programas, e também na alta cúpula, para incorporar as sugestões que vinham dos atores responsáveis pelo processo de implementação. As mudanças ocorreram de forma a fortalecer as ações, sem alterar os objetivos iniciais.

Este caso revela a importância dos atores centrais na definição das diretrizes estratégicas e que, portanto, definiram o norte da política educacional. Havia clareza quanto aos problemas principais e dos objetivos a se alcançar, levando à elaboração de instrumentos normativos capazes de alterar as regras do jogo anterior e indicar o caminho a seguir. Também é relevante destacar o papel dos implementadores, que influenciaram aspectos importantes dos programas, mas sem alterar o objetivo central da política pública, o de apresentar excelência nos resultados da alfabetização das crianças nos anos iniciais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, G.; HALPERIN, M.. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. *World Politics*, v. 24, 1972. Supplement.

BARRETT, S.; FUDGE, C. *Policy and action*. London: Methuen, 1981

BARRET, S.; HILL, M. Policy, bargaining and structure in implementation theory: towards an integrated perspective. *Policy and Politics*, v. 12, n. 3, pp. 219-40, 1984.

BECSKEHÁZY, I. Institucionalização do direito à educação de qualidade: o caso de Sobral, CE. 2018. 442 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018a.

BECSKEHÁZY, I. Sobressaltos ou fortuna. In: DALMON, D. L.; SIQUEIRA, C. (org.). *Políticas educacionais no Brasil. O que podemos aprender com casos reais de implementação?* 1. ed. São Paulo: Edições SM, 2018b. p. 204-228.

- BRAGA, F. M.; PLANK, D. N.; SOARES NETO, J. J. S. Lições de um estudo de caso de implementação de políticas educacionais – o desafio de reformar o ensino médio. In: XIMENES, D. A. (org.), *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e interestoriais*. Brasília: Enap, 2018.
- DATNOW, A. and PARK, V. Conceptualizing policy implementation. In G. SYKES et al. (eds.), *Handbook of education policy research*. Routledge: Abingdon, 2009.
- ELMORE, R. F. Backward Mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, v. 94, n. 4, pp. 601–616, 1979.
- GOMES, R. C. Stakeholder management in the local government decision-making area: evidences from a triangulation study with the English local government. *RAC, Edição Especial*, p. 77-98, 2006.
- GOMES, R. C.; LIDDLE, L.; GOMES, L. O. M. A five-sided model of stakeholder influence: a cross-national analysis of decision making in local government. *Public Management Review*, v. 12, n. 5, 2010.
- HILL, M.; HUPE, P. *Implementing public policy*. London: Sage, 2002.
- HJERN, B.; PORTER, D. O. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, v. 2, n. 3, p. 211-227, 1981.
- HONIG, M. I. Complexity and policy implementation: challenges and opportunities for the field. In M. Honig, *Education policy implementation as a field of research and practice*, chapter 1, New York: State University of New York Press, 2006.
- HOOD, C. *The tools of government*. Chatham, NJ: Chatham House Pblrs., 1986.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018. Brasília: Inep, 2018.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral-CE*. Brasília: Inep, 2005. 171 p. (Série Projeto Boas Práticas na Educação, n. 1).
- LIMA, L.L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, pp. 101-111, 2013.
- LINDER, S. H.; PETERS, B. G. Relativism, contingency and the definition of success in implementation research. *Policy Studies Review*, v. 7, n. 1, p. 116-127, 1987.
- LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage, 1980.
- LOTTA, G. S. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. Tese (Departamento de Ciência Política), USP, 2010.
- LOWI, T. J. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.
- MCLAUGHLIN, M. W. *Macro and micro implementation*. Santa Monica, California: The Rand Corporation, 1975.
- MAIA, M. H. *Aprendendo a marchar: os desafios da gestão municipal do ensino fundamental e da superação do "analfabetismo escolar"*. 2006. 187 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.
- MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. *Implementation as evolution*. In: S. THEODOULOU; M. CAHN, *Public policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

- MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, pp. 145–174, 1995.
- MULLER, P.; SUREL, Y. A análise das políticas públicas. Pelotas: Educat, 2002
- NAKAMURA, R. T.; SMALLWOOD, F. The politics of policy implementation. New York: St. Martin's, 1980.
- OLIVEIRA, V. E.; COUTO, C. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. In: G. LOTTA (Org.), Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília: ENAP, 2019.
- PEREZ, J. R. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? *Educ. Soc.*, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, Dez. 2010.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. Implementation. 3ª ed. Berkeley: University of California, 1984.
- SABATIER, P. A. Top-down and *bottom-up* approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 1, p. 21–48, 1986.
- SALAMON, L. The tools of government: a guide to the new governance. Oxford University Press, 2002.
- SALAZAR-MORALES, D A. Sermons, carrots or sticks? Explaining successful policy implementation in a low performance institution. *Journal of Education Policy*, v. 33, n. 4, 2018.
- SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In G. HOCHMAN; M. ARRETCHÉ; E. MARQUES (orgs.), Políticas Públicas no Brasil (pp. 65-86). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- SUMIYA, L. Sobral e a garantia da aprendizagem de todas as crianças. São Paulo: Fundação Tide Setubal. 2019. Disponível em: https://portalidea.org.br/uploads/lilia_sobral.pdf. Acesso: 10 jul. 2019.
- SUMIYA, L. A. A hora da alfabetização: atores, ideias e instituições na construção do PAIC-CE. 2015. 247f. Tese (Doutorado em Administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.
- SUMIYA, L. A.; FRANZESE, C. Relações intergovernamentais: O Fundef e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo. In: C. G. VIEITEZ; R. E. M. BARONE. (Org.). Educação e Políticas Públicas - Tópicos para o Debate. São Paulo: Junqueira & Marin Editores, 2007.
- VANMETER, D. S.; VANHORN, C. E. The policy implementation process: a conceptual framework. *Administration and Society*, v. 6, n. 4, 445-88, 1975.
- VIENNET, R.; PONT, B.. Education policy implementation: a literature review and proposed framework. OECD Education Working Papers, n. 162. Paris: OECD Publishing, 2017.
- YANOW, D. Tackling the implementation problem: epistemological issues in implementation research. In: PALUMBO, D. J.; CALISTA, D. J. Implementation and the policy process. Connecticut: Greenwood Press, 1990. p. 213-227.