



A escola como espaço de implementação de políticas: contextos e aprendizagens de um programa de apoio à qualidade da educação

School as a space for policy implementation: contexts and learning from a program to support the quality of education

 **Sofia Lerche Vieira**
Doutorado em Educação
Universidade Estadual do Ceará –UECE.
Fortaleza, Ceará – Brasil.
sofialerche@gmail.com

 **Eloisa Maia Vidal**
Doutorado em Educação
Universidade Estadual do Ceará –UECE.
Fortaleza, Ceará – Brasil.
eloisamvidal@yahoo.com.br

 **Willana Nogueira Medeiros Galvão**
Mestre em Educação
Universidade Estadual do Ceará– UECE
Fortaleza, Ceará – Brasil.
willananogueira@gmail.com

Resumo: O artigo discute a implementação de uma iniciativa de apoio à educação – Parceria Votorantim pela Educação (PVE) – em seis escolas de três municípios: Resende (RJ), Aracruz (ES) e Governador Mangabeira (BA). O objetivo é entender como a iniciativa foi implementada em cada escola e como os atores interpretaram e reinterpretaram as ações associadas ao programa. Os dados foram obtidos em pesquisa de campo, com aplicação de questionários semiestruturados, roteiro de registros e documentos cedidos pelas escolas, e informações obtidas em bases de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Observou-se diferentes usos de iniciativas propiciadas pelo Programa. Tal constatação confirma a hipótese de que as escolas fazem políticas e as interpretam conforme suas percepções e possibilidades. Percebe-se que a presença do PVE nas escolas não é robusta, limitando-se a iniciativas mais pontuais e que as aprendizagens suscitadas variam conforme os contextos das escolas e dos municípios.

Palavras-chave: Parceria Votorantim pela Educação. Implementação de políticas. Escolas.

Abstract: This paper discusses the implementation of an initiative to support education - Parceria Votorantim pela Educação Program (PVE) - in six schools from three municipalities: Resende (RJ), Aracruz (ES) and Governador Mangabeira (BA). Its purpose is to understand how this initiative was implemented in each school and how the actors interpret and reinterpret program-related actions. The data were obtained in field research, with semi-structured questionnaire application, guide of records and documents provided by the schools and information obtained in the data base of Anísio Teixeira National Institute of Studies and Educational Research. It was observed the use of different initiatives provided by the Program. This finding corroborates the hypothesis that schools make policies and interpret them according to their perceptions and possibilities. It is clear that PVE presence in schools is not sturdy once it is limited to specific initiatives and that the evoked learning varies according to schools and municipalities context.

Keywords: Parceria Votorantim pela Educação. Policies implementation. Schools.

Cite como

(ABNT NBR 6023:2018)

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia; GALVÃO, Willana Nogueira Medeiros. A escola como espaço de implementação de políticas: contextos e aprendizagens de um programa de apoio à qualidade da educação. *Dialogia*, São Paulo, n. 37, p. 1-22, e18866, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/dialogia.n37.18866>.

American Psychological Association (APA)

Vieira, S. L., Vidal, E. M., & Galvão, W. N. M. (2021, jan./abr.). A escola como espaço de implementação de políticas: contextos e aprendizagens de um programa de apoio à qualidade da educação. *Dialogia*, São Paulo, 37, p. 1-22, e18866. <https://doi.org/10.5585/dialogia.n37.18866>.

Introdução

O presente artigo discute achados de pesquisa relativos à implementação do Programa Parceria Votorantim pela Educação (PVE) em escolas municipais localizadas em Aracruz (ES), Resende (RJ) e Governador Mangabeira (BA). Em cada um dos municípios, foram visitadas duas escolas, totalizando seis no conjunto da amostra. O intuito é identificar aspectos relacionados à implementação do referido programa no cotidiano de escolas beneficiárias.

A crise do capitalismo no Brasil emerge a partir década de 1980, e afeta diretamente a estrutura do Estado, abrindo flanco para a implementação de medidas alinhadas ao neoliberalismo, com o argumento de promover a modernização do Estado, principalmente no que diz respeito ao controle dos serviços prestados, que ganha destaque. São propostas duas possibilidades para superação da crise: a privatização dos serviços públicos fornecidos pelo Estado ou a introdução da lógica do mercado no aparelho estatal para realização de atividades de sua responsabilidade.

Essa concepção neoliberal está associada à defesa de “menos estado, mais mercado”, que, segundo Montaña (2010, p. 26), deságua “basicamente em três frentes articuladas: o combate ao trabalho (às leis e políticas trabalhistas e às lutas sindicais e da esquerda), a chamada ‘reestruturação produtiva’ e a ‘reforma do estado’”. Para ele, as parcerias entre os setores públicos e privados são uma tendência de investimento que cresce internacionalmente.

Com o intuito de organizar o Estado para esse novo momento, é criado um modelo de gestão, a Nova Gestão Pública, que pretende ser uma resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. Assim, as reformas gerenciais conduzidas no Brasil nos anos de 1980 e 1990 propunham, como estratégia, descentralizar os serviços públicos, mantendo a responsabilidade financeira e regulatória do Estado, abrindo espaço para a criação de novos tipos de organização. Morales (1998) chama atenção para o fato de que elas são organizações que não são estatais, nem privadas, não têm fins lucrativos, e sua finalidade é oferecer serviços de interesse público, de natureza concorrencial, com métodos de funcionamento do setor privado. Essas instituições vão constituir o chamado Terceiro Setor, que adquire forte protagonismo na educação brasileira, ao longo das últimas três décadas.

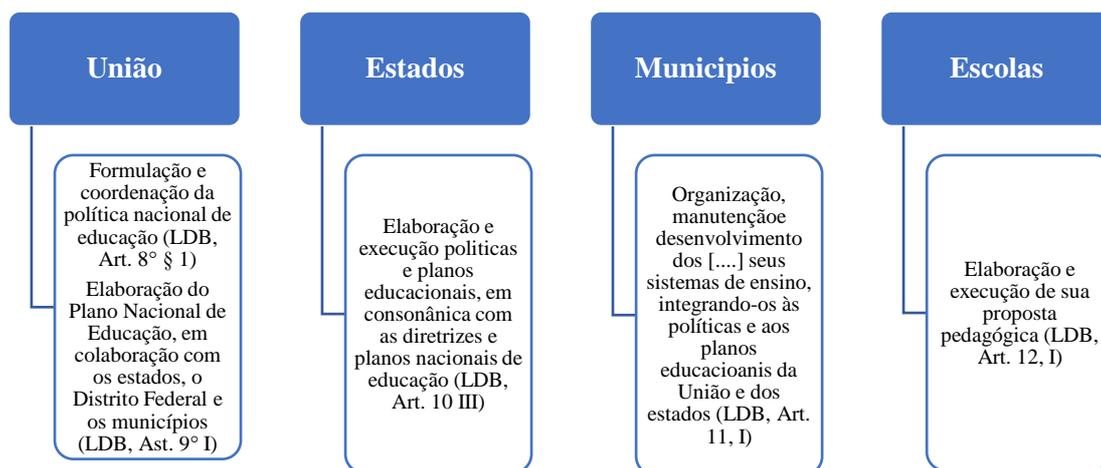
Nesse contexto, público e privado, Estado e terceiro setor, passam a estabelecer parcerias que dão origem e até asseguram a implementação de políticas públicas. No campo educacional, apoiado na justificativa de promover uma educação eficaz, as organizações não governamentais passam a atuar em todo o território nacional. De forma flexível, competitiva e descentralizada, o governo estabelece parcerias por meio da descentralização, da setorialização e da focalização de

políticas para a área. Assim, cria-se uma relação em que governo e terceiro setor se articulam dinamicamente por cooperação e por conflito.

Para Giddens (2001, p. 109), a ideia de parceria público-privada, tanto para a execução das políticas sociais como para o mercado propõe “uma nova sinergia entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados, mas tendo em mente o interesse público”. O caráter não governamental assumido pelo terceiro setor aponta uma importante questão na medida em que essas organizações passam a ter um poder cada vez maior. No caso brasileiro, a participação de organizações não governamentais tem ocorrido nos âmbitos federal, estadual e municipal, sendo este último, afetado por programas e por projetos diversos, de instituições variadas, mas que mantêm um denominador comum: a ideia de que a gestão pública é onerosa, pouco eficiente e apresenta problemas de capacidade técnica.

Na educação brasileira, os três entes federados (União, Estados e Municípios) são responsáveis, em maior ou menor grau, pela formulação e pela implementação de políticas, com diferentes incumbências e responsabilidades. A legislação reconhece a escola como espaço de implementação de políticas, ao situar suas incumbências ao lado daquelas relativas à União, aos estados e aos municípios. A Figura 1 mostra as atribuições das diferentes instâncias do Poder Público no campo educacional.

Figura 1 - Formulação e implementação de políticas



Fonte: Elaboração das autoras.

Examinando-se a legislação, seria possível inferir que apenas a União e os estados elaboram e formulam políticas. Na prática, como entes autônomos da federação, os municípios se incumbem de políticas, com ampla liberdade para implementar suas próprias iniciativas. As escolas, por sua

vez, também “fazem política” (Ball, Maguire & Brown, 2016). As políticas, enquanto ações implementadas por sujeitos, podem ser deflagradas em pontos diferentes das escalas de governança. Por isso mesmo, pode-se afirmar que assumem “diferentes trajetórias e expectativas de vida [...], algumas políticas são formuladas ‘acima’ e outras são produzidas nas escolas ou pelas autoridades locais, ou simplesmente tornam-se abordagens da ‘moda’ na prática sem um início claro” (p. 19). Por essa razão, justifica-se o interesse pelo conteúdo e pela forma das políticas no âmbito escolar.

A autonomia da escola é prevista em lei no dispositivo de que “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (LDB, Art. 15). A autonomia escolar é variável em função de definições dos próprios entes federados, assim como de diferenças entre os tipos e os tamanhos de escolas, a composição de suas equipes escolares e o quantitativo de alunos.

Para além das orientações legais, a autonomia da escola é tema importante do debate contemporâneo em política educacional. Alguns autores defendem que reformas recentes em países e em sistemas têm buscado ampliar a autonomia da escola sob o argumento de melhoria dos seus processos de gestão. A respeito do tema, Barroso (2003, p. 49-50) sugere que

[...] a ‘autonomia’ tem sido uma ficção, na medida em que raramente ultrapassou o discurso político e a sua aplicação esteve sempre longe da concretização efectiva das suas melhores expectativas. Mas ela tem sido uma "ficção necessária" porque é impossível imaginar o funcionamento democrático da organização escolar e a sua adaptação à especificidade dos seus alunos e das suas comunidades de pertença, sem reconhecer às escolas, isto é, aos seus actores e aos seus órgãos de governo, uma efectiva capacidade de definirem normas, regras e tomarem decisões próprias, em diferentes domínios políticos, administrativos, financeiros e pedagógicos.

Independentemente das diferentes visões teóricas sobre a questão da autonomia escolar, é oportuno compreender que as escolas são os espaços onde as políticas tomam corpo e são implementadas. Ao fazê-lo, na maioria das vezes, incorporam dimensões próprias às políticas que a ela chegam, as quais decorrem não apenas da visão dos atores que nela atuam, como, também, dos contextos em que se inserem.

O trabalho empírico trouxe à tona aspectos da gestão cotidiana das unidades pesquisadas que pareceu oportuno iluminar. Feitas essas considerações introdutórias, o texto está organizado em partes onde são descritos e analisados: 1. Procedimentos metodológicos do estudo; 2. Escolas pesquisadas; 3. Como o PVE chega às escolas; e, 4. Reflexões sobre os achados de pesquisa.

Procedimentos metodológicos do estudo

Criado em 2008, o programa Parceria pela Valorização da Educação (PVE) do Instituto Votorantim, tem como objetivo contribuir para a melhoria da educação pública nos municípios onde ocorrem atividades das empresas em que a Votorantim é acionária. Atua em parceria com as secretarias municipais de educação em duas frentes: fortalecimento da gestão e mobilização social. No fortalecimento da gestão, o PVE contribui diretamente para a qualificação da oferta de ensino, buscando o desenvolvimento de competências profissionais de técnicos das secretarias de educação, gestores educacionais e escolares. Em mobilização social, o foco é o engajamento da comunidade, visando o aumento da participação local nas demandas por uma educação de qualidade. São utilizadas ferramentas que aproximam as famílias das escolas, incentivando e fortalecendo os conselhos escolares e estimulando o protagonismo infantil.

Para a escolha dos municípios que compõem a amostra, adotou-se como critérios: a) participação no PVE em 2019; b) pelo menos três anos de PVE ativo considerando 2019 como referência; c) exclusão de municípios com 3 anos ou mais de descontinuidade imediatamente antes de 2017, última edição do Ideb e d) ter mais de 5 anos no PVE, mesmo com descontinuidades. Obteve-se uma relação de 12 municípios, sobre os quais se aplicaram novos critérios, a saber: a) população dos municípios segundo o PVE que classifica em pequeno, médio e grande; b) o maior Ideb 2017 nos anos iniciais na rede municipal e nos anos finais na rede pública e c) possuir escolas com participação em todas as edições do Ideb anos iniciais e anos finais.

Assim, os três municípios selecionados foram Governador Mangabeira (BA), Aracruz (ES) e Resende (RJ) e, em cada um deles, duas escolas municipais. Em Aracruz, as escolas selecionadas foram a Placidino Passos e a Luiza Silvina Jardim Rebuzzi; em Governador Mangabeira, a Escola Professora Elza de Sousa da Silva e Escola Maria do Carmo Souza do Santos, antigo Centro Paroquial (por não haver informações disponíveis no *site* do Inep sobre a escola, trabalhou-se com dados do Centro Paroquial) e, em Resende, as Escolas Municipais Noel de Carvalho e Dona Mariucha. No caso das escolas, nem todas possuem a série histórica completa do Ideb. As atividades relativas à pesquisa de campo obedeceram aos procedimentos éticos estabelecidos para a pesquisa científica em Ciências Humanas, com todos os entrevistados sendo informados sobre os objetivos da pesquisa e assinando Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Escolas pesquisadas

As seis escolas pesquisadas apresentam perfis diferenciados, como é possível observar no Quadro 1.



Quadro 1 – Dados gerais das escolas visitadas

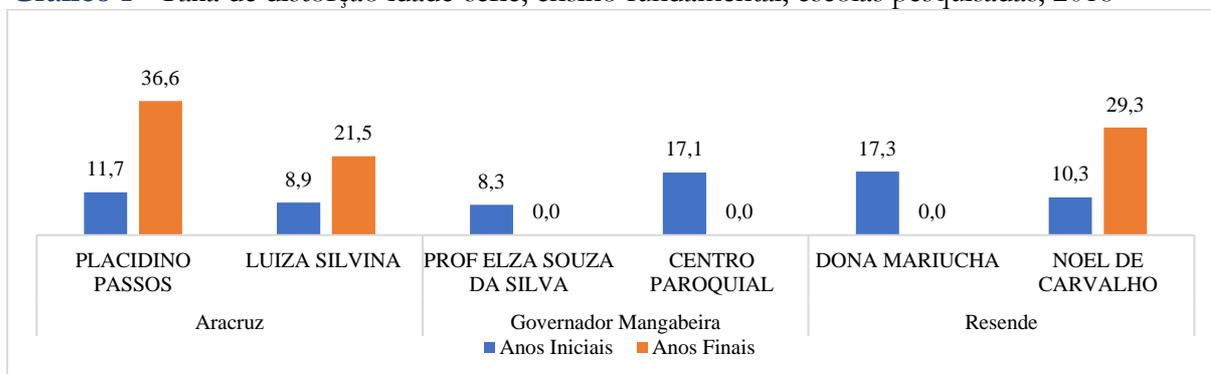
Escolas	Total turmas	Matrículas	Ensino Fundamental
Placidino Passos	38	879	Anos iniciais e finais
Luiza Silvina Jardim Rebuzzi	34	992	Anos iniciais e finais
Maria do Carmo Souza Santos (Centro Paroquial)	7	190	Anos iniciais
Prof Elza Souza da Silva de Jesus	12	301	Anos iniciais
Noel de Carvalho	30	1.009	Anos iniciais e finais
Dona Mariucha	14	433	Anos iniciais

Fonte: Elaboração dos autores com base no roteiro de observação, 2019.

Os dados apresentados no Quadro 1 mostram que as escolas visitadas possuem matrículas em 2019 que variam de 300 a 1.010. Das seis escolas, três ofertam o ensino fundamental completo, e três, apenas anos iniciais.

A taxa de distorção idade-série é um indicador de eficiência do sistema de ensino, e, por isso, procurou-se observá-lo nas escolas pesquisadas, como mostra o Gráfico 1, para os anos iniciais e finais em 2018.

Gráfico 1 - Taxa de distorção idade-série, ensino fundamental, escolas pesquisadas, 2018

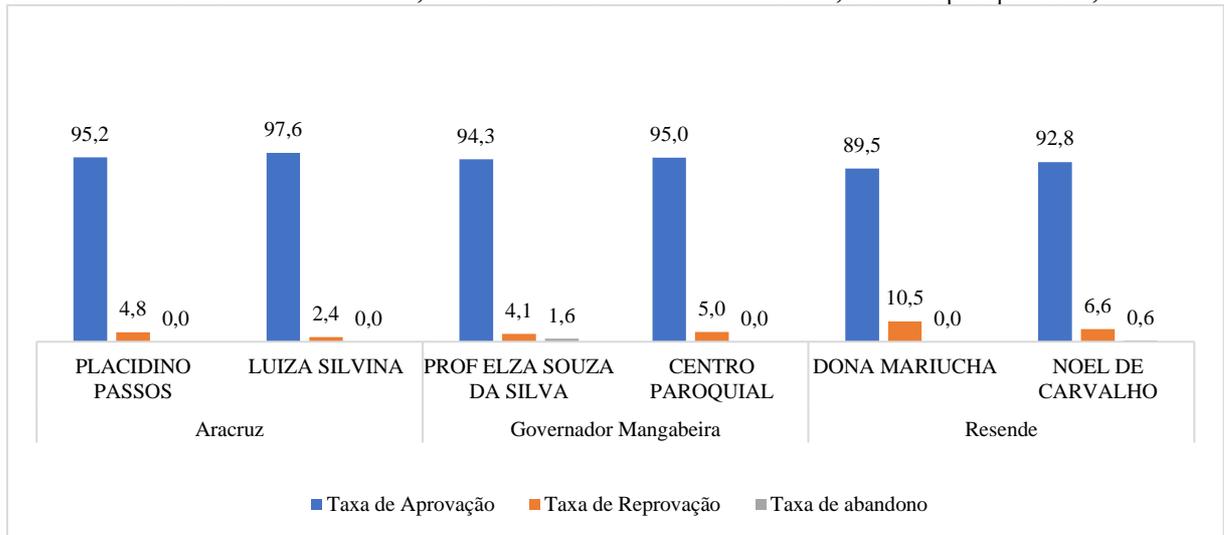


Fonte: Indicadores educacionais, Inep, 2019.

Quatro das escolas pesquisadas apresentam taxas de distorção idade-série maiores do que 10% nos anos iniciais do ensino fundamental, o que evidencia acesso tardio à escola ou reprovação e abandono escolar. A situação das três escolas que ofertam anos finais, mostra também que os percentuais de distorção são superiores a 20%, chegando a 36,6% numa das escolas de Aracruz e a 29,3% na escola de Resende.

Quando se analisa as taxas de rendimento das escolas nos anos iniciais em 2018, como mostra o Gráfico 2, observa-se que a distorção idade-série tem mais relação com a reprovação do que com o abandono, especialmente nas escolas do município de Resende.

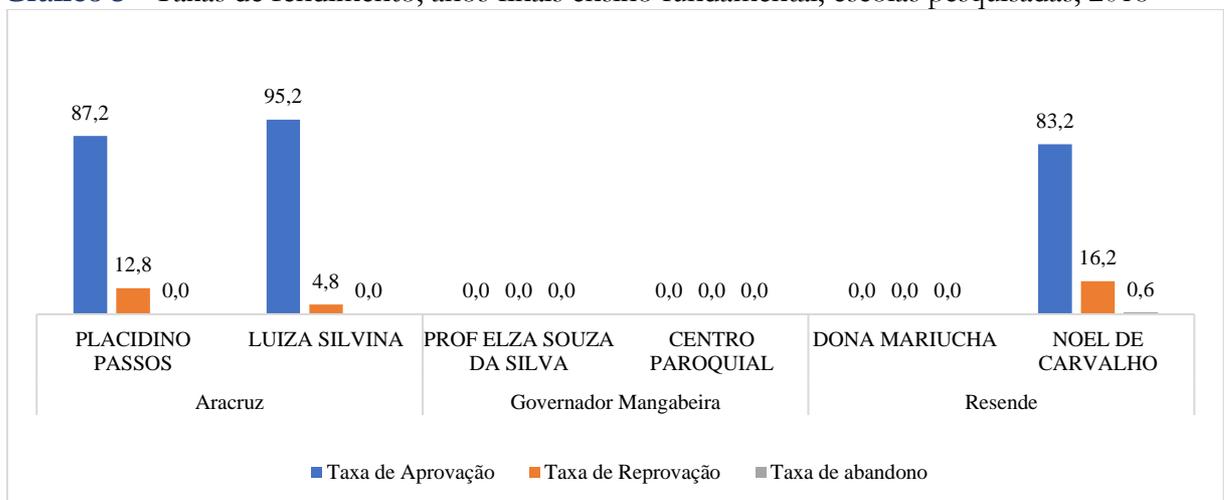
Gráfico 2 - Taxas de rendimento, anos iniciais ensino fundamental, escolas pesquisadas, 2018



Fonte: Indicadores educacionais, Inep, 2019.

A situação dos anos finais também guarda a mesma relação, como é possível observar no Gráfico 3.

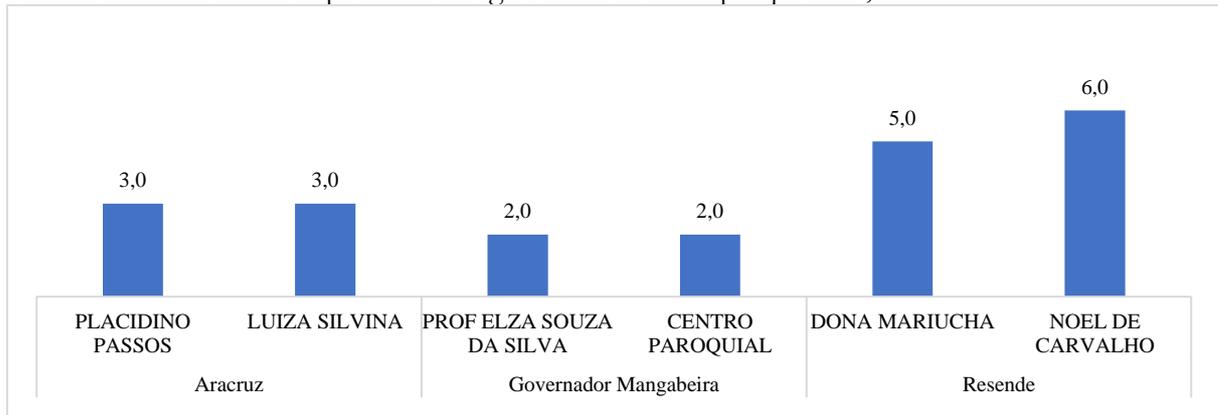
Gráfico 3 - Taxas de rendimento, anos finais ensino fundamental, escolas pesquisadas, 2018



Fonte: Indicadores educacionais, Inep, 2019.

Em 2014, o Inep construiu um indicador, o Índice de Complexidade de Gestão (ICG), que classifica as escolas em níveis de 1 a 6 com base nos dados disponíveis do Censo Escola, e quanto maior o nível, mais complexa é a oferta escolar. O Gráfico 4 mostra o nível de complexidade de gestão das escolas em 2018.

Gráfico 4 - Nível de complexidade de gestão das escolas pesquisadas, 2018

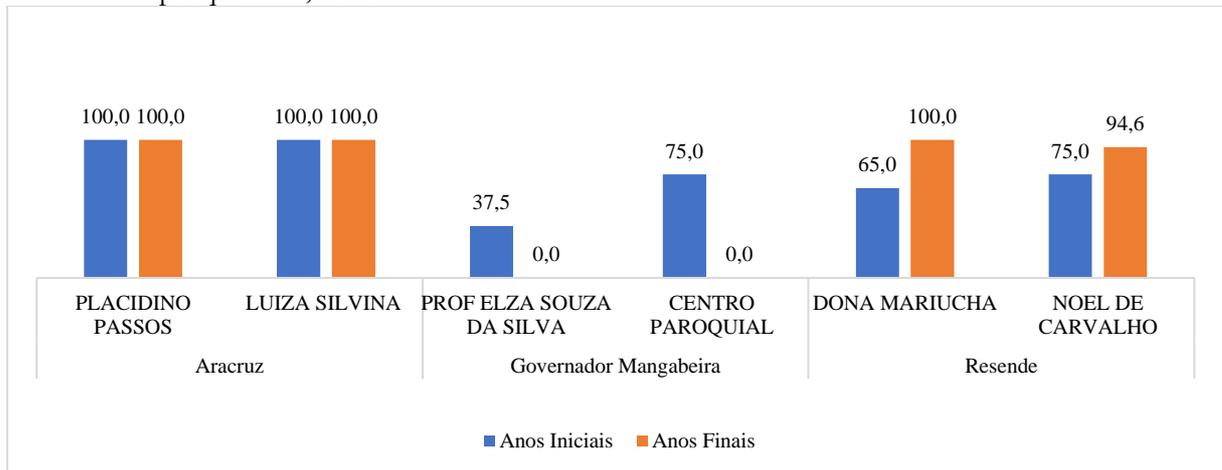


Fonte: Indicadores Educacionais, Inep, 2019.

Pelos valores apresentados, observa-se uma grande disparidade entre as escolas pesquisadas, sendo as de Governador Mangabeira as que apresentam menor nível de complexidade de gestão, e as de Resende, maior complexidade.

Outro indicador importante é a formação dos docentes, como mostra o Gráfico 5 para os anos iniciais e finais do ensino fundamental em 2018. Dados do Censo Escolar informam oferta de anos finais do ensino fundamental na escola Dona Mariucha, de Resende, situação que se modificou em 2019, quando foi extinta essa oferta.

Gráfico 5 - Percentual de docentes com formação de nível superior ensino fundamental, escolas pesquisadas, 2018



Fonte: Indicadores educacionais, Inep, 2019.

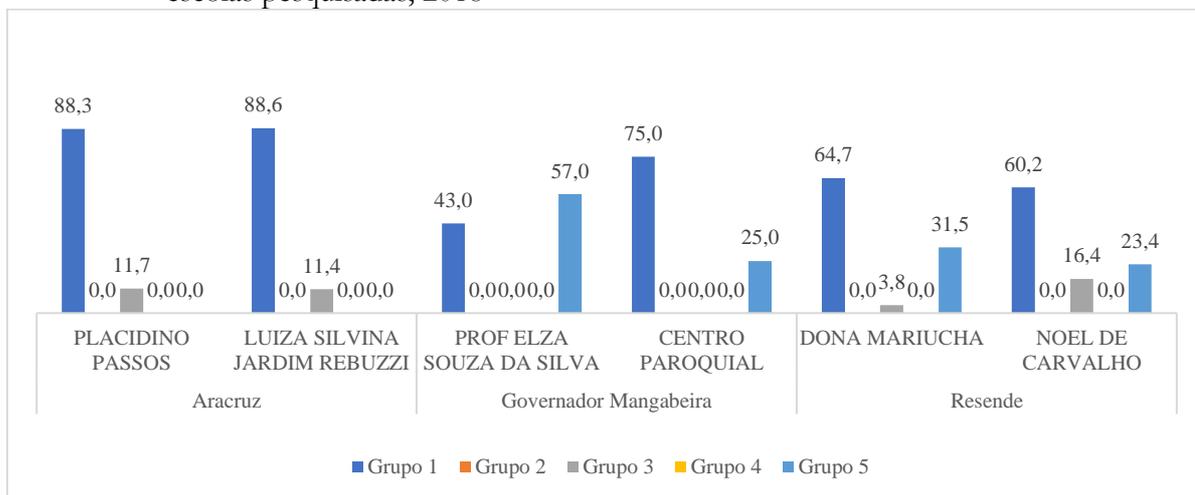
Conforme estabelece a LDB, no seu art. 62,

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.

Nas Disposições Transitórias do texto promulgado em 1996, previa-se que “até o fim da Década da Educação somente” seriam “admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço” (Art. 87, §4º). Em Aracruz, 100% dos docentes das duas escolas possuem formação de nível superior; em Governador Mangabeira, 37,5% e 75% dos docentes de cada escola atendem a esse perfil para atuação nos anos iniciais do ensino fundamental, e, em Resende, 65% e 75% dos professores de cada escola possuem formação de nível superior para atuação nos anos iniciais, e 94,6% dos docentes dos anos finais da escola Noel de Carvalho possuem formação de nível superior. Esses dados mostram que tanto as escolas de Governador Mangabeira quanto as de Resende trabalham com professores que não atendem às disposições legais.

A partir de 2014, o Inep criou um indicador para classificar os docentes segundo a adequação de sua formação inicial à disciplina e à etapa de atuação na educação básica, com vistas a avaliar o cumprimento das orientações legais. O indicador de Adequação da Formação Docente (AFD) calcula a porcentagem de professores em cada um dos cinco perfis de regência das disciplinas nos anos iniciais e finais do ensino fundamental. O grupo 1 representa a situação ideal. O Gráfico 6 mostra dados relativos à adequação da formação docente, em 2018, nas escolas pesquisadas.

Gráfico 6 - Percentual de adequação da formação docente, anos iniciais ensino fundamental, escolas pesquisadas, 2018



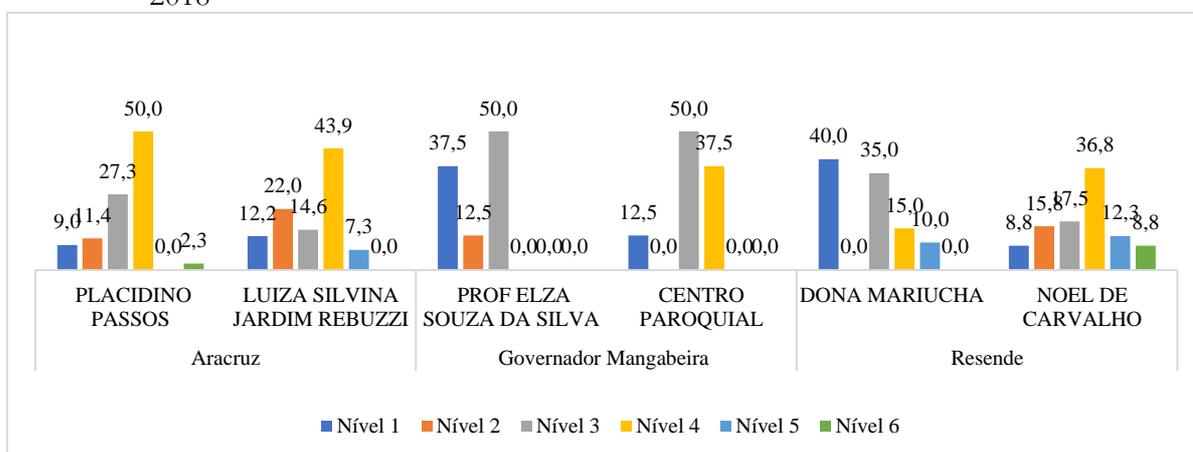
Fonte: Indicadores educacionais, Inep, 2019.

Constata-se que 88% dos docentes dos anos iniciais do ensino fundamental das duas escolas de Aracruz estão com sua formação adequada às disciplinas que lecionam; 43% e 75% dos docentes das duas escolas de Governador Mangabeira encontram-se também em adequação da formação docente, e 64,7% e 60,2% dos professores das duas escolas de Resende estão nessa

situação. Nas escolas de Governador Mangabeira e de Resende há percentuais expressivos de docentes no grupo 5, que são “docentes sem formação superior” (Inep, 2019).

O Indicador do Esforço Docente (IED) procura mensurar o esforço empreendido pelos docentes da educação básica no exercício de sua profissão. São utilizadas quatro variáveis, quais sejam: número de escolas, etapas de ensino, turnos em que o docente leciona e o número de alunos que atende. Para os anos iniciais, os docentes pertencentes aos níveis 5 e 6 foram agregados como o grupo de esforço mais alto. Já nos anos finais e no ensino médio, consideraram-se com esforço elevado os docentes integrantes do nível 6. O Gráfico 7 apresenta informações sobre o esforço docente de cada escola em 2018.

Gráfico 7 - Percentual de docentes por nível de esforço, ensino fundamental, escolas pesquisadas, 2018



Fonte: Indicadores educacionais, Inep, 2019.

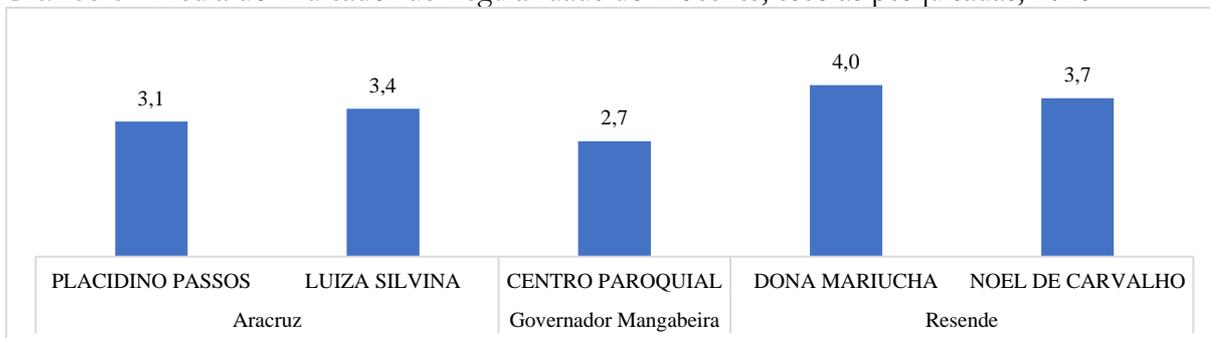
Nas duas escolas de Aracruz prevalecem docentes situados no nível 4; em Governador Mangabeira, 50% dos docentes das duas escolas estão no nível 3, e, em Resende, a situação de uma escola é muito diferente da outra – 75% dos docentes de Dona Mariucha encontram-se nos níveis 1 e 3, enquanto 36,8% dos docentes da Noel de Carvalho situam-se no nível 4.¹ É perceptível que, nas escolas, prevalecem os níveis 3 e 4 de esforço docente, situação considerada mediana, segundo a escala construída pelo Inep.

O Indicador de Regularidade do Docente (IRD), por sua vez, avalia a regularidade do corpo docente nas escolas de educação básica a partir da observação da permanência dos professores nas escolas nos últimos cinco anos (2014 – 2018), considerando a presença e a permanência do docente em uma mesma escola. A escala varia de 0 a 5, sendo que, quanto mais próximo de 0, mais irregular

¹ De acordo com Nota Técnica do Inep: Nível 1 - Docente que, em geral, tem até 25 alunos e atua em um único turno, escola e etapa. Nível 3 - Docente que, em geral, tem entre 25 e 300 alunos e atua em um ou dois turnos em uma única escola e etapa. Nível 4 - Docente que, em geral, tem entre 50 e 400 alunos e atua em dois turnos, em uma ou duas escolas e em duas etapas. (INEP, 2019).

é a presença do professor numa mesma escola. O Gráfico 8 mostra que as escolas de Resende são as que possuem maior regularidade docente, seguida das de Aracruz. Em Governador Mangabeira, apenas umas das escolas apresenta regularidade docente.

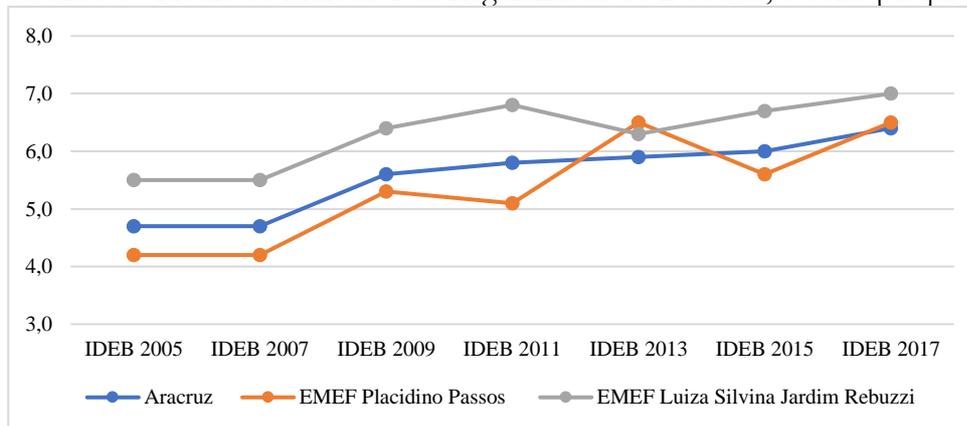
Gráfico 8 - Média do Indicador de Regularidade do Docente, escolas pesquisadas, 2018



Fonte: Indicadores educacionais, Inep, 2019.

No que se refere ao desempenho dos estudantes, o exame da série histórica 2005 – 2017 do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) permite identificar diferentes situações em relação aos municípios e as escolas. Em relação a Aracruz, o Gráfico 9 mostra que as duas escolas apresentam situações variadas em relação à média municipal, com a Luiza Silvana possuindo resultados superiores, e a Placidino Passos, inferiores, exceto em 2013.

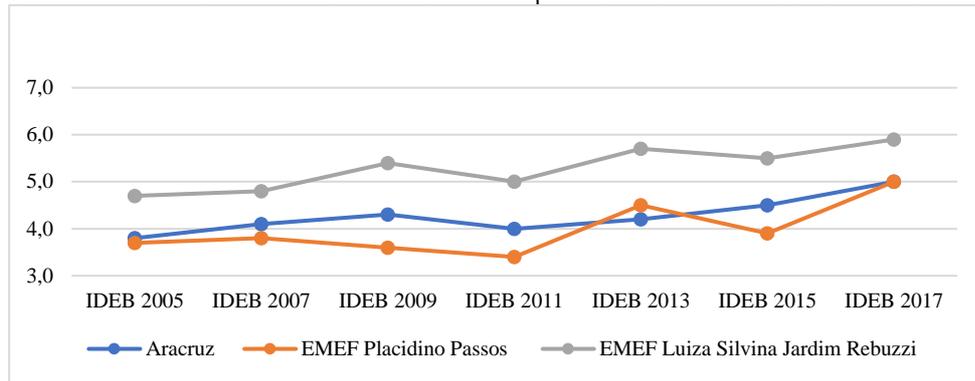
Gráfico 8 - Média do Indicador de Regularidade do Docente, escolas pesquisadas, 2018



Fonte: Inep, 2017.

O Gráfico 10 apresenta dados relativos ao Ideb dos anos finais do município de Aracruz, e a situação das duas escolas reproduz a dos anos iniciais.

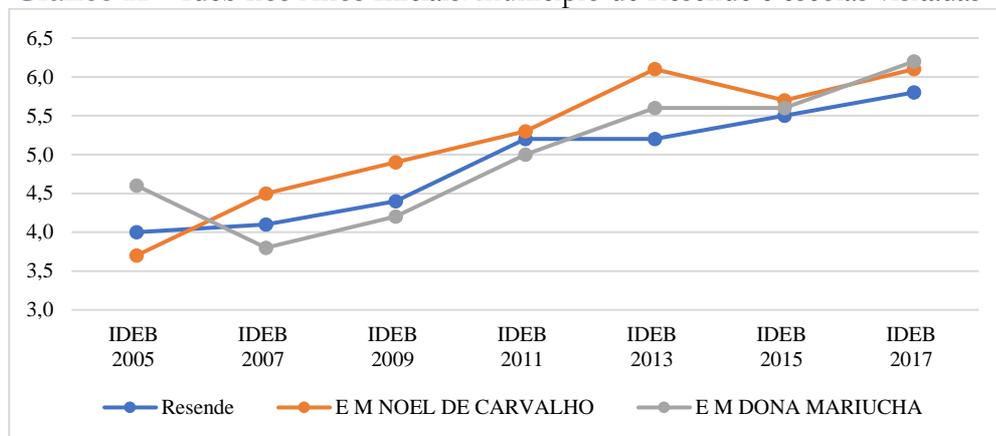
Gráfico 10 - Ideb nos Anos Finais: município de Aracruz e escolas visitadas



Fonte: Inep, 2017.

Em relação aos resultados das escolas de Resende no Ideb anos iniciais, o Gráfico 11 evidencia que o desempenho do município se mostrou inferior ao das duas escolas no período de 2013 a 2017. A escola Noel de Carvalho conta com os melhores resultados na série histórica 2005 - 2017, com exceção de 2005, quando alcançou resultado menor que o município e a escola Dona Mariucha.

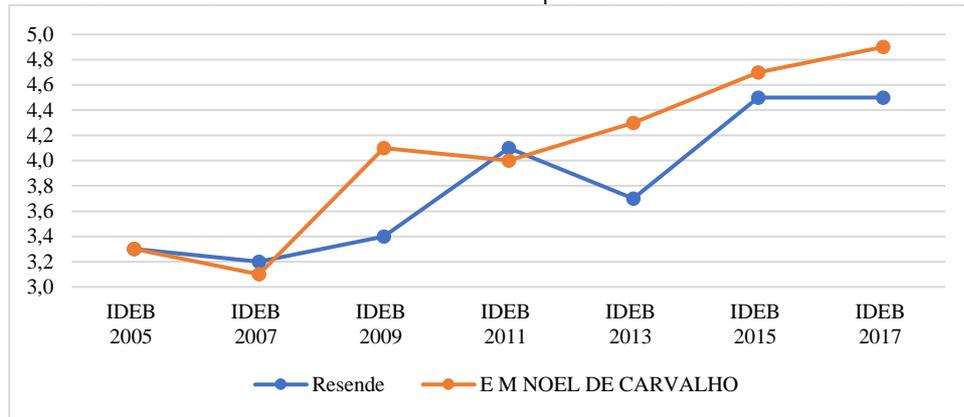
Gráfico 11 – Ideb nos Anos Iniciais: município de Resende e escolas visitadas



Fonte: Inep, 2017.

Nos anos finais, só foi possível comparar a Noel de Carvalho com o município de Resende, já que a Dona Mariucha não possui os anos finais do ensino fundamental. Observa-se que, com exceção dos anos de 2007 e 2011, a Noel de Carvalho apresenta melhores resultados que o município de Resende, como é possível verificar no Gráfico 12.

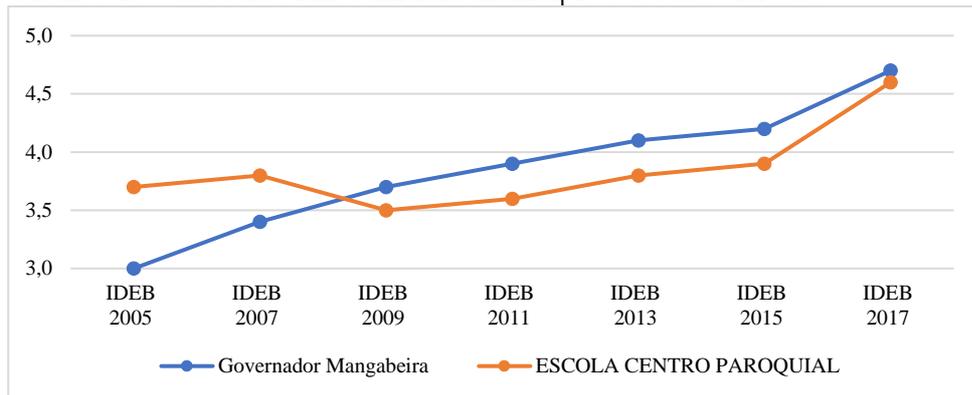
Gráfico 12 – Ideb nos Anos Finais: município de Resende e escolas visitadas



Fonte: Inep, 2017.

Em Governador Mangabeira, apenas uma das escolas possui a série histórica do Ideb anos iniciais, e, a partir de 2009, é sempre menor que o do município (Gráfico 13).

Gráfico 13 – Ideb nos Anos Iniciais: município e escolas visitadas



Fonte: Inep, 2017.

A outra escola pesquisada não apresenta Ideb nos anos que esse exame foi aplicado, por ter sido inaugurada em 2018.

Como o PVE chega às escolas

Em todos os municípios visitados, foram realizadas entrevistas nas escolas com a equipe gestora, os professores e os pais. Os sujeitos responderam questões a respeito do histórico do PVE em suas escolas, seus objetivos, os pontos fortes do programa e a articulação dele com os demais programas da Secretaria Municipal de Educação. Este tópico apresenta elementos para uma reflexão sobre como o PVE chega às escolas, registrando impressões das pesquisadoras sobre as unidades visitadas.

Escolas de Aracruz

As duas escolas de Aracruz são de grande porte, apresentando boa infraestrutura e espaço livre para socialização dos alunos. Os quadros de informações disponíveis expõem premiações recebidas, trabalhos de alunos, calendário anual, horário geral, avisos referentes às datas das avaliações externas, assim como seus respectivos indicadores. Foi possível observar, também, na visita às escolas, que não há nenhuma identidade visual do PVE.

As duas diretoras apresentam referências positivas do PVE e destacam as iniciativas de gestão (Plano de Ação) e fomento à leitura, com mostram os depoimentos.

É, plano de ação, autoavaliação, e isso aqui nós colocamos na participação. Foi mais ou menos isso aqui, e depois ele trabalhou a questão mesmo do resultado. [...] Ele ensinou muito a fazer o plano de ação daquele ano, como fazer... Depois daquilo ali, esse ano de 2017 foi o ano da avaliação realmente de indicadores de qualidade, que ele organizou certinho. Em 2018 foi o foco na leitura, daquela turma piloto, escolhia turma piloto (Diretora_Luiza Silvina).

O que elas fazem muito é visita de acompanhamento nas escolas, pergunta o que a gente está fazendo, olha nossos planos de ações tanto da gestão como da equipe pedagógica, o plano de ação nosso casado com o plano de ação da escola. E, nessas visitas, além de olhar, elas vão indagando as ações e como está caminhando, como é colocada em prática, se está em andamento ou não, o que funcionou e o que não e quer olhar registros, fatos que realmente comprovam (Diretora_Placidino Passos).

Os professores também registraram, nos seus depoimentos, percepções positivas a respeito dos projetos de leitura, inclusive, informaram que ampliaram o escopo da proposta apresentada pelo PVE no sentido de enriquecer e adequá-la à sua realidade. Entretanto, sabem apenas que existe a parceira com o PVE para a melhoria da aprendizagem, mas não conhecem os detalhes. Os pais/responsáveis também já ouviram falar do PVE, mas não sabem detalhes do programa. A dimensão de mobilização, como foi observada pela equipe técnica da Secretaria Municipal, ainda não conseguiu se desenvolver a contento, aspecto perceptível nas falas dos familiares. Referente aos projetos da Secretaria articulados ao PVE, foram citados os “Arautos da Leitura” e a “Comunidade de Leitores”, que já estão presentes nas escolas há mais de quatro anos.

Os gestores escolares citaram, como legado do PVE, o acompanhamento sistemático e individual dos alunos, a construção de padrões de registros de aprendizagens e o trabalho com resultados das avaliações de larga escala para planejamento pedagógico e estabelecimento de metas de aprendizagem. Os coordenadores pedagógicos são engajados e possuem seus planos de ação pedagógica organizados a partir do Plano de Ação da escola. Segundo uma das coordenadoras,

[...] O nosso [encontro] está previsto agora para o dia 28 de agosto, mas está relacionado a esse cronograma, plano de ação. [...] Que você tem uma meta de aprovação, é o plano tem que estar falando com meta de aprovação e aí vem monitorando...[...] A verdade é que é igual como você está fazendo um feijão com arroz, você mistura aquilo ali tudo, você trabalha o PVE garantindo aquilo que você já tem, não é de outro mundo, é aprendizagem e resultado, aprendizagem e resultado, trabalhar com focos (Coordenadora_Luiza Silvina).

Sobre o histórico do PVE, recordaram que a Secretaria acabou com a proposta anterior denominada “A escola que Vale” e implantou o PVE em 2017. Este começou com a presença de um consultor que orientou os gestores a elaborar um portfólio sobre a organização e a avaliação dos espaços escolares. Portanto, a avaliação institucional foi a primeira ação do PVE, na qual a gestão e toda a comunidade escolar avaliaram a escola por meio de um instrumento estruturado trazido pelo consultor.

Segundo os gestores escolares, o PVE enfatiza a análise e o replanejamento das ações que foram traçadas, e a importância do registro, e isso, para a direção da unidade escolar, é positivo, pois traz foco ao seu trabalho. Outro destaque diz respeito aos planos de ação, que são contextualizados, pois se baseiam nos resultados das avaliações externas como a do estado do Espírito Santo (PAEBES), no currículo, e no dia a dia da escola.

Escolas de Governador Mangabeira

No município de Governador Mangabeira foram visitadas as escolas Maria do Carmo Souza Santos e Professora Elza Souza da Silva, que possuem projetos arquitetônicos diferentes. A área construída da Maria do Carmo é pequena com salas de aula relativamente grandes, mas, devido à idade, apresenta problemas de conservação do prédio. A Elza Souza da Silva possui um prédio novo, inaugurado em 2018, com área livre e salas de aula amplas e arejadas.

Nas entrevistas foi possível perceber que as diretoras têm referências positivas do PVE, sendo este o único programa não governamental que chega às escolas. Uma das entrevistadas afirma que os formadores

Oferecem um leque de possibilidades para você olhar a sua escola, ver o que está acontecendo nela, mensurar esses dados e intervir. Você já enxergou tudo isso, assim e assim, e agora o que a gente vai fazer para interferir nesse processo, para mudar essa situação? Para ajudar a melhorar a qualidade de ensino dentro da escola? Eles oferecem muito disso (Coordenadora_Elza Souza da Silva).

Os sujeitos lembraram que o PVE está há nove anos no município, com algumas interrupções. O projeto “Criativos na escola” foi destacado como uma ação que gerou resultados positivos para os alunos e que motivou o envolvimento dos docentes na criação de metodologia de ensino para as disciplinas em sala de aula. “*Criativos. Foi o que o mais gostei. Inclusive meus meninos do*

quinto ano, levaram uma proposta de como trabalhar a multiplicação” (Professora_Elza Souza da Silva). Outro projeto mencionado foi a “Horta na escola” em que havia a possibilidade de “colher tudo para alimentação, para escola e para comunidade”(Professora_Elza Souza da Silva).

Os resultados das avaliações, seja a avaliação de alfabetização que o município possui ou o Saeb, são divulgados, discutidos e interpretados com os professores e a partir disso são estabelecidas estratégias. Segundo depoimentos, o PVE ajuda nessas discussões, e *“desde ano passado a gente tem aproveitado a proposta [PVE], os elementos que eles trazem, os níveis de leitura e escrita. Nós temos discutido para ver o que tem relação com o que está sendo diagnosticado”(Diretora_Elza Souza da Silva).*

Segundo uma diretora, o plano de ação proposto pelo PVE para escola orienta aos coordenadores pedagógicos a também terem seus planos de ação com meta, responsável, período e todas as ações detalhadas, e acrescenta que

[...] tem focado nessa proposta de trabalho de acompanhar essa aprendizagem e obter resultados, na qualidade dessa leitura, da qualidade da produção escrita, da produção dos textos, a gente tem dado esse enfoque. Nossa meta é essa. Ano passado a gente tinha feito a leitura, esse ano a gente veio com a produção escrita, avaliação da produção do texto (Diretora_Elza Souza da Silva).

Os depoimentos dos professores indicam como destaque o fomento à leitura e, nesse sentido, foram criadas nas escolas as salas de leitura conforme orientação do PVE. Apontaram ainda como legado do programa o uso de dados para diagnóstico da aprendizagem dos alunos. Mais uma vez, a dimensão de mobilização relacionada ao PVE não esteve presente nas falas dos entrevistados. Os pais não possuem nenhum conhecimento sobre o PVE, e isso pode ter motivado a ausência dos oito pais convidados para participar da entrevista na Maria do Carmo Souza Santos, aparecendo apenas uma avó. Nas escolas pesquisadas em Governador Mangabeira, também não há referências visuais ao PVE.

Escolas de Resende

As escolas de Resende apresentam infraestrutura diferenciada. Ambas são de grande porte, a Noel de Carvalho possuindo condições de funcionamento melhores que a Dona Mariucha. Os quadros de informações disponíveis para a comunidade nas duas escolas apresentam as premiações recebidas, os trabalhos de alunos, o calendário anual e o horário geral, além de seus respectivos indicadores (Ideb, taxas de aprovação, de reprovação e de abandono). Foi possível observar, também, que não há nenhuma identidade visual do PVE nas unidades escolares. Na Noel de Carvalho, havia um *banner* com fotos do Projeto “Criativos na Escola”, mas nenhuma referência à sua ligação com o PVE.

O PVE iniciou na Noel de Carvalho em 2017 por meio do projeto “Criativos na escola”. Em entrevista, o diretor revela como se deu o seu primeiro contato com o Programa:

Em 2017 eu tive esse contato inicial. Era outra gestão, com o professor [...], diretor. Ele perguntou se eu queria ser o professor que levasse para frente aquele projeto, e a gente fez um trabalho com uma turma que era um aluno cego que tínhamos na turma. Ali eu conheci o projeto, expliquei um pouco como era o projeto, a ideia deles serem protagonista e a ideia da turma foi fazer algo para colaborar com esse aluno com deficiência visual e que pudesse usar para outros alunos com deficiência visual também. E esse foi o meu primeiro contato com o projeto. (Diretor_Noel de Carvalho).

O diretor segue explicando como é a dinâmica do PVE para a gestão. A formação, o planejamento e o plano de ação para cumprir as metas são os destaques da escola, além da mobilização dos estudantes como questão central.

[...] tanto a formação, a gente tinha lá que cumprir as metas, a plataforma, plano de ação, planejamento, na parte de mobilização social com os alunos foi muito importante, tem sido importante para a gente, eles continuam, sempre estão com ideias, querendo desenvolver trabalhos diferenciados... (Diretor_Noel de Carvalho).

A adesão da escola aos projetos do PVE, se dá, segundo o diretor da Noel de Carvalho, por meio de convite. Os envolvidos nos projetos não recebem incentivo financeiro e não contam com liberação da carga horária. A escola vê essa questão como um dos obstáculos para a continuidade e o fortalecimento do Programa.

Ainda como dificuldades para a consolidação do PVE, o diretor aponta a falta do engajamento dos professores nas atividades e revela a falta de motivação dos envolvidos no Programa. No entanto, destaca que, ao longo do tempo, o PVE passa a fazer parte da rotina escolar, trazendo familiaridade aos gestores e aos professores. Em relação à escolha do novo tema a ser discutido pelo PVE, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a diretora explica que tem como objetivo repensar esse documento de forma que os professores possam compreender como chega na sala de aula. Para ela, a BNCC

Às vezes colocado assim como documento inatingível e não é, então senti como uma quebra de barreira, acho que agora, com o PVE, a gente vai levar com mais tranquilidade, a própria proposta curricular do município, que já está sendo toda preparada com base da BNCC. Então as ações estão sendo conectadas, e o tema também escolhido foi um tema que está na mídia que a gente ouve o tempo todo então foi um casamento meio que perfeito (Diretora_Noel de Carvalho)

Na visão da diretora, para que o PVE dê certo no município e possa contribuir efetivamente com as escolas, é necessário que a proposta do Programa e da Secretaria de Educação estejam articuladas e dialogando com o plano de ação da escola, uma vez que

Nós elaboramos um plano de ação da gestão para dois anos, ano passado no início, em janeiro, quando a gente começou a trabalhar o plano de ação não tínhamos ainda o contato com o PVE. [...] Então, dialogar nosso plano de ação com PVE, algumas ações da escola, que já é ação nossa também coincide com ação do PVE, mas não necessariamente a gente cruzou o plano de ação de gestão com o plano de ação do PVE porque nosso plano de ação vem antes do PVE (Diretora_Noel de Carvalho).

Na Dona Mariucha, embora a diretora tenha mostrado disposição e tempo para o diálogo, as informações obtidas não tiveram o mesmo nível de detalhamento do registrado na Noel de Carvalho. Algumas observações a respeito do PVE, entretanto, merecem destaque. A diretora revelou como o Programa chegou à escola.

A gente começou a trabalhar com PVE no ano retrasado, ano passado e esse ano. Ano passado é que foi mais trabalhoso, vamos dizer assim. Houve uma mudança, porque foi o tema “Transformação dos espaços”, quer dizer, de aprendizagem, todos os espaços têm que ser de aprendizagem. E aí foram as mudanças que aconteceram na escola... (Diretora_DonaMariucha).

Observa-se que os projetos deixam contribuições diferentes nas escolas por onde passam. Na Noel de Carvalho, a marca mais significativa do PVE foi o projeto “Criativos na escola”; na Dona Mariucha, as referências mais positivas da equipe escolar dizem respeito ao projeto de aprendizagem matemática. Para as pesquisadoras, a transformação dos espaços foi uma marca visível na melhoria do ambiente escolar.

Achados e reflexões da pesquisa

Mesmo em contextos geográficos, socioeconômicos e políticos distintos, de uma maneira geral, as escolas visitadas revelaram-se como espaços educativos em que a direção e o corpo docente são comprometidos com o trabalho desenvolvido e estão empenhados nas aprendizagens de seus estudantes.

É verdade que há contextos mais e menos propícios ao desenvolvimento do projeto educativo, uma vez que a existência de recursos financeiros e humanos, de condições materiais, de infraestrutura e insumos pedagógicos diversos, contribui para o bom desenvolvimento do trabalho. Em países como o Brasil, em que a desigualdade social é mais acentuada, isso se reflete também no interior das escolas em que as condições materiais e de infraestrutura são mais escassas, originando uma estratificação educacional ainda mais grave. A natureza das mediações que se fazem no espaço escolar possui estreita relação com o projeto de sociedade, “cindida em classes e grupos sociais desiguais e com marcas histórias específicas” (FRIGOTTO, 2009, p. 1131). Nessa perspectiva, a escola não pode ser observada de forma isolada. Há uma multiplicidade de fatores que interagem com a dinâmica escolar que estão para além da sua estrutura e que adentram em seu espaço.

Feitas essas ressalvas, é oportuno sintetizar algumas considerações que podem contribuir para iluminar a compreensão da presença do PVE nos municípios e escolas visitadas.

Em todos os municípios, os entrevistados foram unânimes em reconhecer a qualidade do trabalho realizado pelos profissionais vinculados ao PVE e pelas instituições responsáveis pelos processos formativos. Se, nas secretarias, esses profissionais são facilmente reconhecidos pelo nome, o mesmo não foi possível perceber nas escolas visitadas, em que as referências são positivas, mas não é possível identificar associação entre nomes e pessoas envolvidas nos processos formativos. Esse fato evidencia que o Programa parece estar mais próximo das secretarias do que das escolas, o que configura que as iniciativas chegam às escolas muito mais pela determinação e acordos estabelecidos com as secretarias municipais do que propriamente por uma demanda das instituições escolares.

Para além do que se viu e ouviu nas escolas, é oportuno tecer algumas considerações a partir das informações analisadas neste artigo. Em primeiro lugar, em relação aos três municípios e às seis escolas visitadas, percebe-se que assegurar condições básicas de funcionamento das escolas é um elemento imprescindível para o trabalho visando à melhoria de indicadores. Pesquisa realizada por Oliveira e Araújo (2005) revela que as escolas que possuem clima favorável para a aprendizagem e melhores recursos pedagógicos e materiais, além de professores mais qualificados e com menos alunos por turma, têm melhor desempenho nas avaliações em larga escala. O Programa não impacta diretamente na melhoria dos indicadores, porém, contribui de forma significativa para o funcionamento das instituições, apresentando, portanto, relação, ainda que indireta, com essa possibilidade de melhoria dos resultados, seja por meio da organização dos espaços de modo a favorecer a aprendizagem, seja pela mobilização da comunidade e da formação para os professores ou ainda por pautar questões que estão em processo de discussão na escola, como a BNCC.

Analisados em seu conjunto os dados apontam algumas peculiaridades positivas das escolas de Aracruz, em que 100% do corpo docente tem nível superior. Uma pesquisa realizada pela Unesco (1998) propõe, a partir de resultados dos alunos nos testes e das respostas aos questionários contextuais, elementos que podem configurar uma escola em que os alunos aprendam. Um dos aspectos identificados foi o de que escolas com bons resultados geralmente possuem professores com formação superior, satisfeitos com sua remuneração e que não precisem dividir sua carga horária entre duas ou mais escolas. Do ponto de vista da gestão educacional, o município possui políticas de responsabilização e estratégias de acompanhamento permanente às escolas. A presença de uma equipe técnica qualificada e estável na secretaria de educação, por sua vez, contribui para

os processos de melhoria das escolas e tem forte impacto na continuidade das iniciativas de políticas educacionais que apresentam resultados positivos.

Embora não tenha sido objeto específico deste estudo a análise das políticas educacionais desenvolvidas pelos municípios visitados, sem dúvida, fazem diferença em seus resultados. Nesse sentido, a descontinuidade administrativa resultante da alternância de poder político parece interferir na gestão municipal e escolar, apresentando-se como um desafio a ser enfrentado no escopo do desenvolvimento de processos voltados para a melhoria da gestão pública e da governança no âmbito da educação. Estevam (2010) explica que discussões sobre esse tema tendem a ganhar destaque com mais intensidade a cada troca de governante, sendo ainda mais recorrente nas cidades de médio e pequena porte, principalmente quando o mesmo segmento político-partidário não permanece no poder local. Essa variação em relação a quem assume o poder político suscita dúvidas sobre se haverá ou não a continuidade das políticas em desenvolvimento na ocasião. Na pesquisa realizada, o autor percebeu que essa prática de descontinuidade é manifestada por meio de cortes nos orçamentos, de remanejamento e de substituição de servidores e de projetos, de troca de nome de programas etc., fatores que comprometem a continuidade e a efetividade das políticas públicas, levando-as a um eterno recomeço.

Outra questão a apontar é que não sendo as mesmas as dificuldades dos municípios e das escolas, o que tem a ver com o grau de seu amadurecimento institucional, uma lacuna percebida diz respeito ao atendimento às demandas de formação continuada de professores, especialmente com o advento da BNCC. Faz-se importante que haja um diagnóstico cuidadoso para identificação das demandas formativas mais urgentes nas escolas atendidas, de modo que o PVE possa favorecer esse processo de forma mais qualificada.

Por outro lado, os dados revelaram um alto contingente de distorção idade-série das crianças, no âmbito das redes estudadas, que tem efeitos negativos sobre o fluxo escolar, impactando a rede escolar e fomentando a cultura do fracasso e da exclusão. Ribeiro e Cacciamali (2012) revelam que, para a elaboração de políticas educacionais, é essencial a compreensão dos principais fatores que contribuem para distorção idade-série, uma vez que esse indicador pode ser considerado uma variável-síntese de outros indicadores. Assim, a melhora na defasagem escolar expressa, em alguma medida, uma mudança em outros indicadores como entrada tardia na escola, repetência ou evasão escolar. O fenômeno da distorção idade-série está associado a diversas variáveis, como a questão socioeconômica das famílias, a qualidade das escolas, o ingresso no mercado do trabalho, as características individuais observáveis e não observáveis.

Iniciativas não governamentais desenvolvidas em parcerias com municípios devem levar em consideração o vasto conjunto de dados disponíveis que são obtidos anualmente pelo Censo Escolar e pelos exames de avaliação de larga escala nacional ou estaduais, como forma de elaborar diagnósticos qualificados e que retratem a realidade local. Se os dados não revelam tudo, sem eles, no entanto, o processo de diagnóstico das fragilidades e de planejamento das intervenções, se torna menos sólido. O sucesso de iniciativas, programas e de projetos que aportam aos municípios e às escolas, além das devidas e necessárias adequações aos contextos territoriais no qual vão atuar, dependem da forma como vão lidar com o acervo de informações disponíveis.

Referências

- BALL, S. BALL, S. J.; MAGUIRE, M. & BROWN, A. *Como as escolas fazem as políticas*. Ponta Grossa, Editora UEPG, 2016.
- BARROSO, J. A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, Lisboa, v. 17, n. 2, p. 49-83, 2004.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Nota Técnica CGCQTI/DEED/INEP nº 11/2015*: Indicador de regularidade do docente da Educação Básica. Brasília, 2015.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Nota Técnica nº 040/2014*. Indicador para mensurar a complexidade da gestão nas escolas a partir dos dados do Censo Escolar da Educação Básica. Brasília, 2014.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Nota Técnica nº 039/2014*. Indicador de Esforço Docente. Brasília, 2014.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Nota Técnica nº 020/2014*. Indicador de adequação da formação do docente da educação básica. Brasília, 2014.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes de bases da educação nacional.
- ESTEVAM, D. O. A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas. In: II Seminário de Ciências Sociais e aplicadas, v. 2, n. 2, 2010, Santa Catarina. *Anais do II Seminário de Ciências Sociais e aplicadas*, Santa Catarina: UNESCO, 2010. p. 1-14.
- FRIGOTTO, G. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1129-1152, 2007.
- GIDDENS, A. *A Terceira Via e seus críticos*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MORALES, C. A. Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, n. 4, out./dez. 1998.

OLIVEIRA, R. P.; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n.28, Jan./Apr. 2005.

RIBEIRO, R.; CACCIAMALI, M. C. Distorção idade-série de distintas perspectivas teóricas. *Revista Economia Política*, São Paulo, v.32, n.3, July/Sept. 2012.

UNESCO. *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados em terceroe cuarto grado*. Santiago, Chile: Laboratorio Latinoamericano de Evaluacion de la Calidad de la Educación, 1998.