Ana Cristina Prado de Oliveira
Breynner Ricardo Oliveira
Fabiana Silva Fernandes
Naira da Costa Muylaert Lima
Organizadores

A REDE DE ESTUDOS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS EM AÇÃO

Trajetória, produção e incidência no campo da educação

Editora CRV

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Ana Cristina Prado de Oliveira
Breynner Ricardo Oliveira
Fabiana Silva Fernandes
Naira da Costa Muylaert Lima
(Organizadores)

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

A REDE DE ESTUDOS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS EM AÇÃO:

trajetória, produção e incidência no campo da educação

Editora CRV
Curitiba – Brasil
2023

Copyright © da Editora CRV Ltda.
Editor-chefe: Railson Moura
Diagramação e Capa: Designers da Editora CRV
Imagem de Capa: @flatart | Freepik
Revisão: Os Autores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
CATALOGAÇÃO NA FONTE
Bibliotecária responsável: Luzenira Alves dos Santos CRB9/1506

R312

A Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais em ação: trajetória, produção e incidência no campo da educação / Ana Cristina Prado de Oliveira, Breynner Ricardo Oliveira, Fabiana Silva Fernandes, Naira da Costa Muylaert Lima (organizadores) – Curitiba : CRV, 2023.
330 p.

Bibliografia
ISBN Digital 978-65-251-4220-3
ISBN Físico 978-65-251-4225-8
DOI 10.24824/978652514225.8

1. Educação 2. Políticas públicas 3. Políticas educacionais I. Oliveira, Ana Cristina Prado de. org. II. Oliveira, Breynner Ricardo. org. III. Fernandes, Fabiana Silva. org. IV. Lima, Naira da Costa Muylaert. org. V. Título VI. Série

2023-26619 CDD 370
CDU 37

Índice para catálogo sistemático
1. Educação – 370

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

2023
Foi feito o depósito legal conf. Lei nº 10.994 de 14/12/2004
Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização da Editora CRV
Todos os direitos desta edição reservados pela: Editora CRV
Tel.: (41) 3039-6418 – E-mail: sac@editoracrv.com.br
Conheça os nossos lançamentos: **www.editoracrv.com.br**

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Conselho Editorial:

Aldira Guimarães Duarte Domínguez (UNB)
Andréia da Silva Quintanilha Sousa (UNIR/UFRN)
Anselmo Alencar Colares (UFOPA)
Antônio Pereira Gaio Júnior (UFRRJ)
Carlos Alberto Vilar Estêvão (UMINHO – PT)
Carlos Federico Dominguez Avila (Unieuro)
Carmen Tereza Velanga (UNIR)
Celso Conti (UFSCar)
Cesar Gerónimo Tello (Univer .Nacional
Três de Febrero – Argentina)
Eduardo Fernandes Barbosa (UFMG)
Elione Maria Nogueira Diogenes (UFAL)
Elizeu Clementino de Souza (UNEB)
Élsio José Corá (UFFS)
Fernando Antônio Gonçalves Alcoforado (IPB)
Francisco Carlos Duarte (PUC-PR)
Gloria Fariñas León (Universidade
de La Havana – Cuba)
Guillermo Arias Beatón (Universidade
de La Havana – Cuba)
Jailson Alves dos Santos (UFRJ)
João Adalberto Campato Junior (UNESP)
Josania Portela (UFPI)
Leonel Severo Rocha (UNISINOS)
Lídia de Oliveira Xavier (UNIEURO)
Lourdes Helena da Silva (UFV)
Luciano Rodrigues Costa (UFV)
Marcelo Paixão (UFRJ e UTexas – US)
Maria Cristina dos Santos Bezerra (UFSCar)
Maria de Lourdes Pinto de Almeida (UNOESC)
Maria Lília Imbiriba Sousa Colares (UFOPA)
Paulo Romualdo Hernandes (UNIFAL-MG)
Renato Francisco dos Santos Paula (UFG)
Rodrigo Pratte-Santos (UFES)
Sérgio Nunes de Jesus (IFRO)
Simone Rodrigues Pinto (UNB)
Solange Helena Ximenes-Rocha (UFOPA)
Sydione Santos (UEPG)
Tadeu Oliver Gonçalves (UFPA)
Tania Suely Azevedo Brasileiro (UFOPA)

Comitê Científico:

Altair Alberto Fávero (UPF)
Ana Chrystina Venancio Mignot (UERJ)
Andréia N. Militão (UEMS)
Anna Augusta Sampaio de Oliveira (UNESP)
Barbara Coelho Neves (UFBA)
Cesar Gerónimo Tello (Universidad Nacional
de Três de Febrero – Argentina)
Cristina Maria D´Avila Teixeira (UFBA)
Diosnel Centurion (UNIDA – PY)
Eliane Rose Maio (UEM)
Elizeu Clementino de Souza (UNEB)
Fauston Negreiros (UFPI)
Francisco Ari de Andrade (UFC)
Gláucia Maria dos Santos Jorge (UFOP)
Helder Buenos Aires de Carvalho (UFPI)
Ilma Passos A. Veiga (UNICEUB)
Inês Bragança (UERJ)
José de Ribamar Sousa Pereira (UCB)
Jussara Fraga Portugal (UNEB)
Kilwangy Kya Kapitango-a-Samba (Unemat)
Lourdes Helena da Silva (UFV)
Lucia Marisy Souza Ribeiro de Oliveira (UNIVASF)
Marcos Vinicius Francisco (UNOESTE)
Maria de Lourdes Pinto de Almeida (UNOESC)
Maria Eurácia Barreto de Andrade (UFRB)
Maria Lília Imbiriba Sousa Colares (UFOPA)
Míghian Danae Ferreira Nunes (UNILAB)
Mohammed Elhajji (UFRJ)
Mônica Pereira dos Santos (UFRJ)
Najela Tavares Ujiie (UNESPAR)
Nilson José Machado (USP)
Sérgio Nunes de Jesus (IFRO)
Silvia Regina Canan (URI)
Sonia Maria Ferreira Koehler (UNISAL)
Suzana dos Santos Gomes (UFMG)
Vânia Alves Martins Chaigar (FURG)
Vera Lucia Gaspar (UDESC)

Este livro passou por avaliação e aprovação às cegas de dois ou mais pareceristas *ad hoc.*

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 11

PREFÁCIO 17
Gabriela Lotta

PARTE I

GÊNESE E CONSOLIDAÇÃO DA REDE DE ESTUDOS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS – REIPPE 21
Cynthia Paes de Carvalho
Vanda Mendes Ribeiro
Alicia Maria Catalano de Bonamino
Rodrigo Rosistolato
Mariane Campelo Koslinski
Adolfo Ignácio Calderón
DOI: 10.24824/978652514225.8.21-49

A TRAJETÓRIA RECENTE DA REDE DE ESTUDOS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS 51
Breynner Ricardo de Oliveira
Fabiana Silva Fernandes
Ana Cristina Prado de Oliveira
Naira da Costa Muylaert Lima
DOI: 10.24824/978652514225.8.51-68

ENFRENTANDO A DESIGUALDADE EM TERRITÓRIOS DE VULNERABILIDADE SOCIAL: Paic em Fortaleza 69
Vanda Mendes Ribeiro
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz
Alexsandro do Nascimento Santos
DOI: 10.24824/978652514225.8.63-97

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA SÃO PAULO INTEGRAL (PSPI) E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL I: análises e proposições 99
Vanda Mendes Ribeiro
Alexsandro Nascimento Santos
Cynthia Paes de Carvalho
Roberto Rocha Coelho Pires
DOI: 10.24824/978652514225.8.99-124

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

ANÁLISE DOS EFEITOS DA
IMPLEMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO
REMOTA EM MINAS GERAIS 125
Jianne Ines Fialho Coelho
Breynner Ricardo de Oliveira
DOI: 10.24824/978652514225.8.125-140

PARTE II
TESES E DISSERTAÇÕES PRODUZIDAS NO ÂMBITO DA REIPPE

AÇÕES DOS GESTORES ESCOLARES
NO PROCESSO DE MATRÍCULA EM
UMA ESCOLA MUNICIPAL CARIOCA 143
Diego Machado de Oliveira Almeida
Ana Pires do Prado
Rodrigo Rosistolato
DOI: 10.24824/978652514225.8.143-162

A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE
EDUCAÇÃO INCLUSIVA EM
UM MUNICÍPIO BRASILEIRO 163
Flávia Pedrosa de Camargo
DOI: 10.24824/978652514225.8.163-180

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS CURRICULARES
EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE 181
Luciana Vitor Cury
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz
DOI: 10.24824/978652514225.8.181-199

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA SAÚDE
NA ESCOLA NO DISTRITO FEDERAL 201
Leila Akemi Evangelista Kusano
Vanda Mendes Ribeiro
Maria Helena de Aguiar Bravo
DOI: 10.24824/978652514225.8.201-221

ASPECTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA
CORREÇÃO DE FLUXO NO RIO DE JANEIRO:
um olhar sobre os burocratas de médio escalão 223
Maria de Fátima Magalhães de Lima
DOI: 10.24824/978652514225.8.223-241

O PNAIC NO RIO DE JANEIRO:
implementação e (re)formulação da política 243
Maria Elizabete Neves Ramos
Alicia Maria Catalano de Bonamino
DOI: 10.24824/978652514225.8.243-260

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL
PARA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA EM CUBA:
adesão e discricionariedade 261
Katianne Cristina dos Santos Palitot
Vanda Mendes Ribeiro
Igor Leite Sousa
DOI: 10.24824/978652514225.8.261-275

A IMPLEMENTAÇÃO DO PAIC ENTRE
A AMBIGUIDADE E O CONFLITO 277
Bernardo Padula Schwaitzer
Naira da Costa Muylaert Lima
DOI: 10.24824/978652514225.8.277-292

ATUAÇÃO DE ORIENTADORES
EDUCACIONAIS NO ATENDIMENTO
EDUCACIONAL ESPECIALIZADO:
o uso da discricionariedade em perspectiva 293
Izabel Cristina de Souza
Ana Cristina Prado de Oliveira
DOI: 10.24824/978652514225.8.293-308

POSFÁCIO
CONSTRUÇÃO COLETIVA E PERMANENTE
DE UMA REDE DE ESTUDOS DE
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS EDUCACIONAIS 309
Lilia Asuca Sumiya
Maria de Fátima Magalhães de Lima
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz

ÍNDICE REMISSIVO 313

SOBRE OS AUTORES 319

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

APRESENTAÇÃO

A Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais – REIPPE organizou esta coletânea de estudos em torno da temática, envolvendo as investigações de membros reippeanos e seus estudantes de pós-graduação, com o intuito de divulgar a produção teórica e os estudos empíricos desenvolvidos.

A REIPPE, fundada em 2014, tem se ampliado desde então, com a adesão de novos pesquisadores, técnicos e gestores educacionais e com o aprofundamento de análises de implementação de políticas educacionais. Os pesquisadores da REIPPE têm exercido um papel importante na divulgação e na consolidação de um campo de estudo relativamente novo no Brasil, mediante o desenvolvimento de cursos nos programas de pós-graduação a que estão vinculados, difundindo, portanto, conhecimento e orientando teses e dissertações relacionadas com a implementação de políticas e programas educacionais.

Para essa publicação, a rede traz um conjunto de estudos empíricos que se propõem a analisar a implementação de programas e procedimentos de organização e gestão governamentais, à luz de referenciais teóricos e metodológicos relacionados com a análise de implementação de políticas públicas educacionais. A REIPPE entende que os referenciais utilizados oferecem relevantes contribuições para a compreensão das políticas públicas, além de ampliar o debate e o diálogo com outras referências, teorias, epistemologias e metodologias em outros campos e áreas do conhecimento voltadas para os estudos das políticas públicas. A articulação com outros campos de conhecimento, particularmente a ciência política, a sociologia e a política pública tem sido uma demanda decorrente e derivada das pesquisas empíricas sobre as políticas educacionais e os frutos gerados desse movimento são prósperos e, certamente, deverão ser ampliados nessa trajetória iniciada pela rede.

O livro está organizado em duas partes. A primeira conta com um capítulo de apresentação da história da REIPPE, desde sua criação até os recentes processos para sua institucionalização. O texto foi escrito por Cynthia Paes de Carvalho, Vanda Mendes Ribeiro, Alicia Bonamino, Adolfo Calderon Flores, Rodrigo Rosistolato e Mariane Koslinki, sendo a maioria deles participantes desde o início da rede. Em seguida, Breynner R. Oliveira, Ana Cristina Prado de Oliveira, Naira Muylaert Lima e Fabiana Silva Fernandes, no capítulo seguinte, descrevem a trajetória recente da rede quando, sob sua coordenação, foi preciso reinventar as estratégias de interações e a continuidade das pesquisas frente à pandemia de covid que assolou o país e o mundo em 2020. Ainda na primeira parte do livro, são apresentados três capítulos, descritos a

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

seguir, que narram o desenvolvimento e os resultados de projetos de pesquisa que foram/estão sendo desenvolvidos no âmbito da rede.

O primeiro deles, intitulado "Enfrentando a desigualdade em territórios de vulnerabilidade social: Paic em Fortaleza", de autoria de Vanda Ribeiro, Maria do Carmo Cruz e Alexsandro Santos, apresenta dados de uma pesquisa pioneira sobre a identificação de níveis de equidade educacional em contexto de vulnerabilidade social, nos municípios de São Paulo e Fortaleza. O texto traz um recorte da pesquisa realizada após a divulgação da análise de implementação da política do Paic, no Ceará.

O capítulo seguinte apresenta um projeto de pesquisa interinstitucional desenvolvido no âmbito da REIPPE, e foi escrito por Vanda Ribeiro, Alexsandro Santos, Cynthia de Carvalho e Roberto Pires, é intitulado "A implementação do Programa São Paulo Integral (PSPI) e a Qualidade da Educação no Ensino Fundamental I: análises e proposições". Os autores fazem uma síntese da pesquisa realizada na rede municipal de ensino de São Paulo que teve por objetivo analisar o desenho e a implementação do referido programa.

Fechando a primeira parte do livro, o capítulo "Análise dos efeitos da implementação da educação remota em Minas Gerais", de Breynner R. Oliveira e Jianne Coelho, apresenta os resultados parciais de um projeto de pesquisa ainda em andamento sobre a implementação da educação remota no estado de Minas Gerais no período da pandemia de Covid-19.

A segunda parte do livro traz 9 capítulos que apresentam as teses e dissertações defendidas nos últimos anos que abordaram diferentes políticas educacionais sob diferentes enfoques teórico-metodológicos. Os trabalhos aqui reunidos não trazem a totalidade de pesquisas de pós-graduação já concluídas no âmbito da REIPPE, as quais podem ser consultadas em nosso site[1]. Para a seleção de trabalhos apresentados nos capítulos que serão descritos a seguir, consideramos a diversidade institucional e de campo pesquisado.

Diego M. de Oliveira Almeida, Ana Pires do Prado e Rodrigo Rosistolato, em um texto intitulado "Ações dos gestores escolares no processo de matrícula em uma escola municipal carioca", analisam a ação da gestão escolar no processo de matrícula em uma escola da rede municipal do Rio de Janeiro, utilizando como abordagem teórica os constructos de Michael Lipsky, particularmente o de "burocrata de nível de rua", e as teorizações propostas por Maynard-Moddy e Portilho. O estudo consistiu na observação participante, por 15 meses, das ações realizadas no âmbito da gestão escolar, de modo a descrever e analisar os atos discricionários dos agentes implementadores, relativos à definição dos critérios para o preenchimento de vagas e os efeitos no processo de seleção do alunado.

1 Disponível em: https://www.reippe.com/.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Flávia Pedrosa de Camargo, no capítulo intitulado "A implementação da política de educação inclusiva em um município brasileiro", compartilha resultados de sua pesquisa de doutoramento, cujo objetivo foi investigar a implementação das políticas públicas da educação inclusiva a partir da percepção dos agentes implementadores. A pesquisa foi realizada em Corumbá, município localizado no interior do estado de Mato Grosso do Sul no período entre 2016 e 2018 e constituiu-se em três etapas: levantamento de informações da rede municipal a partir dos microdados do Censo Escolar 2016, aplicação de um *survey* e, por último, observações e entrevistas em três unidades escolares. Na análise dos dados foram utilizados os conceitos de burocracia de médio escalão, burocracia de nível de rua e capacitismo.

O capítulo intitulado "Implementação de políticas curriculares em municípios de pequeno porte", elaborado por Luciana Vitor Cury e Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, é fruto de uma dissertação de mestrado, cuja proposta, de natureza qualitativa e exploratória, foi analisar a implementação de política curricular em dois municípios de pequeno porte de uma Região Metropolitana do Estado de São Paulo, com recorte na identificação e compreensão dos critérios adotados pelos Dirigentes Municipais de Educação (DME) e suas Equipes Técnicas (TEC) para a adesão ao Currículo Paulista (CP) (SÃO PAULO, 2019). A literatura que fundamentou a análise foram autores da política pública e perspectivas de análise de implementação, incluindo Marta Arretche, Luis Fernando Abrucio, Gabriela Lotta, Michael Lipsky e Richard Matland. As dimensões de análise versaram sobre a percepção dos agentes implementadores sobre o currículo paulista e as práticas e estratégias de implementação da política curricular municipal.

O estudo de Leila Kusano, Vanda Ribeiro e Maria Helena Bravo, intitulado "A implementação do Programa Saúde na Escola no Distrito Federal", deriva de dissertação de mestrado defendida por Leila e seu propósito é analisar a implementação do Programa Saúde na Escola (PSE) numa escola pública do Distrito Federal, focando a percepção de agentes implementadores do PSE sobre a implementação desse Programa, buscando compreender a discricionariedade das ações desses agentes, particularmente em relação a elementos que eles consideram facilitadores e dificultadores no processo de implementação do programa na escola.

Maria de Fátima Lima, no capítulo "Aspectos da implementação da correção de fluxo no Rio de Janeiro: um olhar sobre os burocratas de médio escalão", traz resultados de sua tese de doutoramento, em que foram analisados aspectos da formulação e da implementação da política de correção de fluxo e as possíveis relações com as trajetórias escolares dos alunos matriculados no 5º ano do ensino fundamental em 2010 até os desfechos escolares em 2014, no município do Rio de Janeiro. Os referenciais teórico-metodológicos que

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

sustentaram o desenvolvimento do estudo foram Kingdon, Capella, Michael Lipsky, Gabriela Lotta e Roberto Pires. Aborda o conceito de "burocracia de médio escalão", considerando a atuação das técnicas responsáveis pela implementação que atuavam em uma das coordenadorias regionais de educação da rede municipal.

O capítulo intitulado "O PNAIC no Rio de Janeiro: implementação e (re)formulação da política", elaborado por Maria Elizabete Ramos e Alícia Bonamino busca contribuir para o desenvolvimento analítico desses novos temas no campo das políticas públicas educacionais, mobilizando, para isso, referências da literatura sobre os arranjos de implementação, tomando como caso empírico o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e o modelo analítico de Richard Matland que considera as variáveis ambiguidade e conflito na configuração dos contextos de implementação de políticas públicas. O estudo desenvolveu-se mediante o levantamento e análise documental de leis, portarias, resoluções, e outros marcos normativos e de regulamentação do PNAIC, e do material das entrevistas realizadas com professores alfabetizadores, formadores e coordenadores da política no estado do Rio de Janeiro, e com dois secretários da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC), que ocuparam o cargo em períodos distintos da vigência da política em nível nacional.

O capítulo intitulado "Implementação da política educacional para educação primária em cuba: adesão e discricionariedade", de autoria de Katianne Palitot, Vanda Ribeiro e Igor Sousa, investiga o processo de implementação de políticas públicas educacionais na educação primária em Cuba. Durante a pesquisa, usaram-se como referencial teórico estudos sobre a implementação de políticas públicas, tais como Michael Lipsky, Marta Arretche e Gabriela Lotta.

Bernardo Padula e Naira Muylaert, em "A implementação do PAIC entre a ambiguidade e o conflito", analisam o Programa de Alfabetização na Idade Certa, tendo como foco a caracterização dos condicionantes da implementação do PAIC a partir do modelo de ambiguidade e conflito proposto por Matland. Para isso, analisou-se o grau de ambiguidade presente nos principais marcos regulatórios da política e o grau de conflito percebido a partir de relatos dos agentes implementadores.

Finalmente, Izabel Cristina de Souza e Ana Cristina Prado de Oliveira, no capítulo intitulado "Atuação de orientadores educacionais no atendimento educacional especializado: o uso da discricionariedade em perspectiva", analisam o papel atribuído ao orientador educacional no processo de inserção dos estudantes no Atendimento Educacional Especializado (AEE) em duas escolas municipais de Queimados/RJ. A metodologia empregada foi de abordagem qualitativa, através da pesquisa e análise de documentos sobre Educação Especial nos âmbitos nacional e municipal e nove entrevistas com diferentes atores escolares.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Fechando o livro, o Posfácio escrito por Maria do Carmo T. Cruz, Lilia Asuca e Maria de Fátima M. Lima, que forma a atual equipe de coordenação da rede, apresenta as perspectivas e projeções futuras para a REIPPE.

Convidamos a todos para a leitura desse volume, na expectativa de que as produções que compõem esse livro sejam um referencial de consulta para a realização de novos estudos sobre análise de implementação de políticas públicas educacionais. O propósito desse e-book e de todas as ações que têm sido efetuadas pela REIPPE é de estimular nossas produções em torno dessa temática, de modo a congregar mais pesquisadores na rede e de fortalecer a análise de implementação de políticas educacionais, um campo de pesquisa legítimo e relevante para a consolidação de novas abordagens teórico-metodológicas.

Desejamos a todos uma boa e frutífera leitura!

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

PREFÁCIO

Gabriela Lotta

Há cerca de quinze anos, um pequeno grupo de acadêmicos brasileiros que estudavam implementação de políticas públicas decidiu se unir na tentativa de fomentar os estudos no país. Embora cada um de nós estudasse políticas distintas e adotássemos abordagens metodológicas e teóricas diferentes, o que nos unia era um desejo de que os estudos sobre implementação – tão consolidados na Europa e nos EUA – ganhassem corpo no Brasil. Nossa pretensão era de que, ao estudar a implementação de políticas públicas no país, pudéssemos contribuir para um entendimento mais abrangente sobre as particularidades de nossas políticas públicas e como alcançar seus resultados e pudéssemos, ao mesmo tempo, contribuir para uma literatura internacional que pouco olha para o sul global.

Naquele momento, não imaginávamos que nosso desejo ia ultrapassar as barreiras da ciência política e da administração pública e adentrar o mundo dos estudos de políticas educacionais. A construção da REIPPE em 2014 e seu crescimento ao longo dos anos é a maior evidência de que os estudos sobre implementação cresceram e se institucionalizaram no país. E, mais do que isso, de que eles ganharam uma autonomia teórica, metodológica e conceitual ao dialogar com outros campos do conhecimento. Hoje, quase uma década depois da criação da REIPPE, ela se consolida como uma rede que reúne pesquisadores de altíssima competência acadêmica, mas que também conseguem dialogar com o mundo das políticas públicas, influenciando práticas de governo e gestão. E se consolida como a maior rede brasileira de estudos sobre implementação voltada a um campo empírico – educação.

Este livro é uma enorme alegria para aqueles que apostavam no crescimento dos estudos no Brasil. Ao longo de seus 15 capítulos, o livro mostra diversas formas de analisar a implementação de políticas públicas contemplando distintos enfoques teóricos, adotando metodologias variadas e analisando distintos objetos empíricos. Além de ser um grande mapa teórico e metodológico para quem estuda implementação, o livro é um grande mapa sobre políticas de educação em curso analisadas com rigor acadêmico e, ao mesmo tempo com contribuições para a prática. Além disso, ao envolver professores, pesquisadores, alunos de pós-graduação, o livro mostra como a REIPPE se consolidou como uma rede importantíssima de estudos que consegue realizar diálogo interinstitucional e entre diferentes campos do conhecimento.

Como disse, nossos esforços há quinze anos tinham a pretensão de que os estudos sobre implementação crescessem no Brasil e que conseguissem

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

mostrar as particularidades do contexto brasileiro contribuindo não só com uma literatura nacional como também com um diálogo internacional a partir do sul global. Neste sentido, este livro é uma conquista ímpar. Ele consegue dar o tom do que são os estudos sobre implementação de políticas educacionais no país trazendo alguns temas clássicos – como burocracia de nível de rua, burocracia de médio escalão, contextos de implementação e discricionariedade – com alguns temas que se tornam centrais no contexto brasileiro – como equidade, inclusão, desigualdades e diversidades.

Aos que acreditam na importância dos estudos sobre implementação no contexto brasileiro para um avanço das nossas políticas públicas e também da literatura nacional e internacional, este livro é uma excelente novidade. E desejo que ele, assim como a REIPPE, possa contribuir cada vez mais com o crescimento e consolidação deste campo de estudos, da literatura nacional e internacional e com o fortalecimento das políticas de educação no país.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

PARTE I

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

GÊNESE E CONSOLIDAÇÃO DA REDE DE ESTUDOS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS – REIPPE

Cynthia Paes de Carvalho
Vanda Mendes Ribeiro
Alicia Maria Catalano de Bonamino
Rodrigo Rosistolato
Mariane Campelo Koslinski
Adolfo Ignácio Calderón
DOI: 10.24824/978652514225.8.21-49

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Introdução

A Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE) teve sua gênese em 2014 e parte das motivações para a sua criação derivam dos anseios de duas pesquisadoras – Cynthia Paes de Carvalho e Vanda Mendes Ribeiro. Do ponto de vista dessas pesquisadoras, a arena de debates sobre políticas públicas no âmbito da pesquisa educacional carecia de mais espaços de troca sobre os processos sociais, políticos, culturais e administrativos envolvidos na implementação das políticas educacionais, particularmente num país tão diverso e desigual como o Brasil. De fato, desde a Constituição Federal (CF) de 1988, se prevê um regime de colaboração entre os entes federados para a organização e a gestão da educação básica, o que inclui necessariamente a implementação de políticas educacionais, sinalizando para a relevância de pesquisas sobre a complexidade destes processos no caso brasileiro. Havia a percepção de que o campo das pesquisas educacionais sobre políticas públicas – nas últimas décadas – vinha privilegiando análises sobre os textos das políticas e estudos de caso sobre alguns de seus efeitos ou resultados nas escolas, em detrimento de estudos de impacto e, mais especificamente, dos processos de implementação. Foi dessa discussão que surgiu a ideia de convidar pessoas – em particular colegas pesquisadores da área – que estivessem interessadas em debater essas questões.

As pesquisadoras que viriam a constituir a REIPPE perceberam que o campo teórico-conceitual sobre implementação de políticas públicas no âmbito da ciência política poderia trazer importantes referências para a análise da implementação de políticas educacionais. Logo foi possível encontrar diversos

pesquisadores, sobretudo da ciência política e da sociologia, que desenvolviam estudos sobre políticas de saúde, assistência social e educação, abordando a implementação a partir de matrizes teóricas e metodológicas que compõem um campo diverso e complexo. Esses estudos investigam o percurso não linear percorrido por uma política pública entre seu desenho inicial e sua implementação, considerando os atores envolvidos nos processos, suas práticas e percepções, seus modos de interação dentro das agências estatais e com outros atores, bem como as relações entre os diferentes níveis de governo, os dilemas de coordenação federativa e as desigualdades reproduzidas ou mitigadas no processo de entrega dos serviços públicos aos beneficiários.

A REIPPE surge de um reconhecimento preliminar deste cenário teórico e empírico complexo em que são formuladas e implementadas as políticas públicas e do desejo de contribuir especificamente com o desenvolvimento e aprimoramento de estudos nesta perspectiva sobre políticas educacionais. Pareceu-nos importante então conhecer melhor estas pesquisas e seus referenciais teóricos e metodológicos para construir um espaço permanente de reflexão, estudo e discussão sobre a implementação de políticas educacionais, que pudesse contribuir para o aprimoramento das pesquisas sobre o tema.

Dois cafés, as instituições e as articulações

Em um reencontro ocorrido no Grupo de Trabalho 14 – Sociologia da Educação – na 36ª Reunião Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) em Goiânia (2013), depois de vários anos, Cynthia e Vanda combinaram um "café" na cidade de São Paulo. Cynthia, como professora e pesquisadora da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), e Vanda, como pesquisadora do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) e professora da Universidade Cidade de São Paulo (UNICID), partilhavam o interesse em relação à contribuição da pesquisa para a melhoria das políticas públicas educacionais. O café em São Paulo era uma oportunidade de celebrar as boas lembranças dos tempos em que prestaram juntas consultoria ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e para conversar sobre as metodologias de estudo das políticas públicas da área da educação e a importância de expandir horizontes e objetos de estudo.

Dessa conversa surgiu a ideia de, além de buscar a ampliação das discussões teórico-conceituais relacionadas à análise da implementação de políticas públicas educacionais, criar – junto com colegas de diferentes instituições que também realizavam pesquisas no campo da política educacional – um espaço de reflexão e troca, que pudesse contribuir com a formação de pesquisadores, a realização de pesquisas e o diálogo com gestores de diferentes níveis e redes de ensino.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

As primeiras decisões que configuraram a gênese da REIPPE não foram, portanto, tomadas em um espaço acadêmico *stricto sensu*, mas em um café próximo à avenida Paulista, identificando angústias em comum relacionadas às pesquisas que estavam realizando, sobretudo quanto a procedimentos metodológicos para o estudo dos processos que vinculam o desenho da política à sua entrega aos beneficiários. Na verdade, já se vislumbrava a discussão sobre implementação – uma palavra praticamente inexplorada na literatura sobre política educacional à época –, mas ainda não se tinha clareza sobre a cartografia desse campo. Desde aquele primeiro momento a demanda principal era por estudo, discussão, troca e busca de novos olhares, inclusive de fora do campo educacional, a fim de renovar e adensar o debate acadêmico sobre as políticas educacionais num país complexo, desigual e com um sistema de governança que prevê a colaboração entre entes federados autônomos e abissalmente desiguais em muitos sentidos.

Ali, naquele café, ficaram as reminiscências do que mais tarde viria a se consolidar como REIPPE e um desejo de buscarem outras oportunidades de conversar e dar continuidade à ideia. Intensificando as conversas por telefone e e-mail posteriormente, Cynthia e Vanda elaboraram uma primeira lista de pesquisadores de várias instituições do país – incluindo colegas da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), que consideravam que poderiam se interessar pelo estudo da implementação de políticas educacionais – e estabeleceram uma data para uma primeira reunião. A partir daí as pesquisadoras se dividiram para contatar individualmente os nomes listados e conversar sobre a proposta.

Os colegas contatados[1] foram convidados para um primeiro encontro presencial, em agosto de 2014, no Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), em São Paulo, para discutir a possibilidade de criação de um grupo de discussão permanente. Pâmela Freitas Félix, pesquisadora do CENPEC, apresentou um texto elaborado com base em um levantamento sobre implementação de políticas educacionais, iniciativa decidida em conversa entre Cynthia e Vanda. Da literatura, textos de dois especialistas da Ciência Política se destacaram por publicações encontradas por Pâmela sobre a temática: Gabriela Lotta e Marta Arretche. Várias sugestões foram dadas à Pâmela, durante a reunião, para que desse continuidade à

1 Nessa reunião participaram Adriana Bauer (FCC), Alicia Bonamino (PUC-Rio), Ângelo Ricardo de Souza (UFPR), Antonio Batista (CENPEC), Claudia Lemos Vóvio (Unifesp), Cristiane Machado (UNICID), Cynthia Paes de Carvalho (PUC-Rio), Gisele Gomes (CENPEC), Haroldo Torres (Fundação Seade), Hivy Damasio Araújo Mello (CENPEC), Joana Buarque de Gusmão (CENPEC), Ocimar Alavarse (Feusp), Pâmela Freitas (Feusp), Paula Reis Kasmirski (CENPEC), Paula Louzano (Feusp), Sandra Maria Zakia Lian Sousa (Feusp), Sofia Lerche Vieira(Unilab) e Vanda Mendes Ribeiro (CENPEC/UNICID)).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

elaboração do texto apresentado. Foi definido que Cynthia e Vanda continuariam a fazer a animação da rede até o segundo encontro e que iram também elaborar uma proposta de diretrizes e perspectivas da rede[2], de acordo com as discussões realizadas no primeiro encontro, para ser discutida e aprovada na reunião seguinte, agendada para 20 de março de 2015, também no CENPEC.

Pouco depois Vanda foi convidada para participar de algumas atividades do Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio, apresentando a discussão sobre equidade e políticas educacionais que desenvolvera em sua tese de doutorado. Na PUC-Rio ocorreu um segundo café entre Vanda, Cynthia e Alicia Bonamino, no qual a proposta logo encantou também Alicia, que passou a contribuir nos contatos e reflexões sobre os modos de dar continuidade à iniciativa, realizadas por telefone ou e-mail.

Em março de 2015, ocorreu a segunda reunião do grupo[3]. Com o apoio financeiro e logístico do CENPEC contamos com a presença de Marta Arretche, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP), para fazer uma palestra sobre *Abordagens e desafios teóricos e metodológicos no estudo sobre implementação de políticas públicas*. Após as discussões com Marta, o grupo passou aos encaminhamentos, dentre eles: o nome do grupo ficou definido como REIPPE; Alicia Bonamino e Adolfo Ignácio Calderón passaram a integrar a equipe de articulação da rede; o CENPEC se dispôs a pagar um dos membros da REIPPE para finalizar o texto inicial elaborado por Pâmela e, para tanto, foi escolhida Paula Louzano; tratou-se da importância de angariar recursos para pesquisas realizadas em rede; a Fapesp foi uma das instituições mencionadas como possível financiadora de um projeto que pudesse agregar o interesse de vários pesquisadores ali presentes.

Em agosto de 2015, fez-se a terceira reunião da REIPPE, desta vez nas dependências da PUC-Rio[4], agregando mais dois membros na equipe de articulação, Mariane Campelo Koslinski e Rodrigo Rosistolato, da Universidade

2 Esse documento foi a base das definições que, passando pelas várias contribuições de seus membros, adensaram o que é a REIPPE e seus horizontes.

3 No segundo encontro participaram Adolfo Calderón (PUC-Campinas), Adriana Bauer (FCC), Alicia Bonamino (PUC-Rio), Ângela Martins (FCC/UNICID), Claudia Vóvio (Unifesp), Cristiane Machado (Universidade do Vale do Sapucaí), Cynthia Paes de Carvalho (PUC-Rio), Haroldo Torres (Fundação Seade), Hivy Mello (CENPEC), Jefferson Mainardes (UEPG), Sofia Lerche Vieira (Unilab), Joana Buarque de Gusmão (CENPEC), Maria Tereza C. Soares (UFPR), Marta Arrechte (USP), Ocimar Alavarse (Feusp), Pâmela Freitas (Cenpec), Paula Kasmirski (CENPEC), Paula Louzano (Feusp) e Vanda Mendes Ribeiro (CENPEC/UNICID).

4 Participaram os professores: Adolfo Ignácio Calderón (PUC-Campinas); Alicia Bonamino (PUC-Rio); Celina Souza (IESP/UERJ); Cynthia Paes de Carvalho (PUC-Rio); Gilda Bernardino Campos (PUC-Rio); Magda Pischetola (PUC-Rio); Maria Inês Flores Marcondes de Souza (PUC-Rio); Mariane Campelo Koslinski (UFRJ); Murillo Marschner Alves de Brito (PUC-Rio); Naira Muylaert Lima (PUC-Rio); Ralph Ings Bannell (PUC-Rio); Vanda Mendes Ribeiro (CENPEC/UNICID). Além deles participaram também os (então) estudantes de pós-graduação do PPGE/PUC-Rio: Andrea Paula de Souza Waldhelm; Andréia Martins de Oliveira Santo; Andriele Muri; Edson Diniz; Erisson Correa Viana; Marcelo da Silva Machado; Maria de Fátima Magalhães de Lima; Maria Océlia Mota e Otavio Cordeiro.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Federal do Rio de Janeiro. Assim, completou-se a composição da primeira equipe de articulação da REIPPE com Adolfo Ignacio Calderón, Mariane Campelo Koslinski e Rodrigo Rosistolato, além de Cynthia Paes de Carvalho, Vanda Mendes Ribeiro e Alicia Bonamino, que já eram da equipe até aquele momento. Nesta reunião, inauguramos a prática de dividir o encontro em dois momentos principais: uma palestra com debate com um(a) pesquisador(a) já reconhecido no campo e a apresentação de pesquisas concluídas e/ou em andamento com participação de membros da rede que discutissem um ou mais aspectos da implementação de políticas educacionais. Celina Souza, especialista em Ciência Política, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), foi a pesquisadora convidada que compartilhou conosco seus conhecimentos sobre pesquisas por ela realizadas sobre implementação de políticas públicas. Sofia Lerche Vieira (UECE) e Adolfo Ignácio Calderón (PUC-Campinas) apresentaram suas pesquisas sobre o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) do Ceará e Maria de Fátima Magalhães de Lima (então doutoranda vinculada ao GESQ/PUC-Rio) sobre a Política de Correção de Fluxo da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro[5]. A proposta de princípios e diretrizes da rede foi discutida e aprovada, oferecendo subsídios para discussões que viriam em anos posteriores.

Além da PUC-Rio e da UNICID, nesses primeiros encontros, duas instituições apoiaram a iniciativa e garantiram apoio financeiro, técnico e logística: a Fundação Carlos Chagas (FCC) e o CENPEC. Esta última instituição ofereceu seu auditório e café para as duas primeiras reuniões da REIPPE e disponibilizou seus pesquisadores para a organização desses encontros, viabilizando financeiramente três iniciativas relevantes. 1) O convite a Marta Arretche, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP), para fazer uma palestra sobre os estudos de implementação de políticas públicas e seus desafios na segunda reunião da REIPPE (março de 2015). 2) O CENPEC apoiou o levantamento de referências sobre implementação de políticas educacionais, realizado por parte de seus pesquisadores, para subsidiar a elaboração de um texto inicial sobre implementação de políticas públicas, sob liderança de Pâmela Freitas Félix. 3) Esta instituição ofereceu ainda os recursos financeiros para a contratação

5 Sobre os assuntos abordados podemos acessar os seguintes artigos:
1) CALDERON, A. I.; RAQUEL, B. M. G.; CABRAL, E. S. O Prêmio Escola nota 10: meritocracia e cooperação para a melhoria do desempenho escolar1. **Ensaio**: Aval. Pol. Públ. Educ. [*on-line*], 2015, v. 23, n. 87 [cited 2022-07-11], p. 517-540. Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362015000200517&lng=en&nrm=iso. ISSN 0104-4036. https://doi.org/10.1590/S0104-40362015000100021.
2) VIEIRA, S. L.; PLANK, D. N.; VIDAL, E. M. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. Educ. Real., Porto Alegre , v. 44, n. 4, e87353, 2019 . Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-31432019000400603&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 11 jul. 2022. Epub 28 out. 2019. DOI: https://doi.org/10.1590/2175-623687353.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

de Paula Louzano, visando a finalização do texto sobre implementação de políticas educacionais, já iniciado por Pâmela e colegas.

A Fundação Carlos Chagas financiou o deslocamento para a participação de Fábio Waltenberg (UFF), Romualdo Portela de Oliveira (FEUSP) e Gabriela Lotta (UFABC) na quarta reunião, organizada em sua sede, em São Paulo, em outubro de 2016. O encontro foi organizado por Vandré Gomes e Fabiana Fernandes, prevendo a apresentação de algumas das pesquisas desenvolvidas por membros da REIPPE e a solicitação de que os convidados as comentassem, focalizando aspectos metodológicos (objeto, desenho, coleta de dados, referenciais de tratamento análise dos dados) para o estudo sobre implementação de políticas educacionais.

Na parte da manhã, Mariane Koslinski (UFRJ), Alicia Bonamino (PUC--Rio) e Cynthia Paes de Carvalho (PUC-Rio) apresentaram o estudo *Uma política de responsabilização escolar: o Prêmio Escola Nota Dez do Estado do Ceará*[6] e Vanda Mendes Ribeiro (UNICID) e Joana Buarque de Gusmão (CENPEC) apresentaram a pesquisa *Condicionalidades e estratégias da implementação das políticas educacionais do Acre para a educação básica*[7].

Na parte da tarde, o grupo discutiu a primeira proposta de um site da rede (apresentada por Alicia) e uma proposta para elaboração de um projeto de pesquisa a ser remetido à Fapesp, envolvendo pesquisadores da REIPPE (com a mediação de Vanda). Em seguida, Fabiana Fernandes (FCC) apresentou um estudo sobre a implementação da ampliação da obrigatoriedade escolar no Estado de São Paulo (Lei nº 12.796/2013) em municípios paulistas. Este pesquisador e Gabriela Lotta tornaram-se especialistas com quem a REIPPE passou a estabelecer muitos diálogos, além de terem também sido parceiros em iniciativas relevantes para nós, as quais serão mencionadas mais adiante.

Desde os primeiros encontros as noções de rede e de grupo de trabalho foram debatidas e foi consensual que uma rede de pesquisadores para estudar

6 Considerando as críticas e discussões realizadas nesta reunião, Mariane Koslinski publicou com alunos o texto *Indicadores educacionais e responsabilização escolar: um estudo do "Prêmio Escola Nota Dez"*. Ver: KOSLINSKI, M. C.; RIBEIRO, E.; OLIVEIRA, L. X. de. (2021). Indicadores educacionais e responsabilização escolar: um estudo do "Prêmio Escola Nota Dez". **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 28, n. 69, p. 804-846. DOI: https://doi.org/10.18222/eae.v28i69.4087. e Alicia Bonamino publicou com seus alunos o texto *Arranjo institucional de implementação do PAIC e burocratas de médio escalão* em e-book da ENAP. Ver: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf.

7 De posse das críticas e indicações trazidas por Gabriela Lotta, Romualdo Portela e Fábio Waltenberg, bem como dos participantes da reunião, Vanda Mendes Ribeiro aprimorou sua análise da política do Acre e publicou o texto *Características da Política Educacional do Acre (1999 a 2010) e Repercussões sobre a Capacidade Estatal e a Equidade*, com colegas, dentre eles, Wagner Rezende e Sofia Lerche Vieira, também membros da REIPPE. Ver: RIBEIRO, V. M.; GUSMÃO, J. B. de; REZENDE, W. S.; VIEIRA, S. L. The characteristics of Acre's educational policy (1999-2010) and its impact on state capacity and equity. **Education Policy Analysis Archives**, n. 28, p. 145, 2020. DOI: https://doi.org/10.14507/epaa.28.4656.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

e discutir sobre implementação de políticas educacionais era o formato mais apropriado para garantir uma iniciativa de caráter plural, com vários nós que se entrelaçam e se fortalecem, em uma relação de natureza horizontal. Como já assinalado, a partir da terceira reunião da REIPPE (realizada na PUC-Rio), alunos da pós-graduação que integravam pesquisas de membros do grupo começaram a participar dos encontros numa estimulante convergência de interesses de formação e aprofundamento de discussão no campo da gestão educacional, das políticas educacionais e de sua implementação. Pouco a pouco a perspectiva de também realizar pesquisas em rede começou a ser desenvolvida, assim como a de inserir a temática da implementação de políticas públicas educacionais nas atividades de formação desenvolvidas pelos diversos membros da rede no âmbito da pós-graduação em diferentes universidades, alcançando outros alunos e professores. Esperava-se desta forma difundir esta perspectiva de pesquisa e análise de políticas educacionais e, eventualmente, encontrar outros pesquisadores interessados em participar da REIPPE.

A elaboração de um site que pudesse apoiar a difusão dos objetivos, princípios e ações da REIPPE foi objeto de discussão já nos primeiros encontros. Mais uma vez o CENPEC contribuiu, fornecendo uma página de seu site para a divulgação das primeiras informações. Um ano depois, Alicia Bonamino, em parceria com alunos do Doutorado Interinstitucional mantido entre a PUC-Rio e a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e Adolfo Calderón, com seu aluno de graduação Rodrigo Ceregatti Franco, Bolsista Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), constituíram-se nos fundadores do site oficial da REIPPE que também contou com a contribuição de Rodrigo Rosistolato. Alicia propôs um logo que foi aclamado pelos membros da REIPPE: a representação de uma árvore que se ramifica, sem fronteiras, mas, ao mesmo tempo, sólida, com suas raízes bem plantadas em terra. Adolfo Calderón e seu aluno Rodrigo se responsabilizaram pelo site de 2017 a 2018. Posteriormente, a coordenação da REIPPE – gestão 2019 a 2021 – pôde contar com recursos advindos da Fundação Itaú Social para apoio institucional e contratou Carla Cunha, que atualizou e incluiu novos conteúdos no site institucional[8].

Formação a partir de uma interlocução plural sobre a complexidade da implementação de políticas educacionais

A REIPPE foi se organizando nesses encontros semestrais que tiveram uma natureza basicamente formativa. Neles, pesquisadores convidados realizavam apresentações que focalizavam teorias e/ou metodologias de análise relacionadas à implementação de políticas públicas com vistas a promover

8 Disponível em: https://www.reippe.com/.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

a reflexão e discussão com os presentes. A ideia geral era refinar o arcabouço teórico e metodológico mobilizado pelos membros da REIPPE a fim de fundamentar estudos em curso e consolidar conhecimentos e abordagens de pesquisa relacionadas à implementação de políticas públicas educacionais. Marta Arretche (USP), Celina Souza (IESP/UERJ e UFBA), Gabriela Lotta (UFABC) e Roberto Pires (IPEA), estiveram presentes em distintos encontros e contribuíram de forma decisiva para o desenvolvimento de uma interlocução instigante entre os campos da Ciência Política, da Administração Pública e da Sociologia. Sua generosidade, compartilhando referências teóricas e metodológicas, seus conhecimentos e experiências de pesquisa, foram fundamentais para constituir aportes que abriram os horizontes sobre o quanto poderíamos aprender sobre implementação de políticas públicas educacionais, trazendo para o debate referências destas áreas de conhecimento.

Cabe assinalar também a preocupação de sempre contar com colegas do campo da educação (além dos membros da REIPPE) entre os convidados, inclusive buscando construir canais de interlocução no âmbito das associações de pesquisa no campo da educação (ANPED e ANPAE), seja convidando colegas para os encontros da REIPPE, seja propondo painéis e outras atividades nas reuniões dessas associações. Entre 2015 e 2019, pesquisadores da área da educação, incluindo alguns da própria rede, puderam também apresentar e discutir suas pesquisas a convite da equipe de articulação[9]. Além das participações já citadas nos primeiros encontros, Jefferson Mainardes da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) fez uma apresentação sobre o Ciclo de Políticas baseado na teoria de Stephen Ball num encontro organizado por Márcia Jacomini na Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) em setembro de 2018; Maria Malta Campos da Fundação Carlos Chagas (FCC) e Zara Figueiredo da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) apresentaram pesquisas e discutiram desafios do campo em encontro organizado por Ana Cristina Oliveira, na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) em março de 2019.

Da iniciativa de levantamento de bibliografia sobre implementação de políticas proposta em 2014-2015 no âmbito da parceria com o CENPEC, resultou um artigo sobre implementação de políticas públicas educacionais liderado por Paula Louzano com a colaboração de Ariane Farias, Pâmela

9 A sequência de reuniões/encontros semestrais presenciais da REIPPE desde seu início até o final de 2019 foi: **1ª)** Agosto de 2014 no CENPEC em São Paulo/SP; **2ª)** Março de 2015 também no CENPEC em São Paulo/SP; **3ª)** Agosto de 2015 na PUC-Rio no Rio de Janeiro/RJ; **4ª)** Outubro de 2016 na Fundação Carlos Chagas (FCC) em São Paulo/SP; **5ª)** Abril de 2017 na PUC-Rio no Rio de Janeiro/RJ; **6ª)** Setembro de 2017 na UNICID em São Paulo/SP; **7ª)** Março de 2018 na UNIRIO no Rio de Janeiro/RJ; **8ª)** Setembro de 2018 na UNIFESP em São Paulo/SP; **9ª)** Março de 2019 na UNRIO no Rio de Janeiro/RJ; **10ª)** Setembro de 2019 – Seminário de Planejamento no Hotel Everest no Rio de Janeiro/RJ. A coordenação está organizando o material destas reuniões para disponibilizá-lo futuramente no site da REIPPE.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Freitas, Vanda Mendes Ribeiro e Joana Buarque de Gusmão. O fruto desse trabalho foi a primeira análise da REIPPE sobre resultados de pesquisa nacionais e internacionais que tratam de implementação de políticas educacionais. Tanto esse texto, publicado na revista Cadernos CENPEC (LOUZANO *et al.*, 2019)[10], como as referências nele utilizadas vêm se tornando relevantes para fundamentar dissertações, teses e outras pesquisas.

Em paralelo aos debates e palestras de formação, que tinham o objetivo principal de contribuir para incrementar a qualidade das pesquisas realizadas pelos integrantes da rede, ganhava espaço a ideia de que as pesquisas sobre implementação de políticas educacionais realizadas no âmbito da REIPPE também pudessem contribuir para a melhoria da implementação de políticas no Brasil e diminuição da desigualdade educacional. Havia consenso sobre a complexidade do Estado e da cultura no país, incluindo um diagnóstico sobre as tensões presentes nos vários níveis de governança, ao qual se articulava o desejo de aumentar a eficácia dos processos de implementação com base no estudo e no debate qualificados. Nesse processo recuperou-se, pouco a pouco, a perspectiva inicial de continuar ampliando a interlocução com outros pesquisadores e buscar também uma aproximação maior com gestores públicos.

Iniciativas de aproximação com gestores públicos e com a comunidade acadêmica

O movimento da REIPPE em direção à participação de outros profissionais e outras instituições, com interesses diversos ou mais vinculadas a outros campos de atuação relacionados à implementação de políticas, nos seminários da rede, se intensificou a partir de 2017 e começou a frutificar em 2018 com eventos organizados em parceria com instituições que atuavam em áreas conexas, como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Participaram da articulação e organização destes seminários pesquisadores como Roberto Rocha Coelho Pires (IPEA) e Gabriela Lotta (já nessa época na FGV-SP), entre outros. Foram organizados[11] cursos, debates, pesquisas e publicações como detalharemos a seguir.

10 LOUZANO, Paula *et al.* Implementação de políticas educacionais: elementos para o debate e contribuições para o campo. **Cadernos Cenpec | Nova série**, v. 8, n. 2, maio 2019. Disponível em: https://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/443.

11 Neste movimento de desenvolvimento de parcerias foram também organizados dois seminários internacionais que serão descritos mais adiante, na seção *"Interlocuções Internacionais"* junto com outras iniciativas envolvendo eventos, pesquisas e publicações com pesquisadores estrangeiros.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Foram organizados três cursos, envolvendo diferentes instituições e pesquisadores da REIPPE. O primeiro foi organizado por Alexsandro Santos, Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz e Vanda Mendes Ribeiro, numa parceria entre a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo e o Grupo de Pesquisa Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades, da UNICID, em 2020, abordando o *Ciclo de Políticas, com foco na implementação de políticas educacionais* e contou com diversos pesquisadores da REIPPE: além de Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, Vanda Mendes Ribeiro e Alexsandro Santos, ambos da UNICID, Breynner Ricardo de Oliveira da UFOP; Naira Muylaert, Alicia Bonamino e Bernardo Padula Schwaitzer, todos da PUC-Rio; e Sandra Gomes da UFRN.

O segundo curso, *Justiça como Equidade na Escola*, foi realizado em novembro de 2021, uma iniciativa de Vanda Mendes Ribeiro, Alexsandro Santos e Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, repetindo a parceria entre Unicid (Gurpo de Pesquisa Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades) e Escola do Parlamento. Este curso teve a participação de destacados pesquisadores sobre equidade e desigualdade no país, como José Francisco Soares e Maria Tereza Alves, ambos da UFMG; Fábio Waltenberg da Universidade Federal Fluminense (UFF); Romualdo Portela de Oliveira e Maria Helena Altenfelder, ambos do CENPEC; Suelaine Carneiro do GELEDÉS; Zara Tripodi da UFOP; Denise Carreira e Edneia Gonçalves, ambos da AÇÃO EDUCATIVA; José Marcelino Pinto da USP-Ribeirão Preto; Mario Volpi do UNICEF; Olavo Nogueira do "Todos pela Educação"; Claudio Tanno da equipe de consultoria de orçamento e fiscalização do Congresso Nacional, dentre outros convidados. Com a Escola do Parlamento financiando a tradução, Choukri Ben Ayed (Université de Limoges/FR) e Sylvain Broccolichi (Université d'Artois/FR) puderam fazer palestras sobre a questão da desigualdade socioespacial e a implementação de políticas públicas na França. Além de Vanda Mendes Ribeiro, Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz e Alexsandro Nascimento Santos, que compunham a equipe de organização do evento, Cynthia Paes de Carvalho (PUC-Rio), Alicia Bonamino (PUC-Rio), Swamy Paula Soares (UFPB) e Ocimar Alavarse (FEUSP), enquanto membros da REIPPE, apresentaram pesquisas que relacionaram a discussão entre equidade e implementação de políticas educacionais. Foram convidados a participar também gestores públicos que trataram do desafio do enfrentamento da desigualdade educacional: Alexandre Schneider e Cesar Callegari, ex-Secretários da Educação do Município de São Paulo, e Veveu Arruda, ex-prefeito da cidade de Sobral e presidente da Associação Bem Comum. Os vídeos com as aulas e apresentações podem ser acessadas na página da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo[12].

12 Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/cursos/cursos-anteriores/cursos-realizados-em-2021/justica-como-equidade-na-escola/.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

No decorrer do processo de desenvolvimento da REIPPE, estabeleceu-se uma parceria com o Grupo de Pesquisa Gestão e Qualidade da Educação (GESQ/PUC-Rio), coordenado por Cynthia Paes de Carvalho e Ana Cristina Prado de Oliveira, que deu origem ao terceiro evento de natureza formativa, um ciclo de debates *Censo Escolar e a Implementação de políticas públicas educacionais*[13], que já produziu duas mesas-redondas sobre o tema. Nesses encontros buscou-se discutir a produção e o uso dos dados públicos, de modo a abranger desde o "chão da escola", passando pelos diferentes órgãos governamentais municipais e estaduais até chegar aos repositórios federais frequentemente acessados por pesquisadores. Nesses encontros também foi discutido o problema do acesso e do uso efetivo desses dados pelos agentes implementadores de médio escalão e de nível de rua (como é o caso das escolas que fornecem os dados).

Outra ramificação desse movimento em direção a pesquisadores e gestores não participantes da REIPPE alinhavou a aproximação com a ANPAE. A REIPPE organizou o painel *Implementação de políticas educacionais: como as pesquisas empíricas podem contribuir para o campo da educação?* no XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação da ANPAE realizado em Curitiba em abril de 2019. No mesmo evento, convidamos João de Oliveira (UFG), então coordenador da ANPAE, para palestrar sobre implementação de política pública numa reunião da REIPPE ocorrida durante a ANPAE na UFPR em Curitiba. Os painelistas foram pesquisadores já formados ou em formação[14] (boa parte orientados por pesquisadores da REIPPE) de quatro instituições, que apresentaram suas pesquisas. A partir da discussão dos resultados apresentados, pretendeu-se fomentar uma agenda de pesquisa para aprofundar reflexões teóricas e metodológicas, contribuindo para o debate e para a ampliação de novas possibilidades de estudos no campo das políticas educacionais. O painel foi coordenado por Alicia Bonamino e Vanda Mendes Ribeiro.

Nessa mesma perspectiva, pesquisadores da REIPPE buscaram ampliar a participação no Grupo de Trabalho 14 – Sociologia da Educação –, da ANPED, apresentando seus trabalhos articulando a discussão sobre implementação de políticas educacionais com os desafios da equidade e da desigualdade educacional. Nesta frente, tivemos trabalhos apresentados na 39ª Reunião Nacional da ANPED, no GT 14, por Ana Cristina Prado (UNIRIO) e por Maria de Fátima Magalhães de Lima (PUC-Rio). Na 40ª Reunião Nacional da ANPED, Cynthia Paes de Carvalho, Karina Carrasqueira, ambas da PUC-Rio e Vanda Mendes Ribeiro da UNICID, apresentaram texto sobre clima escolar

13 Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=BaRIMhQP5tE e https://www.youtube.com/watch?v=v3v6T1OruPc.

14 Ana Cristina Prado de Oliveira (UNIRIO); Fabiana Silva Fernandes (FCC); Marina Meira de Oliveira (PUC-Rio); Maria Océlia Motta (PUC-Rio); Naira da Costa Muylaert (PUC-Rio); e Silvana Menegoto Di Giusto (UNICID).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

derivado da pesquisa em rede apoiada pela FAPESP[15] sobre a implementação do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) e do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC); Ana Pires do Prado, Rodrigo Rosistolato, ambos da UFRJ e Diana Cerdeira da UERJ, apresentaram pesquisa sobre burocracia escolar e reprodução de estigmas; e Vanda Mendes Ribeiro da UNICID, apresentou outro estudo apoiado pela FAPESP e elaborado em conjunto com Choukri Ben Ayed e Paula Kasmirski , sobre equidade e vulnerabilidade social nos territórios no Ceará[16]. Participaram desse painel, além dos pesquisadores já citados, mais um membro da REIPPE, Swamy Soares da UFPB e também Fábio Waltenberg da UFF18[17].

Posteriormente, Vanda Mendes Ribeiro, Alicia Bonamino e Cynthia Paes de Carvalho publicaram artigo com uma análise sobre como os trabalhos apresentados no GT 14, que se referiam à implementação de políticas educacionais e produção/enfrentamento da desigualdade, discutindo como se conceituado equidade e desigualdade educacional (RIBEIRO; BONAMINO; CARVALHO, 2019[18]).

No ano de 2021, diversos membros da REIPPE, vários deles vinculados ao projeto apoiado pela FAPESP, que analisou a implementação do PAIC e do PNAIC, apresentaram resultados de pesquisa no IV ENECPC – IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas que teve uma das seções temáticas coordenada por um membro da REIPPE, Breynner Ricardo de Oliveira (UFOP). Como parte das iniciativas de fortalecimento da REIPPE junto a espaços de discussão acadêmica e de formação de alunos de pós-graduação, Vanda Mendes Ribeiro contribuiu, na 40ª Reunião Nacional da ANPED, em 2021, com a organização do Painel *Equidade como princípio de justiça: abordagens em torno de um conceito*, coordenado por Romualdo Portela de Oliveira, da Faculdade de Educação da USP (FEUSP). Participaram desse painel, além dos pesquisadores já citados, mais um membro da REIPPE, Swamy Soares da UFPB e também Fábio Waltenberg da UFF[19].

Em agosto de 2021, Mariane Koslinski e Rodrigo Rosistolato organizaram a mesa *A implementação de políticas educacionais em foco: gênese e consolidação de uma rede de pesquisa*, que fez parte do ciclo de palestras *Seminário*

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

15 Na próxima seção "*Dos Encontros Formativos Aos Projetos De Pesquisa Em Rede*" este e outros projetos realizados em rede serão descritos em maior detalhe.

16 Posteriormente, o artigo foi aceito para publicação na Revista Educação e Pesquisa, da FEUSP: RIBEIRO, Vanda Mendes; KASMIRSKI, Paula Reis; BEN AYED, Choukri. Equidade Educacional e Vulnerabilidade Social nos Territórios: os casos das Redes Municipais do Ceará e de Fortaleza. **Educação e Pesquisa**, 2023. [no prelo].

17 O vídeo do Painel encontra-se publicado no site da Reippe. Disponível em: https://www.reippe.com/post/equidade-como-princ%C3%ADpio-de-justi%C3%A7a-abordagens-em-torno-de-um-conceito.

18 Disponível em: https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/65205.

19 Disponível em: https://www.reippe.com/post/equidade-como-princ%C3%ADpio-de-justi%C3%A7a-abordagens-em-torno-de-um-conceito.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Anísio Teixeira do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRJ. O evento contou com a participação dos seguintes membros da REIPPE: Alicia Bonamino, Ana Cristina Oliveira, Cynthia Paes de Carvalho e Vanda Mendes Ribeiro. A mesa apresentou a origem e os principais objetivos da rede, bem como sua produção acadêmica, incluindo projetos de pesquisa, pesquisas realizadas em rede, publicações de artigos, produção de dissertações e teses, ações de formação e organização de eventos. Na ocasião, as palestrantes também refletiram sobre a trajetória e o crescimento da REIPPE a partir das parcerias nacionais e internacionais estabelecidas. Foi ressaltada a importância de consolidar a interlocução com secretarias de educação e outras instituições acadêmicas e da sociedade civil, bem como a relevância não só acadêmica da produção da rede, como também enquanto insumo para informar gestores e trazer subsídios para decisões sobre políticas públicas. O evento foi uma oportunidade de reflexão sobre o percurso percorrido pela REIPPE, além de divulgar sua profícua contribuição para a produção no campo das políticas públicas em educação. O registro do evento está disponível no canal do YouTube do Programa de Pós-graduação em Educação da UFRJ[20] e sua transcrição foi o ponto de partida do presente texto.

No que diz respeito à formação de novos pesquisadores, membros da REIPPE têm continuamente oferecido nos programas de pós-graduação aos quais estão vinculados (PUC-Rio, UFOP, UNICID) disciplinas sobre implementação de políticas públicas educacionais utilizando referências teóricas e metodológicas debatidas na rede, o que tem contribuído para o desenvolvimento de diversas teses e dissertações. No Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio, Alicia Bonamino e Cynthia Paes de Carvalho ofereceram, em 2021, a disciplina *Desigualdades e Justiça Educacional* em colaboração com Sérgio Martinic (Universidad de Aysén/CH), Vanda Mendes Ribeiro (UNICID) e Naira Muylaert (PUC-Rio). Breynner Ricardo de Oliveira ofertou a disciplina *Implementação de Políticas Educacionais* para os alunos de pós-graduação em Educação da UFOP em 2020 e 2021. Nos cursos regulares sobre política educacional para alunos de mestrado e doutorado ministrados por Alicia Bonamino no Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio a literatura sobre implementação de políticas educacionais acessada e incrementada a partir da REIPPE tem ocupado um espaço crescente.

Quatro diferentes disciplinas sobre implementação de políticas educacionais foram ministradas nos Programas de Pós-Graduação e Formação de Gestores Educacionais da UNICID por membros da REIPPE: *Implementação de Políticas Públicas* e também *Implementação de políticas educacionais e equidade em territórios vulneráveis*, por Vanda Mendes Ribeiro, primeiro e segundo semestres de 2019; *Implementação de Políticas Educacionais e*

20 Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xEQqv6YUh5s.

Desigualdades, por Maria do Carmo Meirelles, Alexsandro do Nascimento Santos e Vanda Mendes Ribeiro, em 2020; *Políticas Educacionais e o Ciclo das Políticas Públicas*, por Maria do Carmo e Vanda, em 2021.

Dos encontros formativos aos Projetos de Pesquisa em rede

Os encontros promoveram, para além da formação coletiva, articulações de interesses que convergiram na formulação de projetos de pesquisa no âmbito da REIPPE. Iniciaram-se colaborações diversas, desde a organização de eventos acadêmicos, orientações de trabalhos de mestrado e doutorado, participações em bancas, produção de artigos, capítulos de livros, organização de livros e dossiês em revistas especializadas, bem como proposição de projetos para editais públicos de financiamento de pesquisa. A rede passou a promover trocas cada vez mais intensas, consolidando parcerias e desenvolvendo novas relações de colaboração com outros pesquisadores com interesses confluentes.

Inicialmente trabalhou-se no sentido de discutir a configuração e os resultados de projetos de pesquisa de estudantes de pós-graduação e dos pesquisadores envolvidos na rede. Não tínhamos, num primeiro momento, a pretensão de reunir uma grande quantidade de pesquisadores, mas sim de ser uma rede que ofereceria tempo e espaço para o aprofundamento teórico-metodológico e contribuições para as políticas públicas educacionais. Em 2016, a rede contava com quase 30 pesquisadores e já começavam a emergir ideias para a realização de um conjunto de pesquisas sobre implementação de políticas educacionais inspiradas nas discussões da REIPPE.

No segundo semestre de 2016, o CNPq lançou um edital público (Edital nº 22/2016) para o financiamento por três anos de pesquisas em rede com diversas instituições e pesquisadores. A equipe de articulação considerou que esta poderia ser uma oportunidade interessante para desenvolver um projeto de pesquisa que articulasse os interesses de boa parte dos membros da rede com financiamento não apenas para o trabalho de investigação, mas também para a articulação, formação e interlocução dos pesquisadores já envolvidos na REIPPE e seus atuais e futuros orientandos e grupos de pesquisa com gestores públicos. Nasceu assim a empreitada de desenho do projeto *Pesquisa e Disseminação do Conhecimento: implementação, inovação e impacto na qualidade e na equidade de políticas de Educação Básica do Ceará* concluída em janeiro de 2017. O trabalho mostrou-se bastante complexo e exigente (envolvia duas linhas de pesquisa e oito subprojetos[21]) e foi liderado por

21 O projeto se organizava a partir de duas linhas de pesquisa e oito subprojetos que pretendem investigar a experiência educacional do Ceará na Educação Básica e a dos anos iniciais do Ensino Fundamental do Estado da Paraíba. A primeira linha agrega três subprojetos voltados para o Ensino Fundamental, mais especificamente, para o Pacto pela Alfabetização na Idade Certa (PAIC), e o Prêmio Escola Nota Dez

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Alicia Bonamino (coordenadora geral) e por Cynthia Paes de Carvalho (vice coordenadora), tendo Vanda Mendes Ribeiro, Adriana Bauer, Tufi Machado Soares, Eloisa Maia Vidal, Sofia Lerche Vieira, Claudia Lemos Vóvio e Hilda Micarello como coordenadores associados, além de outros pesquisadores de seis instituições nacionais (PUC-Rio; UFJF; UFRR; FCC; UNICID; UECE) e duas internacionais (Université de Limoges/FR, École Normale Supérieure de Lyon/FR). Infelizmente, malgrado todo o tempo e esforço despendido, ainda que muito bem avaliado, o projeto não foi contemplado nas prioridades orçamentárias do CNPq à época.

Na busca de oportunidades de trabalho em rede, Vanda Mendes Ribeiro propôs associar pesquisadores da REIPPE em torno de dois editais públicos de pesquisa: 1) o edital originado da parceria entre a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME/SP) e a Organização das Nações Unidas para a Educação[22], a Ciência e a Cultura (UNESCO) e 2) e o edital regular (anual) da FAPESP, seguindo diretrizes das primeiras reuniões da REIPPE.

O edital da parceria da UNESCO com a SME/SP – UNESCO 01075/2018 – se articulava em torno de desafios da Secretaria, um dos quais era a política de expansão da jornada escolar no ensino fundamental, em processo de implementação, com perspectivas de ampliação na rede de ensino. Assim Vanda Mendes Ribeiro, com apoio de Alicia Bonamino e Cynthia Paes de Carvalho, além de um grande grupo de colegas da REIPPE, da UNICID e de outras instituições articuladas por Vanda, decidiram elaborar o projeto *A implementação do Programa São Paulo integral e a qualidade da educação no ensino fundamental: análise e proposições*.

Como os resultados esperados pelo edital da UNESCO-SME/SP eram ambiciosos e o tempo previsto para execução do projeto era de apenas um ano, Vanda, Cynthia e Alicia discutiram a possibilidade de que o projeto fosse desenvolvido unicamente com uma abordagem quantitativa. Convidaram então para uma reunião online o especialista em estudos sobre implementação de políticas públicas, Roberto Pires do IPEA, para discutir a viabilidade

(PEN_10), no Ceará, e o Pacto Social 2017 do Estado da Paraíba inspirado na experiência cearense. A segunda linha de pesquisa congregava três subprojetos que investigam o Ensino Médio no Estado do Ceará (analisar as características do processo de implantação do programa Escolas Regulares em Tempo Integral; analisar os fatores associados ao valor agregado de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, aos estudantes de escolas da rede estadual do Ceará, ao longo do Ensino Médio; analisar as condições de oferta, formação docente e gestão do ensino médio nas localidades rurais do Estado do Ceará). O oitavo subprojeto propunha a investigação do papel da gestão na implementação sustentável das políticas para educação básica do Estado do Ceará e seria desenvolvido de forma transversal conectando todos os demais subprojetos.

22 Como o trabalho da REIPPE havia chegado ao conhecimento de órgãos vinculados à gestão da educação pública de São Paulo através de Vanda Mendes Ribeiro e ela foi convidada a participar de uma reunião na qual o então Secretário da Educação e representantes da UNESCO apresentaram os objetivos da parceria para vários pesquisadores e instituições do Estado de São Paulo.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

dessa abordagem e ele as orientou e animou a enfrentar esse novo desafio. O projeto, sob coordenação de Vanda Mendes Ribeiro, foi sediado na UNICID e teve participação de cinco instituições: de São Paulo (FEUSP, CENPEC e UNICID) e do Rio de Janeiro (PUC-Rio e UNIRIO). Dos 25 pesquisadores, dentre professores e alunos, que participantes dessa pesquisa, 10 eram da REIPPE[23]. Em 2020, essa pesquisa foi apresentada, por Vanda Mendes Ribeiro e Alexsandro Nascimento Santos em evento organizado pela SME/SP e a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, e, posteriormente, também em evento organizado pela REIPPE[24].

Quanto ao edital anual regular da FAPESP, Vanda Mendes Ribeiro liderou a proposição de um grande projeto de pesquisa que reunia, por um lado, as experiências de pesquisa desenvolvidas no CENPEC – sobre a equidade no Ceará, a política educacional no Acre e sobre educação e vulnerabilidade social no território no município de São Paulo – e, por outro, a temática de equidade tratada em sua tese de Doutorado, bem como as novas discussões advindas da REIPPE, que contavam com vários pesquisadores que tinham interesse em compreender melhor o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) e o PNAIC. No projeto elaborado, o estudo do PAIC se relacionava com resultados de pesquisa do CENPEC, que mostravam que essa política estava conseguindo ampliar a equidade nas séries iniciais do ensino fundamental (KASMIRSKI; GUSMÃO; RIBEIRO, 2017; PADILHA *et al.*, 2013). A fase final da redação do Projeto enviado à FAPESP contou também com a contribuição de Alicia Bonamino e Naira Muylaert, possibilitando encaminhamentos que permitiram o envio de uma proposta de estudo coesa à FAPESP: *Implementação de Políticas Educacionais e Equidade em Contextos de Vulnerabilidade Social*, aprovado em 2018, processo n. 2018/11257-6.

Para esse projeto, Vanda Mendes Ribeiro convidou pesquisadores internacionais que havia conhecido no CENPEC, de 2013 a 2015 – Choukri Ben Ayed da Université de Limoges/FR e Sylvain Broccolichi da Université d'Artois/FR. Posteriormente, Sylvain buscou apoio, para romper o desafio das distintas línguas, junto a uma pesquisadora franco-brasileira que conhecia bem o Ceará – Maíra Mamede, da Université Paris-Est Créteil/FR, que se integrou à pesquisa e atualmente também participa da REIPPE. Posteriormente, em 2021, o professor Christophe Joingeaux – Université Paris Est Créteil/FR também se juntou à pesquisa. Também em 2013, Vanda reencontrou o pesquisador chileno Sergio

23 Todos os relatórios da pesquisa realizada encontram-se disponíveis no site da REIPPE (https://www.reippe.com/relatorios) e este livro traz um capítulo com uma síntese dos principais resultados.

24 Os impactos do estudo do PSPI (SME/SP-UNESCO) podem ser visualizados nas mudanças realizadas no Programa e nas dissertações que pesquisaram esse programa de expansão da jornada escolar (Vitória Régia de Souza Elias, sob orientação de Roberto Gimenez da UNICID e Daniel Rômulo, sob orientação de Alexsandro Nascimento dos Santos, que é membro da REIPPE).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Martinic (Universidad d'Aisén/CL) em um encontro da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (ABAVE), em Brasília[25]. A partir desse momento e uma troca de e-mails, o contato se transformou no convite para Sergio Martinic participar do projeto que seria enviado à FAPESP em 2017. Sergio o aceitou e passou a oferecer diversas contribuições às discussões pertinentes à REIPPE, assim como Sylvain, Maira e Choukri. Participaram deste projeto 34 pesquisadores - nacionais e internacionais -, dentre mestres, doutores, mestrandos, alunos de graduação. A maior parte dos pesquisadores é constituída por profissionais sêniores: Choukri Ben Ayed - Université de Limoges/FR; Maíra Mamede – Université Paris-Est Créteil/FR; Sylvain Broccolichi – Université de Lille/FR; Sergio Martinic – Universidad de Aysén/CH; Christophe Joingeaux – Université Paris Est Créteil/FR; Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz – UNICID; Cynthia Paes de Carvalho – PUC-Rio; Alicia Bonamino – PUC-Rio; Alexsandro Nascimento Santos – UNICID/Escola do Parlamento; Karina Carrasqueira – PUC-Rio; Breynner Ricardo de Oliveira – UFOP; Roberto Gimenez – UNICID; Wagner Silveira Rezende – UFJF; Domingos Sávio Abreu – UFC; Claudia Lemos Vóvio – UNIFESP; Naira da Costa Muylaert Lima – PUC-Rio; Alexandre Jerônimo Correia Lima – UFC; Fernanda Marcucci – UNIFESP; Paula Reis Kasmirski - FGV-EAESP. Nove alunos de diferentes instituições defenderam suas dissertações no âmbito do projeto (Andreza Rocha – UNICID; Bernardo Padula Schwaitzer – PUC-Rio; Emerson Soares Barbosa – UNICID; Janaína Freitas – UNICID; José Marques Batista – UFC; Renan Brazil Pennink – UNICID; Rodrigo Gonçalves Duarte – UNICID e Williane Lopes – UFOP. A pesquisa já gerou 13 artigos publicados em periódicos da área (a maior de classificação A1, A2 e A3) e há um A1 aceito para publicação em 2023. Do total, dois publicados em revistas francesas e dois têm participação conjunta de pesquisadores nacionais e internacionais. Outros estão em andamento.

Esses dois projetos pretenderam também – e foram bem-sucedidos – promover a ampliação do conhecimento dos participantes a respeito da execução de pesquisas em rede sobre implementação de políticas públicas, considerando diversas discussões no âmbito da REIPPE sobre a necessidade desse tipo de articulação para investigar a temática políticas públicas, dada sua complexidade e caráter multifacetado, particularmente no contexto brasileiro. Além disso, foram importantes oportunidades de desenvolver e aprofundar relações interinstitucionais, dentro e fora do país, bem como foram objeto de teses e dissertações orientadas por membros da REIPPE e também de apresentações de trabalhos em eventos acadêmicos e publicações (quase sempre em parceria) de um grande número de artigos, parte deles no exterior.

25 Vanda conhecera Sergio Martinic em 1998 num encontro de formação de educadores de Instituições de Apoio à Criança e ao Adolescente em Abrigos realizado na Colômbia.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Como fruto das articulações entre membros da REIPPE e outros pesquisadores brasileiros e estrangeiros, bem como das pesquisas em rede já realizadas, colocam-se novas questões e novas possibilidades de pesquisa e, principalmente, novas articulações em rede, inclusive uma nova pesquisa apoiada pela FAPESP sobre a qual trataremos mais à frente.

Um outro grupo de pesquisadores da REIPPE participa do Projeto *Práticas de Gestão, Liderança Educativa e Qualidade da Educação em Escolas de Ensino Médio no Brasil* (PGLEQE) do Instituto Unibanco. Esta pesquisa inclui uma equipe de coordenação da qual participam os membros da REIPPE Alexsandro dos Santos e Ana Cristina Prado Oliveira. Cynthia Paes de Carvalho participa como consultora sobretudo no que se refere ao desenvolvimento dos instrumentos de pesquisa, em boa medida baseados nos questionários do GESQ/PUC-Rio. No âmbito desse projeto discutem-se questões relacionadas ao papel do diretor escolar e sua liderança na implementação de políticas educacionais (sobretudo aquelas relacionadas à gestão pedagógica) e na articulação com as secretarias estaduais de educação. Aborda-se ainda a implementação da base nacional comum curricular e da nova política educacional para o ensino médio. O projeto conta com a participação de pesquisadores de instituições do Chile, como o Centro de Desenvolvimento de Liderança Escolar (CEDLE vinculado à Universidad Diego Portales/CH), com tradição de pesquisa sobre essa temática. A colaboração Brasil-Chile envolvida no projeto também contribui para a projeção internacional da REIPPE.

Produções acadêmicas dos membros da REIPPE (2014-2022)

Desde 2014, os membros da rede vêm produzindo artigos, livros, capítulos de coletâneas, teses e dissertações que também têm sido divulgadas no âmbito da própria rede. Por intermédio do seu site, a REIPPE progressivamente tem buscado se consolidar também como um repositório de referências qualificadas na área de implementação de políticas públicas educacionais.

Até março de 2022, membros da REIPPE publicaram, individualmente ou em parceria, inclusive com autores estrangeiros, cerca de 50 artigos sobre temas relacionados à implementação, seja com a avaliação de políticas públicas educacionais, seja com o papel da burocracia de nível de rua e da burocracia de médio escalão. As temáticas têm abrangido políticas curriculares e de avaliação da aprendizagem, a educação remota durante a pandemia, a educação inclusiva, a correção de fluxo, entre outras, por vezes considerando também a discussão sobre qualidade e equidade educacional.

É importante destacar que uma parte destes artigos foi publicada em dossiês temáticos organizados no âmbito da própria REIPPE. Três deles merecem

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

destaque. O primeiro foi organizado por Alicia Bonamino, Cynthia Paes de Carvalho, Vanda Mendes Ribeiro e Breynner Oliveira e publicado em 2019, na *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa* – RETEPE[26] . O segundo foi organizado por Naira da Costa Muylaert Lima e publicado em 2021, na *Educar em Revista*[27]. Em ambos, há diversos artigos de membros da REIPPE que trazem discussões teórico-metodológicas e resultados de pesquisas realizadas ou em desenvolvimento. O terceiro foi organização por Vanda Mendes Ribeiro e Alice Botler (UFPE) e publicado em 2020 na *Cadernos de Pesquisa* e trouxe reflexões teóricas e análises de dados de pesquisas empíricas sobre a relação entre implementação de políticas educacionais e princípios de justiça[28]. Neste dossiê, tivemos publicado um dos produtos do projeto apoiado pela FAPESP (RIBEIRO; MARTINIC; BONAMINO, 2020[29]).

Membros da REIPPE também organizaram dois livros com o foco em gestores públicos, visando incidir em reflexões pela melhoria da implementação de políticas públicas. O primeiro desses livros, organizado por Cláudia Lemos Vóvio, Joana Buarque Gusmão e Vanda Mendes Ribeiro, foi publicado em 2019 com o apoio do CNPq, UNIFESP, CENPEC e UNICID. A coletânea apresenta resultados de diversas pesquisas sobre desigualdades socioespaciais e educacionais como insumos para um diálogo com professores e gestores da educação básica sobre a implementação de políticas públicas em territórios de alta vulnerabilidade social (VOVIO; GUSMÃO; MENDES, 2019)[30].

O segundo livro teve o objetivo de refletir sobre a implementação de políticas públicas, nos últimos anos, nas áreas da saúde, assistência social e educação, registrando o que aprendemos sobre implementação de políticas públicas após a Constituição de 1988 e valorizando o ponto de vista dos gestores de experiências bem-sucedidas nas diferentes áreas (saúde, educação e assistência social) e níveis de governo (federal, estadual e municipal). A ideia partiu de uma conversa de Vanda Mendes Ribeiro com Gabriela Lotta, que contatou Janine Mello, do IPEA, que liderou a produção. Vanda Mendes Ribeiro, Alicia Bonamino e Cynthia Paes de Carvalho participaram da organização do livro pela REIPPE, juntamente com Gabriela Lotta, pela FGV, e Janine Mello, do IPEA. Os diferentes capítulos apresentavam políticas sistematizadas por gestores públicos dos três entes federados e de vários estados e partidos políticos, que enfrentaram o desafio do registro de suas experiências, apoiados por um roteiro elaborado pelas organizadoras à luz das aprendizagens sobre implementação de políticas públicas. As organizadoras se dividiram para

26 Disponível em: https://revistas2.uepg.br/index.php/retepe/issue/view/642.
27 Disponível em: https://revistas.ufpr.br/educar/issue/view/3143.
28 Disponível em: https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/7827.
29 Disponível em: https://www.scielo.br/j/cp/a/zDcnNmRQ8sFF7s7v3qwX7wN/abstract/?lang=pt.
30 Disponível em: https://issuu.com/navegandopublicacoes/docs/livro-claudia-vovio-completo_compactado.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

acompanhar e dar suporte aos autores dos textos escritos pelos gestores públicos participantes da iniciativa. Além do prefácio de Roberto Pires do IPEA e da apresentação de Janine Mello do IPEA, o livro conta com dois capítulos iniciais que trazem relevantes contribuições de Renata Bichir (CEBRAP), Celina Souza (IESP/UERJ e UFBA) e Flávio Fontanelli (FGV) sobre implementação de políticas públicas no Brasil e suas relações com a discussão de capacidade estatal e burocrática, bem como sobre as contribuições da literatura internacional sobre o debate e os estudos voltados para o Brasil e os demais países da América Latina. A seguir o livro traz relatos de gestoras e gestores públicos que estiveram envolvidos em políticas que reduziram desigualdades nas áreas de saúde, educação e assistência social, no período pós-Constituição de 88. O texto de Vanda Mendes Ribeiro, Alicia Bonamino e Cynthia Paes de Carvalho encerra a publicação com reflexões, baseadas nas contribuições dos gestores, sobre a implementação das políticas públicas no país no pós-88, nas áreas abordadas, apontando convergências e diferenças entre as múltiplas experiências relatadas, bem como os avanços, desafios e as possibilidades de aperfeiçoamento dos processos de implementação de políticas futuras (MELLO *et al.*, 2020[31]).

A temática da REIPPE tem chamado a atenção de alunos de pós-graduação: desde a fundação da rede até março de 2022, houve 20 dissertações e 6 teses de doutorado com temas relacionados à implementação de políticas públicas educacionais em diversos contextos de investigação, como os estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, Ceará, Mato Grosso do Sul, e o Distrito Federal e, inclusive, um estudo realizado em contexto internacional, em Cuba.

Interlocuções internacionais

Um dos primeiros eventos que contou com participação de pesquisadores internacionais de cuja organização a REIPPE participou foi o *I Seminário Brasileiro sobre Implementação de Políticas Públicas* em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o Núcleo de Estudos da Burocracia da Universidade Federal do ABC (NEB/UFABC) e a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) nos dias 20 e 21 de março de 2018 na sede da ENAP em Brasília, reunindo cerca de 700 participantes de todo o país e contando com a presença de pesquisadores de renome nacional das áreas de assistência social, administração pública, ciência política, economia, sociologia, saúde e educação. O evento teve duas conferências internacionais. O Professor

31 Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/200403_implementacao_politica_web.pdf.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Michael Lipsky (Georgetown University/EUA) – uma referência central no debate sobre implementação de políticas públicas, responsável pela formulação do conceito de "burocratas de nível de rua" – proferiu a conferência de abertura[32]. A conferência de abertura do segundo dia do Seminário foi feita pelo Professor Vincent Dubois (Université de Strasbourg/FR) sobre desigualdades inerentes à implementação de políticas públicas[33]. Além disso foram organizadas cinco mesas-redondas com pesquisadores de campos diferentes de atuação e conhecimento (assistência social, saúde, educação, ciência política e administração pública) discutindo implementação de políticas públicas e questões correlatas[34].

O *II Seminário Brasileiro sobre Implementação de Políticas Públicas*[35] foi organizado na Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro em outubro de 2019 numa parceria da REIPPE[36] com a Fundação Getúlio Vargas (EBABE e EAESP)[37] e o INSPER[38], contando com o apoio financeiro e de divulgação do Instituto Unibanco, do Itaú Social, da Revista de Administração Pública (RAP) e da PUC-Rio. Neste segundo evento, a convidada internacional foi a Professora Marie Ostergaard Moller (Universidade de Aalborg, Dinamarca) que proferiu a palestra de abertura seguida de debate com a mediação de Gabriela Lotta (FGV-EAESP) e Roberto Pires (IPEA). Em seguida tivemos três mesas-redondas com pesquisadores e gestores de diferentes campos e níveis de governo: *Implementação de Políticas Intersetoriais* – com Janine Mello (IPEA), Cynthia Paes de Carvalho (PUC-Rio), Carla Bronzo (Fundação João Pinheiro) – com a moderação de Breynner Oliveira (UFOP); *Incentivos e Desempenho na Implementação de Políticas Públicas* – com Sandro Cabral (INSPER), Mauricio Holanda Maia (ex-Secretário de Educação do Estado do Ceará e atualmente Consultor Legislativo da Câmara Federal) e Telma

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

32 O debate que a ela se seguiu contou com a mediação de Francisco Gaetani, presidente da ENAP.

33 O debate que se seguiu à sua conferência foi mediado pelo pesquisador Roberto Pires do IPEA. Posteriormente Roberto Pires (IPEA) realizou uma entrevista com Vincent Dubois, que pode ser acessada no site da REIPPE: https://www.reippe.com/post/dica-de-v%C3%ADdeo-vincent-dubois-universit%C3%A9-de-strasbourg-france-por-enap.

34 *Federalismo, Descentralização e Implementação* – com Sandra Gomes (UFRN), Alicia Catalano de Bonamino (PUC-Rio), Renata Mirandola Bichir (USP) e Vanessa Elias de Oliveira (UFABC), contando com Daniel Ximenes (MEC) como debatedor; *Coordenação da implementação e dos agentes implementadores* – com Fernando Luiz Abrúcio (FGV/EASP), Gabriela Lotta (UFABC) e Luciana Jacqoud (IPEA e UNB), contando com Rebecca Neaera Abers (UNB) como debatedora; *Implementação e Desigualdades* – com Romualdo Portella de Oliveira (USP), Mani Tebet Azevedo de Marins (UFRRJ), Roberto Rocha Coelho Pires (IPEA) e Peter Kevin Spink (FGV/EAESP), contando com Romero Rocha (UFRJ) como debatedor; *Educação, saúde e assistência social: gestão e avaliação* – com Vanda Ribeiro Machado (UNICID), Luciana Leite Lima (UFRGS) e Paulo Jannuzzi (ENCE/IBGE), contando com Armando Simões (INEP) como debatedor; *Capacidades Estatais para Implementação de Políticas Públicas* – com Natália Massaco Koga (ENAP), Alexandre Gomide (IPEA) e Celina Souza (IESP/UERJ e UFBA), contando com José Marcelino Rezende Pinto (USP) como debatedor.

35 A Programação completa está disponível em: https://eventos.fgv.br/ii-seminario-brasileiro-sobre-implementacao-de-politicas.

36 Através de Ana Cristina Prado de Oliveira, Alicia Bonamino, Naira Muylaert e Cynthia Paes de Carvalho.

37 Através de Gabriela Lotta (FGV-EAESP) e Alketa Pecci (FGV-EBAPE).

38 Através de Marcelo Marchesini (INSPER).

Menicucci (UFMG) – com a moderação de Alketa Peci (FGV); *Governança e Relações Público-Privadas na Provisão de Serviços* – com Paula Schommer (UESC), Laís Figueiredo (USP) e Ricardo Henriques (Instituto Unibanco) – com a moderação de Marcelo Marchesini (INSPER).

Como se pode observar, em ambos os seminários a tônica foi ampliar a interlocução sobre implementação de políticas públicas com diferentes campos de conhecimento, ação social e níveis de governança, agregando ainda contribuições de pesquisadores estrangeiros internacionalmente reconhecidos. A perspectiva foi construir diálogos qualificados entre pesquisadores – brasileiros e estrangeiros – e gestores de diferentes áreas e experiências de atuação no âmbito da implementação de políticas públicas.

Além dos quatro pesquisadores internacionais[39] que integraram o Projeto *Implementação de Políticas Educacionais e Equidade em Contextos de Vulnerabilidade Social* apoiado pela FAPESP desde o início, o pesquisador Christophe Joigneaux da Université Paris-Est Créteil (França) passou a integrar o grupo em 2021. Neste mesmo ano, Christophe convidou Vanda Mendes Ribeiro e Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz para participar de uma rede de pesquisadores da França que estudam ensino e desigualdade escolar: a RESEIDA[40] criada por Élisabeth Bautier (professora emérita da Université Paris VIII-Saint Denis, Laboratoire CIRCEFT) e Jean-Yves Rochex (professor emérito da Université Paris VIII-Saint Denis/FR, Laboratoire ESCOL).

A participação de pesquisadores estrangeiros (franceses e chilenos) na pesquisa da FAPESP 2018-2021, abriu novas modalidades de colaboração internacional. Uma delas foi o seminário realizado de modo remoto em 2020 sob a responsabilidade científica de Maíra Mamede, da Université Paris-Est Créteil na França, com apoio de Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz da UNICID e de seus alunos da pós-graduação. Nesse seminário, as apresentações dos estudos sobre o PAIC contaram com a participação dos pesquisadores responsáveis (Vanda Mendes Ribeiro e Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz) e de gestores diretamente envolvidos na implementação da política pesquisada (Izolda Cela, ex-secretária de educação e então governadora do estado do Ceará e Maurício Holanda Maia, ex-secretário de educação do Estado do Ceará e então assessor do Congresso Nacional para assuntos de educação). O seminário, com tradução simultânea espanhol-português-francês, teve 127 participantes de 10 países diferentes, o que conferiu projeção internacional à pesquisa.

Pesquisadores franceses também convidaram a coordenadora da pesquisa da FAPESP Vanda Mendes Ribeiro para apresentar a análise preliminar dos

39 Choukri Ben Ayed da Université de Limoges (França), Sylvain Broccolichi da Université d'Artois (França), Maíra Mamede, da Université Paris-Est Créteil (França) e Sergio Martinic da Universidad d'Aisén (Chile).

40 Recherches sur la Socialisation, l'Enseignement, les Inégalités et les Différenciations dans les Apprentissages.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

dados em dois seminários realizados na França, um em Lille e outro em Paris. O Seminário de Lille foi organizado pelo Grupo de Pesquisa coordenado por Sylvain Broccolichi (RECIFES da Université de Lille/France) e ocorreu no dia 29 de janeiro de 2020. O segundo seminário foi organizado pelo Grupo de Pesquisa (CIRCEFT) de Maira Mamede (Université Paris-Est Créteil/FR) e ocorreu no dia 30 de janeiro de 2020, em Paris. Os pesquisadores franceses abriram também oportunidade para que Vanda participasse de reunião da RESEIDA, que ocorreu no dia 3 de fevereiro de 2020, em Paris.

Do projeto financiado pela FAPESP, acima mencionado, coordenado por Vanda Mendes Ribeiro, nasceu um novo projeto de pesquisa *Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades frente a Contextos de Pandemia pelo Covid-19*[41], que ficou sob a coordenação de Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, com apoio de Maíra Mamede e Vanda Mendes Ribeiro. A iniciativa tem grande potencial para incidir positivamente sobre a internacionalização da REIPPE, pois manteve os pesquisadores do estudo anterior e ampliou as parcerias, sob a égide de uma chamada especial que conta com acordos entre FAPESP e as Nações Unidas, visando a elaboração de propostas de políticas públicas para contextos similares ao vivenciado na recente pandemia da Covid-19. As parcerias envolvem instituições de quatro estados brasileiros e 14 pesquisadores da REIPPE. Do conjunto dos pesquisadores já engajados na pesquisa, 18 são brasileiros e 10 são pesquisadores da França e do Chile.

No âmbito do Programa Institucional de Internacionalização (CAPES/PRINT) da PUC-Rio, as pesquisadoras da REIPPE Alicia Bonamino, Naira Muylaert (coordenadoras) e Cynthia Paes de Carvalho desenvolvem estudos sobre a implementação de ações afirmativas e a (re)produção das desigualdades, do preconceito e da discriminação na educação básica, em interlocução com pesquisadores estrangeiros da França, do Chile e da Argentina, que também participam da REIPPE.

Breynner Ricardo de Oliveira (UFOP), membro da REIPPE, foi convidado a ministrar curso sobre implementação de políticas públicas e programas educacionais no Mary Immaculate College da Universidade de Limmerick/Irlanda, entre os dias 16 e 30 de junho de 2022. O convite se deu em função de suas pesquisas e publicações (OLIVEIRA; PEIXOTO, 2021[42]). A partir das pesquisas e orientações de dissertações e teses sobre a temática, o pesquisador apresentou os principais resultados encontrados, as conexões com o campo da educação, além de estratégias metodológicas e problematizações para uma agenda de pesquisa. Nessa oportunidade o pesquisador também apresentou os resultados da pesquisa sobre a Avaliação da

41 Aprovado pela FAPESP processo nº 2021/08719-0.

42 Ver: http://old.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-46982021000100110&script=sci_abstract&tlng=pt.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Educação Remota em Minas Gerais, realizada pela doutoranda Jianne Ines Fialho Coelho e a parceria de Ana Cristina Prado de Oliveira (UNIRIO), também membros da REIPPE.

As interlocuções internacionais estabelecidas pelos membros da REIPPE, sobretudo a partir de 2015, têm rendido muitos frutos em termos do adensamento das pesquisas e análises desenvolvidas sobre a implementação de políticas públicas educacionais no Brasil e também aberto novas perspectivas de troca, aprendizado, colaboração e formação junto a parceiros e instituições acadêmicas no exterior.

Desafios e aprendizados da gestão de uma rede

Em setembro de 2018, em reunião da REIPPE organizada por Márcia Jacomini, na UNIFESP, foi realizada a eleição de uma nova equipe de articulação, rebatizada como coordenação, para o período de 2019 a 2021. A nova coordenação foi constituída por Fabiana Fernandes (FCC), Naira Muylaert (PUC-Rio), Ana Cristina Prado de Oliveira (UNIRIO) e Breynner Ricardo de Oliveira (UFOP).

Desde o final de 2018, em conversas com a Fundação Itaú Social Fabiana Fernandes levantou a possibilidade de se obter apoio da Fundação para o desenvolvimento organizacional da REIPPE. A conversa evoluiu e em 2019 a Fundação Itaú Social – através de uma doação à PUC-Rio (sob a curadoria de Alicia Bonamino e Cynthia Paes de Carvalho) – apoiou a realização de uma reunião de planejamento estratégico para que a nova coordenação e os membros fundadores da REIPPE sistematizassem a proposta da rede e elaborassem um plano de ação para os próximos anos. A antiga equipe de articulação, juntamente com a nova coordenação, decidiu que seria importante a contratação de uma consultoria para apoiar a realização desse trabalho estratégico, e a consultora Patrícia Lacerda – com ampla experiência de trabalhos similares junto a empresas e organizações sociais – foi contratada. Após a realização de entrevistas com vários membros da REIPPE e de um estudo sobre como redes costumam se organizar e, eventualmente também captar recursos financeiros para sua consolidação e o desenvolvimento de suas atividades, Patrícia escreveu um relatório que foi enviado aos membros da REIPPE, como subsídio para a reunião de planejamento.

A reunião foi realizada em dois dias no Hotel Everest no Rio de Janeiro, com Patrícia Lacerda coordenando a discussão sobre a definição da missão, da visão e do plano de ação da REIPPE. Dela participaram os membros da REIPPE das antigas equipes de articulação (fundadores) e da nova coordenação recém indicada e reconfirmada no final da reunião para um mandato de dois anos (2019–2021)[43].

43 Uma síntese das discussões se encontra disponível no site da REIPPE.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

A eclosão da pandemia de covid-19 no início de março de 2020 promoveu alguns impactos na rede, sendo o principal deles o cancelamento do evento presencial (com apresentações de pesquisas, debates com convidados etc.) que ocorreria na UFOP na última semana de março de 2020. Mesmo tendo-se obtido condições financeiras para organizar um grande encontro de dois dias com apresentações de trabalhos, palestras e debates com convidados, não havia condições sanitárias para a sua realização naquele momento.

Frente aos desafios da pandemia, a coordenação precisou rever o planejamento estratégico e as atividades previstas para 2020 e 2021 e decidiu promover eventos em formato remoto, online, através da plataforma zoom. Embora os eventos *on-line* fossem uma novidade para todos os integrantes da rede e para o público em geral, a coordenação dispunha de orçamento próprio para isso obtido através da Fundação Itaú Social[44], o que facilitou as articulações necessárias para que a REIPPE ganhasse espaço nas mídias sociais.

O primeiro evento foi pensado como uma tentativa de substituir o seminário presencial que seria realizado na UFOP por um evento online. Os trabalhos selecionados para aquele evento foram apresentados e discutidos, inaugurando-se, assim, em 2020, o "REIPPE Convida" uma série de encontros virtuais com convidados palestrantes. A iniciativa foi, pouco a pouco, alcançando visibilidade no campo educacional, e propiciando a ampliação das discussões e dos espaços de troca da rede em praticamente todas as regiões do país devido à transmissão online e à permanência dos encontros no canal do YouTube[45] que totalizou milhares de visualizações. Diante desse sucesso, a coordenação continuou investindo nesse formato e realizou, até o início de 2022, 17 eventos "REIPPE Convida". Em conjunto, esses eventos permitiram a interlocução com mais de 340 instituições de diferentes regiões do Brasil.

Outra das decisões do planejamento estratégico de 2019 havia sido a elaboração de um regimento para oferecer aos participantes da REIPPE orientações sobre seus direitos e deveres, bem como o esclarecimento sobre as instâncias organizacionais da rede: Secretaria Executiva; Coordenação; Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal. No segundo semestre de 2021 a coordenação contratou mais uma vez Patrícia Lacerda para coordenar o processo de construção colaborativa do regimento de forma virtual, uma vez que as condições sanitárias ainda não aconselhavam a organização de eventos presenciais. Patrícia preparou e aplicou um *survey*, realizou entrevistas com os membros da REIPPE e fez o levantamento de modelos de regimentos, elaborando, a partir

44 O apoio da Fundação Itaú Social foi renovado e ampliado através de uma nova doação à PUC-Rio, porém neste segundo contrato, a curadoria passou a responsabilidade de Naira Muylaert Lima, que além de professora do quadro principal da PUC-Rio era membro da coordenação da REIPPE.

45 Disponível em: https://youtube.com/channel/UC3rvmAqx9ss5axsTntaDzHA.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

deles, uma proposta de regimento que foi discutido e aprovado na Assembleia da REIPPE (XI Reunião Anual) realizada outubro de 2021.

A XI Reunião Anual da REIPPE teve duração de dois dias e foi conduzida pela coordenação de forma remota. No dia 29 de outubro foi discutido o regimento e realizada a eleição de uma nova coordenação da rede, e no dia 30, foram discutidas as linhas gerais do planejamento estratégico para o ano de 2022. Foram eleitas Lilia Asuca Sumiya (UFRN), Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz (UNICID) e Maria de Fátima Magalhães de Lima (GESQ/PUC--Rio e MPE-RJ) para compor a nova coordenação; Vanda Mendes Ribeiro (Unicid), Cynthia Paes de Carvalho (PUC-Rio) e Breynner Ricardo de Oliveira (UFOP) e Ana Cristina Prado de Oliveira (UNIRIO) como suplente para o Conselho Deliberativo; e Alicia Bonamino (PUC-Rio), Naira Muylaert (PUC-Rio) e Rodrigo Rosistolato (UFRJ), tendo Adolfo Ignácio Calderón (PUC-Campinas) como suplente para o Conselho Fiscal. Todos foram eleitos para um mandato de 2 anos (2022-2023)[46]. Fabiana Silva Fernandes (FCC) se responsabilizou por acompanhar a transição para a gestão das novas coordenadoras, visando o repasse de informações e apoio inicial. Assim, permaneceram na nova gestão (coordenação e conselhos) membros da rede das gestões anteriores garantindo a continuidade da memória e do trabalho coletivo da REIPPE.

No segundo dia de reunião, em 30 de outubro de 2021, e também posteriormente em reunião realizada em 26 de maio de 2022 (nesta ocasião já organizada pela coordenação recém-eleita), foram levantadas e discutidas ideias para o planejamento estratégico da REIPPE 2022. Essas ideias foram sistematizadas pela coordenação e apresentadas na Assembleia Extraordinária organizada de forma remota em 3 de julho de 2022. Dentre elas destaca-se tanto a recuperação da visão, missão, princípios de pesquisa[47], estratégias da REIPPE e resultados esperados, como questões orçamentárias e a organização de grupos de trabalho com membros da REIPPE para apoiar mais diretamente as atividades da gestão, a divulgação da rede e de suas pesquisas, bem como seu fortalecimento.

Dinâmicas e repercussões de uma rede de pesquisa

A reconstrução dos caminhos percorridos desde a criação da REIPPE permite observar que os movimentos iniciais que priorizaram a formação e a consolidação do grupo como uma rede de pesquisa ("para dentro") e os posteriores que alavancaram as parcerias com outros pesquisadores e instituições, reunindo-os em eventos de discussão e reflexão e também em

46 A eleição da nova coordenação sofreu atraso em um semestre devido ao contexto de pandemia e ao processo de elaboração do regimento da REIPPE.

47 Ver: https://www.reippe.com/quem-somos-22.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

iniciativas de pesquisa em rede e publicações ("para fora") foram fundamentais na configuração e no adensamento dos princípios organizadores e norteadores do trabalho em rede que se pretendia construir. Os seminários, as parcerias nacionais e internacionais, as conversas e as trocas sobre abordagens conceituais e metodológicas com profissionais de áreas distintas, como a ciência política, a administração pública, a sociologia e o campo das políticas públicas educacionais deram o tom para a proposição de projetos de investigação em diversos níveis, desde pesquisas de mestrado e doutorado orientadas por membros da REIPPE até grandes projetos desenvolvidos em rede. Esses empreendimentos geraram uma ampla repercussão na produção acadêmica da área, contribuindo para uma renovação original das referências e dos objetos de pesquisa no âmbito das políticas públicas educacionais.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

REFERÊNCIAS

BONAMINO, A. *et al.* Arranjo institucional de implementação do PAIC e burocratas de médio escalão. *In*: LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 193-223. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162

CALDERON, A. I.; RAQUEL, B. M. G.; CABRAL, E. S. O Prêmio Escola nota 10: meritocracia e cooperação para a melhoria do desempenho escolar. **Ensaio**: Aval. Pol. Públ. Educ. [*on-line*], v. 23, n. 87, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-40362015000100021.

KASMIRSKI, P.; BUARQUE, J.; RIBEIRO, V. M. O Paic e a equidade nas redes municipais do Ceará nos anos iniciais do ensino fundamental. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 28, n. 69, p. 848-872, set./dez. 2017.

KOSLINSKI, M. C.; RIBEIRO, E.; OLIVEIRA, L. X. de. Indicadores educacionais e responsabilização escolar: um estudo do "Prêmio Escola Nota Dez". **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 28, n. 69, p. 804-846, 2021. DOI: https://doi.org/10.18222/eae.v28i69.4087

LOUZANO, P.; FREITAS, P. F.; SANTOS, A. F. dos; RIBEIRO, V. M.; GUSMÃO, J. B. de. Implementação de políticas educacionais: elementos para o debate e contribuições para o campo. **Cadernos Cenpec – Nova série**, v. 8, n. 2, maio 2019. Disponível em: https://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/443.

MELLO, J.; RIBEIRO, V. M.; LOTTA, G.; BONAMINO, A.; CARVALHO, C. P. de (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020. 270 p. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/200403_implementacao_politica_web.pdf.

OLIVEIRA, B. R.; PEIXOTO, M. C. L. Street-level bureaucracy and public policies: analyzing educational policy implementation from the perspective of schools and teachers. **Educação em Revista (on-line)**, v. 37, p. 1-15, 2021.

PADILHA, F.; KASMIRSKI, P.; CORREA, G.; RIBEIRO, V. M.; BATISTA, A. A. G. Qualidade e equidade no ensino fundamental público do Ceará. **Cadernos Cenpec – Nova série**, v. 3, n. 1, dez. 2013.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

RIBEIRO, V. M., BONAMINO, A.; PAES DE CARVALHO, C. Equidade e Desigualdade Escolar em um Recorte da Produção Acadêmica da Sociologia da Educação sobre Políticas Educacionais no Brasil (2006-2017). **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 13, n. 9, 2019. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/65205.

RIBEIRO, V. M.; BONAMINO, A.; MARTINIC, S. Implementação de políticas educacionais e equidade: regulação e mediação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 698-717, 2021. Disponível em: https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/6982.

RIBEIRO, V. M.; GUSMÃO, J. B. de; REZENDE, W. S.; VIEIRA, S. L. The characteristics of Acre's educational policy (1999–2010) and its impact on state capacity and equity. **Education Policy Analysis Archives**, n. 28, p. 145, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.14507/epaa.28.4656.

VÓVIO, C. L.; GUSMÃO, J. B.; RIBEIRO, V. M. (org.). **Desigualdades socioespaciais e educacionais**: vínculo e estudos. Uberlândia: Navegando Publicações, 2019. Disponível em: https://issuu.com/navegandopublicacoes/docs/livro-claudia-vovio-completo_compactado.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

A TRAJETÓRIA RECENTE DA REDE DE ESTUDOS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS[1]

Breynner Ricardo de Oliveira
Fabiana Silva Fernandes
Ana Cristina Prado de Oliveira
Naira da Costa Muylaert Lima
DOI: 10.24824/978652514225.8.51-68

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Introdução

O envolvimento de pesquisadores de diferentes instituições, regiões e países em redes de pesquisa tem sido uma tendência entre os profissionais que atuam em áreas de conhecimento comum e convergentes, compartilhando interesses conjuntos em abordagens, perspectivas teóricas, metodologias, técnicas e objetos de investigação. É nesse sentido que esse artigo se inscreve, tendo como objetivo discorrer a respeito da trajetória recente de uma rede de pesquisadores brasileiros que tem experimentado um crescimento importante a partir de 2018 – a Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE)[2].

O artigo apresenta esse percurso recente, a partir das seguintes dimensões: estratégias para institucionalizar-se; mecanismos de governança; promoção de atividades voltadas para o fortalecimento do campo da implementação no Brasil; disseminação de conteúdos e engajamento do público interessado. Para tal, analisamos: (1) dois relatórios de gestão produzidos pela rede (2019-2020) e (2020-2021); (2) acessos ao seu sítio eletrônico, sistematizando informações relevantes; (3) acessos à sua página no *Facebook* e ao seu canal no *YouTube*, compilando dados sobre as atividades da rede; (4) produção acadêmica vinculada às pesquisas associadas a seus membros, disponíveis no sítio da rede (teses, dissertações e artigos indexados); (5) atas de reuniões e (6) registros pessoais.

1 O artigo decorre da análise da gestão da Equipe de Coordenação da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (2018-2021).

2 A REIPPE possui um site com a apresentação dos membros fundadores, detalhamento de sua estrutura e compilação das pesquisas desenvolvidas pelos seus membros para fins de consulta e divulgação. As informações disponíveis foram consultadas e utilizadas na elaboração deste artigo. O endereço para acesso é https://www.reippe.com/.

Considerando-se a REIPPE como uma rede social, que congrega pesquisadores e demais profissionais da educação, esse artigo trata das ações que têm sido desenvolvidas por ela ao longo dos últimos anos, além de fornecer evidências que informam como a rede tem incidido no campo e induzido discussões sobre implementação nas diversas regiões brasileiras. O texto está organizado em três seções, além da Introdução e das Considerações Finais. Na primeira seção, apresentamos a trajetória da rede, explicitando o processo de formalização a que ela tem se submetido, devido à sua ampliação. A seção dois traz as ações desenvolvidas pela REIPPE e a produção acadêmica associada a seus membros. Finalmente, a terceira seção analisa a atuação da rede e sua inserção no ciberespaço, por meio de suas redes sociais e do consequente engajamento alcançado.

A Trajetória da REIPPE: criação, motivações e institucionalização

Ainda que a grande maioria dos estudos realizados sobre políticas educacionais no campo da Educação fundamenta-se no modelo teórico metodológico do ciclo de políticas, elaborado por Stephen Ball e Richard Bowe (1992), outros referenciais passaram a ser mobilizados para a análise de implementação de políticas públicas educacionais. Embora esse modelo ainda seja uma referência importante, uma vez que oferece relevantes contribuições para a compreensão das políticas públicas, ampliar o debate e o diálogo com outras referências, teorias, epistemologias e metodologias em outros campos e áreas do conhecimento voltadas para os estudos das políticas públicas tem sido uma demanda decorrente e derivada das pesquisas empíricas sobre as políticas educacionais.

Foi com o objetivo de compreender mais e melhor esses referenciais, que pesquisadores do campo educacional, ligados a universidades públicas e privadas e instituições de pesquisa, reuniram-se, a partir de 2014, para estudar a literatura sobre implementação de políticas públicas, a partir de referências dos campos da Ciência Política, da Administração Pública e da Sociologia[3].

Nos primeiros anos de existência, não havia um plano de ampliação da REIPPE, pois o interesse não era expandi-la, mas constituir um grupo pequeno de pesquisadores interessados em estudar a fase de implementação de políticas públicas. No entanto, os seminários realizados, a circulação das informações entre os grupos de pesquisa e os trabalhos produzidos pelos membros da rede começaram a se difundir pelo campo acadêmico educacional, despertando interesse de outros pesquisadores e instituições. Entendeu-se que seria necessário pensar na ampliação da rede e que esse processo fosse planejado, garantindo as suas características e propósitos originais de investigação.

3 O início da rede está narrado no capítulo 3 deste livro.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Foi nesse momento, em meados de 2019, que a configuração e a atuação da REIPPE passaram a ganhar novos contornos. Primeiro, a *Equipe de Articulação da* REIPPE renovou-se, e quatro integrantes da rede foram convidados para substituí-los na coordenação de grupo. Ainda em 2019, a Fundação Itaú Social (FIS)[4] manifestou interesse em oferecer apoio financeiro à rede[5]. Tal iniciativa viabilizou ampliar e diversificar suas atividades acadêmicas, exigindo maior e mais detida reflexão sobre sua identidade, além de estimular um processo de formalização da rede, que ainda está em curso.

Sua gestão ficou sob a responsabilidade da Equipe de Coordenação, com o apoio direto da Secretaria Executiva, e o Conselho Consultivo assumiu a tarefa de, quando acionado, opinar e aconselhar sobre os encaminhamentos das atividades acadêmicas e/ou administrativas.

Se, por um lado, o interesse era a constituição de uma rede pequena, por outro, os trabalhos produzidos começavam a ganhar relevância e a impactar o campo, levando a REIPPE a ter mais visibilidade. Coube à Coordenação recém-eleita liderar o primeiro planejamento estratégico da rede nesses novos contornos. Isso exigiu uma nova reflexão sobre sua identidade, razão pela qual uma consultora foi contratada para conduzir o planejamento estratégico da rede, realizado por meio de uma imersão de três dias, em outubro de 2019.

Por meio de oficinas, o planejamento abarcou as seguintes temáticas: objetivos da rede; definição de sua missão e valores; público-alvo; concepções; motivações; ações estruturadoras; projetos estratégicos; planejamento orçamentário e ordenamentos práticos que contribuíssem para a sua governança. Ao final desse processo, a REIPPE redefiniu-se como um foro de articulação de pesquisadores, aberto à participação de gestores de políticas públicas, profissionais da educação, estudantes e demais interessados na produção de conhecimento socialmente relevante sobre implementação de políticas públicas educacionais.

Os dois anos e meio de atuação dessa equipe de coordenação da REIPPE foram atravessados pela pandemia do Coronavírus, o que exigiu o replanejamento e a revisão das atividades e do uso dos recursos. Devido aos inúmeros desafios que se colocaram e com o fim do mandato da segunda gestão, o Conselho Consultivo e a Equipe de Coordenação resolveram fazer uma nova reflexão sobre a identidade da rede, com a

4 Conforme publicado em sua página institucional, a Fundação Itaú Social (FIS) é uma organização de direito privado, que tem por objetivo social promover a educação, a cultura, a assistência social, a defesa e a garantia de direitos, bem como o fortalecimento da sociedade civil. A Fundação Itaú Social, dentre suas diversas ações, desenvolve e apoia projetos e iniciativas de terceiros, incluindo projetos já em curso, sustentados ou patrocinados por entidades de reconhecida idoneidade, desde que guardem pertinência temática com seu objetivo social, celebrando parcerias com instituições públicas e privadas. Disponível em: https://www.itausocial.org.br/.

5 Como a REIPPE não possui natureza jurídica e, portanto, não tem um registro jurídico, as doações são feitas a uma instituição parceira da rede, que faz a gestão dos recursos.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

mediação da mesma consultoria que, em 2019, fez avançar o processo de sua institucionalização.

Como produto das reuniões e atividades realizadas via consultorias, foi elaborado o Regimento Interno da REIPPE[6], composto por 14 capítulos, que estabelece, dentre outras coisas, as finalidades e princípios da rede, o quadro de afiliados, os processos de ingresso, permanência e desligamento, as eleições, os fluxos de decisão e comunicação. O Quadro 1 apresenta a trajetória de institucionalização da rede em três momentos, desde sua fundação.

Quadro 1 – Três momentos de constituição e institucionalização da gestão da REIPPE

2014-2019	2019-2021	2021 –
Equipe de Articulação da REIPPE	Conselho Consultivo Coordenação Secretaria Executiva	Assembleia de membros Conselho Deliberativo Conselho Fiscal Coordenação Secretaria Executiva

Fonte: Produzido pelos autores.

Pode-se observar que, desde 2021, a REIPPE assumiu uma nova estrutura, que passou a ser composta por cinco instâncias: (1) Assembleia de membros – instância decisória, formada por membros pesquisadores; (2) Conselho Deliberativo – tem como principais funções acompanhar, analisar, aprovar e deliberar junto com a Coordenação, sendo uma instância que compartilha com a Coordenação as tarefas de gestão da rede; (3) Conselho Fiscal – órgão de fiscalização e apoio à sustentabilidade financeira da REIPPE; (4) Coordenação – planeja e coordena as atividades fim da rede, com o apoio do Conselho Deliberativo e da Secretaria Executiva; (5) Secretaria Executiva – instância responsável pela operacionalização administrativa e de comunicação das atividades da rede.

Um elemento novo, a Assembleia de membros, caracteriza a nova organização institucional da REIPPE e evidencia sua ampliação e a necessidade de garantir que a rede seja organizada por princípios de democracia e participação. Se, até então, as decisões eram tomadas pela Coordenação e, quando necessário, em conjunto com o Conselho Consultivo, nesta nova configuração as decisões são tomadas em Assembleia, com a participação de todos os membros. Isso se fez necessário, justamente porque a rede vem ampliando seu espaço de atuação e, como consequência, novos membros passaram a integrá-la. Com isso, sua atual configuração é composta por 43 membros[7], mais a equipe de gestão, formada pelos dois conselhos (cada um composto

6 Disponível em: https://www.reippe.com/. Acesso em: 8 mar. 2022.

7 Disponível em: https://www.reippe.com/quem-somos-22. Acesso em: 8 mar. 2022.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

por três membros e um suplente) e pela coordenação (também formada por três membros e um suplente).

A nova Coordenação assumiu a gestão da REIPPE no meio do processo de elaboração do Regimento Interno, em outubro de 2021. Por isso, não se convocou processo eleitoral – como define o documento. Esta Coordenação foi formada pelos mesmos trâmites que a equipe anterior: por meio de indicações do Conselho Consultivo e da antiga Coordenação. Nesse ciclo de gestão, a REIPPE tem o desafio de operacionalizar as disposições do Regimento Interno e de planejar suas atividades acadêmicas, num novo contexto educacional, pós-pandêmico.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

A rede em ação: um elo de articulação, produção e disseminação

A rede sempre teve por objetivo disseminar conhecimento sobre abordagens teóricas e metodológicas no campo das políticas públicas, em especial sobre a análise de implementação. Tendo em vista que, em seus primeiros anos de atuação, a REIPPE não contava com apoio financeiro, os seminários promovidos foram realizados de forma voluntária, sem nenhum tipo de financiamento ou ajuda de custo.

O *site* da rede, que teve sua primeira versão construída em 2015, foi mantido com recursos de pesquisa de um membro fundador e elaborado por um aluno de pós-graduação que tinha algum domínio sobre a criação de *websites*. Foi em 2019, com o apoio financeiro da Fundação Itaú Social, que a rede pode diversificar suas atividades e, então, foi capaz de desenvolver um *site* mais elaborado, manter uma conta atualizada em rede social e promover uma divulgação mais institucionalizada e profissional de seus eventos. Também foi a partir de 2019 que a rede passou a financiar o deslocamento de palestrantes e membros da coordenação em eventos, além de outras atividades que serão discutidas nas seções seguintes. Os recursos captados, portanto, foram imprescindíveis para que a rede ampliasse seu escopo de ação, consolidando sua vocação como um *hub* de atuação e disseminação.

Reuniões anuais

Desde o início, o processo de conformação e dinamização da rede ancora-se nas reuniões anuais. Realizadas desde sua fundação, as reuniões, abertas à comunidade acadêmica interessada, aconteciam duas vezes ao ano. Com a pandemia, as reuniões de 2020 foram canceladas e, somente, ao final de 2021, no formato remoto, a 11ª Reunião foi realizada. As reuniões têm três objetivos: (1) por meio da exposição feita por pesquisadores convidados, debater temas associados ao campo da implementação de políticas educacionais; (2)

apresentação de pesquisas concluídas e/ou em andamento e (3) avaliação e planejamento das ações futuras.

Até o ano de 2021, foram organizadas 11 reuniões. A primeira reunião com os recursos captados junto à FIS aconteceu em março de 2019, na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO. O encontro, ainda presencial, teve como tema "Concepções de Estado, Políticas Públicas Educacionais e Gestão Pública" e sua programação contou com duas mesas em que as convidadas discutiram "*as relações entre estado e sociedade para a definição de agendas e propostas de ação*" e "*as relações públicas entre gestão pública e políticas educacionais*", seguidas de um amplo debate. Ao final da reunião, as equipes de Coordenação e do Conselho Consultivo, acompanhados de alguns membros interessados, reuniram-se para atualizar as pesquisas em andamento e planejar a 11ª reunião, prevista para março de 2020. Por causa da pandemia, essa reunião, que seria na Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP, Minas Gerais) e abordaria a temática "Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades Escolares", foi remarcada para o segundo semestre de 2021. Essa seria a segunda reunião financiada por meio da parceria com a Fundação Itaú Social. Com o tema "Diálogos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais", a 12ª reunião aconteceu na PUC-Rio, presencialmente, em setembro de 2022.

No entanto, apesar da suspensão dos eventos presenciais, os eventos da REIPPE não cessaram durante pandemia: a coordenação anterior realocou verba para assinatura de *software* de videoconferência e, ao longo de sua gestão, organizou vários seminários, que se tornaram uma marca da rede – o *REIPPE Convida!,* que será discutido na seção seguinte. Além dos eventos *online*, a 11a. Reunião da REIPPE também foi realizada virtualmente, em outubro de 2021, tendo como tema "Federalismo e implementação de Políticas Públicas Educacionais: um olhar a partir dos governos estaduais e municipais".

Parcerias e participação em eventos

Além das reuniões anuais, a REIPPE vem realizando eventos em parceria com outras instituições de pesquisa. O I Seminário Brasileiro sobre Implementação de Políticas Públicas aconteceu em Brasília, em maio de 2018 e foi organizado em uma parceria entre a REIPPE, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a PUC-Rio e a Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP). Contou com a presença de importantes referências internacionais no campo da Ciência Política (Michael Lipsky e Vincent Dubois), a apresentação de dois trabalhos realizados por membros da REIPPE e teve a participação de cerca de 300 pessoas.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

O II Seminário Brasileiro sobre Implementação de Políticas Públicas aconteceu em outubro de 2019, na FGV do Rio de Janeiro, e contou com a participação de especialistas de diversas áreas, dentre eles, a cientista social dinamarquesa Marie Østergaard Mølle. Desta vez, além de atuar na organização e planejamento (em parceria com a FGV, a PUC-Rio e o Insper), a REIPPE apoiou parte do evento incluindo o deslocamento e a estadia dos convidados e membros. O III Seminário Brasileiro sobre Implementação de Políticas Públicas estava sendo planejado, em parceria com as mesmas instituições, para acontecer em São Paulo em maio de 2020. O evento já contava com a confirmação de dois convidados internacionais e reservava na agenda uma mesa para apresentação de pesquisas locais. Contudo, precisou ser cancelado em consequência da pandemia.

Importa mencionar ainda a ampliação da participação da REIPPE em eventos nacionais no campo das políticas educacionais. Em abril de 2019, integrantes da rede apresentaram um Painel no XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, organizado pela ANPAE e realizado em Curitiba. Na ocasião, vários membros da REIPPE estiveram presentes apresentando seus trabalhos e estabelecendo novas conexões com pesquisadores da área. Recentemente, a rede se fez presente novamente em evento da mesma associação, no XXX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, realizado desta vez virtualmente em setembro de 2021. No evento, além de dois painéis em que foram discutidas pesquisas realizadas no âmbito da rede, outros trabalhos dos membros da REIPPE sobre implementação de políticas educacionais foram apresentados.

Tradução e difusão de artigos científicos e apoio à formação de pesquisadores

Com o intuito de favorecer a divulgação das pesquisas realizadas, a REIPPE apoiou a tradução de um artigo acadêmico elaborado por membros da rede, publicado em periódico indexado como A1 pela da agência de avaliação da pós-graduação brasileira, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)[8]. Esse artigo foi publicado no dossiê *Implementação de políticas públicas para o combate às desigualdades educacionais*, e contou, também, com outros estudos de integrantes da REIPPE.

Outro projeto dessa categoria foi a organização do dossiê "*Implementação de Políticas Educacionais no Contexto Ibero Americano*", coordenado por dois membros da rede junto à Revista Ibero-Americana de Estudos em

8 A CAPES está vinculada ao Ministério da Educação (MEC), do governo federal, e tem como atribuição apoiar as universidades, por meio dos seus programas, e atua na expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* em todos os estados brasileiros.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Educação – RIAEE (indexada como A2). O trabalho propôs a organização de artigos sobre a temática e foi publicado em dezembro de 2022. Os artigos de membros da rede aceitos para compor o dossiê, foram traduzidos para o inglês e para o espanhol com recursos da REIPPE.

Como forma de incentivar a formação de pesquisadores educacionais no campo das políticas públicas, especialmente no que se refere aos estudos sobre implementação, a REIPPE apoiou financeiramente a participação de dois membros da rede no curso "*Issues in Street-Level Bureaucracy*", conduzido pelos professores Michael Lipsky e Gabriela Lotta, promovido pela FGV, em São Paulo, em julho de 2019. Com duração de seis dias, envolvendo aprofundamento teórico e experiências práticas, o curso abordou questões da teoria sobre burocracia de nível de rua e das desigualdades na implementação de políticas públicas.

A produção acadêmica produzida e compilada: teses, dissertações e artigos

Desde o início da rede, antes mesmo de ter registrado os seus objetivos e propósitos, a REIPPE tinha a preocupação em fomentar a realização e divulgação de pesquisas sobre a implementação de políticas educacionais. Neste sentido, considerando a atuação dos pesquisadores que compõem a rede em seus respectivos programas de pós-graduação, muitas teses e dissertações foram defendidas e muitos artigos publicados sobre o tema, consolidando o papel da REIPPE enquanto espaço de interlocução e divulgação de pesquisas sobre a implementação de políticas educacionais.

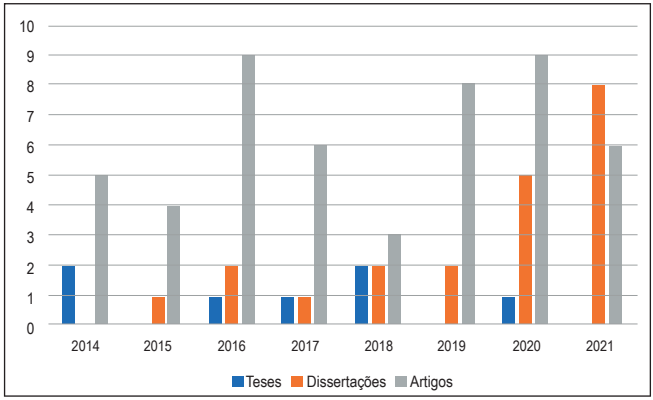
Buscando dar visibilidade a essa produção, foi construído no sítio eletrônico da rede um repositório deste material, atualizado constantemente, considerando, principalmente, a produção vinculada aos membros participantes das equipes que compõem a gestão da REIPPE (Conselhos e Coordenações), uma vez que a organização das diferentes modalidades de participação na rede foi recentemente estruturada, como apresentado na seção anterior.

Assim, partindo deste recorte e considerando o período de existência da REIPPE, a produção em pesquisa – teses, dissertações e artigos publicados – da rede pode ser sintetizada no Gráfico 1[9].

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

9 A lista com todos os dados e os links de acesso para essa produção encontram-se disponíveis no site da REIPPE: https://www.reippe.com/.

Gráfico 1 – Síntese da produção acadêmica da REIPPE – evolução no período



Fonte: Produzido pelos autores.

O Gráfico 1 sintetiza as publicações por categoria, entre 2014 e 2021. Destaca-se, no período analisado, o aumento no volume de dissertações defendidas nos últimos anos, apontando uma expansão da produção que coincide com os primeiros trabalhos orientados por parte do grupo de pesquisadores da REIPPE que compunham a equipe de gestão. Em relação às temáticas abordadas nestas produções, apontamos a diversidade de políticas/programas e contextos analisados nas teses e dissertações defendidas, como podemos ver no Quadro 2:

Quadro 2 – Políticas/Programas analisados nas Teses e Dissertações (2014-2021)

Política/Programa	Campo da pesquisa	N
Políticas de correção de fluxo	Rio de Janeiro	3
Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID	Rio de Janeiro	1
Programa de Ensino Superior a Distância – Consórcio Cederj	Rio de Janeiro	1
Programa Bolsa Família e Condicionalidades Educacionais	Minas Gerais	2
Programa Sala e Espaço de Leitura	São Paulo	1
Política de Avaliação da Pós-Graduação	Minas Gerais	1
Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE	Minas Gerais	1
Programa Prêmio Escola Nota 10	Ceará	2
Políticas de alocação de professores e gestores nas escolas	São Paulo	1
Política de Formação continuada de professores	São Paulo	1
Políticas da Reforma Educacional mineira	Minas Gerais	1
Política para a Educação Primária	Cuba	1
Programa Educação Integral e Integrada	Minas Gerais	1
Programa Aprendizagem na Idade Certa – PAIC	Ceará	1
Programa Nacional da Alfabetização na Idade Certa – PNAIC	São Paulo	1
Programa Nacional da Alfabetização na Idade Certa – PNAIC	Fortaleza	1
Políticas de creches pós 1988	vários	1

continua...

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

continuação

Programa Saúde na Escola	Distrito Federal	1
Políticas para equidade educacional em contextos vulneráveis	São Paulo	2
Políticas para equidade educacional em contextos vulneráveis	vários	1
O Índice de Qualidade Educacional – IQE	Ceará	1
Políticas de atendimento ao aluno com deficiência	Queimados, RJ	1
Implementação da Base Nacional Comum Curricular	São Paulo	1
Implementação da Base Nacional Comum Curricular	Rio de Janeiro	1
TOTAL		**29**

Fonte: Produzido pelos autores.

Em relação aos artigos publicados, destacamos que as temáticas abordadas se concentram, especialmente, nas seguintes categorias: (1) implementação e avaliação de políticas públicas educacionais; (2) implementação e burocracia de nível de rua/burocracia de médio escalão; (3) implementação de políticas curriculares; (4) implementação de políticas de avaliação da aprendizagem; (5) implementação de políticas educacionais e qualidade/equidade; (6) implementação da educação remota na pandemia. Destaca-se que as recentes publicações levantadas articulam, de maneira mais consistente, o referencial teórico-analítico dos campos da Ciência Política, da Sociologia e da Administração Pública para os estudos sobre a implementação de políticas educacionais.

Ainda que se note uma tendência de concentração dos campos de pesquisa na região Sudeste do Brasil – localização das instituições a que estão vinculados a maior parte dos pesquisadores da REIPPE –, alguns dos trabalhos exploraram outros contextos, especialmente considerando o estado do Ceará, no Nordeste brasileiro. Parte dos trabalhos realizados são produtos de pesquisas importantes que se desenvolveram no âmbito da REIPPE, apresentadas em outros capítulos deste livro.

A REIPPE a partir da pandemia da covid-19 e sua inserção no ciberespaço

Em função da pandemia, os eventos presenciais organizados e apoiados pela REIPPE ou com a participação de membros financiados pela rede, previstos para acontecer em 2020 e 2021, foram suspensos. Por causa do distanciamento social imposto pela pandemia da COVID-19, a REIPPE também alargou seu escopo como rede. Assim, o ambiente virtual emergiu como estratégia para ampliar sua atuação e articulação com outras redes, atores, instituições, regiões e espaços.

Essa questão tem relação direta com Castells (2000) ao afirmar que o século XXI inaugura um novo tempo – a sociedade em rede. Segundo o

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

autor, trata-se de uma era marcada por profundas transformações econômicas, políticas, sociais e culturais impulsionadas por massivos, interligados e contínuos avanços no campo das tecnologias, por meio da internet e da emergência das redes digitais. O surgimento de dispositivos e artefatos de comunicação e interação materializam essas dinâmicas, alterando profundamente os processos de produção e disseminação da informação. Da mesma forma, as dinâmicas associadas à produção do conhecimento também são modificadas.

Ao analisar essas questões para o caso da educação virtual, Oliveira e autores (2017) recorrem às contribuições de Lévy (2009). Os autores afirmam que a flexibilização dos tempos, a relativização das distâncias, a adoção de novas formas de socialização e padrões de comportamento definem múltiplas combinações. Segundo os autores, tais dinâmicas provocam sucessivas mudanças nas relações sociais quando outra dimensão de espaço passa a fazer parte do cotidiano das interações – o ciberespaço. Os autores afirmam que, Para Lévy, "o ciberespaço é a dimensão que agencia, articula, conecta, processa, potencializa e relativiza a pluralidade de ideias, processos e saberes que transitam a partir dos dispositivos digitais e em rede" (OLIVEIRA *et al.*, 2017, p. 4). Como a REIPPE é uma rede do seu tempo – uma rede que não nasceu virtual, mas foi induzida a incorporar a virtualidade às suas práticas e dinâmicas –, a próxima seção trata de apresentar e discutir as ações empreendidas pela rede no ciberespaço, a partir de 2019.

REIPPE Convida!

Como já mencionado anteriormente, foi em 2019, com o apoio da Fundação Itaú Social, que a REIPPE começou a ampliar seu espaço de atuação, incluindo o *ciberespaço,* através da atualização do *site*, da criação de uma conta no *Facebook* e no *Youtube* e da realização de eventos acadêmicos, realizados por meio da plataforma *zoom*.

Em 2020, foi criado o *REIPPE Convida!*, uma série de eventos virtuais com convidados. Entre junho de 2020 e novembro de 2021, foram realizados 17 encontros virtuais com temas e convidados relevantes para o campo.

Os eventos eram divulgados com antecedência nas redes sociais da REIPPE, solicitando inscrição prévia, e aconteciam através da plataforma *Zoom*. Todos os eventos foram gravados e, posteriormente, disponibilizados no canal da rede no *Youtube*, que se tornou importante repositório desta trajetória. O Quadro 3 consolida as informações sobre cada um dos eventos e informa que, ao todo, quase 1600 pessoas se inscreveram ao longo desse ciclo.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Quadro 3 – Eventos virtuais realizados pela REIPPE em 2020 e 2021

Nº	Evento	Data	**Tema**	**Convidado**	**Inscritos**
1	REIPPE Convida!	18/06/2020	Implementação de políticas públicas educacionais em tempos de pandemia e o "novo normal".	Bruno Lazzarotti e Alexsandro Santos	52
2	REIPPE Convida!	25/06/2020	Pesquisas em Implementação de Políticas Educacionais	Juliana Cristina Araújo do Nascimento Cock e Catherine Rojas Merchán	80
3	REIPPE Convida!	02/07/2020	Pesquisas em Implementação de Políticas Educacionais	Daiana Rossi, Carla da Conceição de Lima e José Maurício Avilla Carvalho	55
4	REIPPE Convida!	15/07/2020	"Diretor@s, professor@s e a implementação da educação remota".	Professor@s e Diretor@s da Rede Estadual de Minas Gerais e da Rede Municipal do Rio de Janeiro	129
5	REIPPE Convida!	10/09/2020	"Implementação da Educação Remota em tempos de pandemia: análise da experiência do estado de Minas Gerais".	Ana Cristina Oliveira (UNIRIO), Breynner Oliveira (UFOP), Gláucia Jorge (UFOP) e Jianne Coelho (UFOP)	109
6	REIPPE Convida!	01/10/2020	Financiamento educacional e implementação de políticas: o novo FUNDEB importa?	Romualdo Portela de Oliveira	135
7	REIPPE Convida!	08/10/2020	"Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas".	Roberto Pires, pesquisador do IPEA	73
8	REIPPE Convida!	22/10/2020	Implementação de políticas da Educação Infantil em tempos de pandemia.	Jaana Flávia Fernandes Nogueira e Sofia Lerche Vieira	86
9	REIPPE Convida!	05/11/2020	Desafios da implementação de políticas intersetoriais.	Renata Bichir, da USP	54
10	REIPPE Convida!	19/11/2020	A implementação do Programa São Paulo Integral e a Qualidade da Educação no Ensino Fundamental – análises e proposições.	Vanda Mendes Ribeiro e Alexsandro Santos	39
11	REIPPE Convida!	25/02/2021	Processo de Implementação do Programa Melhoria da Educação – 2019/2020 / Tecnologias Educacionais – atuação sistêmica e corresponsável / Percursos e aprendizagens do processo de Monitoramento e Avaliação do Programa Melhoria da Educação.	Tatiana Bello Djrdjrjan / Tereza Perez / Rogerio Silva	46
12	REIPPE Convida!	25/03/2021	Implementação de Políticas no/para o Ensino Superior: Consórcio CEDERJ e a expansão do Ensino Superior na modalidade EAD. Efeito não pretendido da Implementação da política pública de cotas.	Naira Muylaert / Paula Costa / Thaíssa Bispo de Souza / Eduardo / Henrique Narciso Borges	62
13	REIPPE Convida!	01/06/2021	PAIC e o financiamento da educação pública no Estado do Ceará	Bernardo Padula Schwaitzer / José Marques Batista	34

continua...

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

continuação

Nº	Evento	Data	**Tema**	**Convidado**	**Inscritos**
14	REIPPE Convida!	17/06/2021	Educação na pandemia: o que nos contam as professoras e professores? / A percepção dos usuários sobre a implementação do Programa de Educação Remota em Minas Gerais.	Amélia Artes / Breynner Ricardo de Oliveira – Ana Cristina Prado de oliveira – Jianne Ines Fialho Coelho	342
15	REIPPE Convida!	09/09/2021	"Pesquisa sobre a implementação da BNCC: iniciando o diálogo".	Marina Meira de Oliveira e Deisilucy Sequeira	28
16	REIPPE Convida! **Ciclo de debates**	30/06/2021	"Censo Escolar e a implementação de políticas públicas educacionais"#2	Eliane Da Matta / Leandro Maia / Francisco Feitosa	11
17	REIPPE Convida! **Ciclo de debates**	10/12/2020	Censo Escolar e a implementação de políticas públicas educacionais"#2	Fábio Pereira Bravin e Diogo Lopes Silva	13
Total de inscritos					1.575

Fonte: Relatório REIPPE (2020-2021).

Os registros também informam que os inscritos atuavam em 340 instituições brasileiras pertencentes aos setores público, privado e ao público não estatal – universidades, escolas, secretarias municipais e estaduais de educação, superintendências, Tribunais de Contas, Câmara dos Deputados, Senado Federal, fundações, associações, partidos políticos, redes de pesquisas, organizações não governamentais e sindicatos.

Ainda que o público participante seja, majoritariamente, da região Sudeste, todas as regiões brasileiras foram alcançadas com essa iniciativa. Reside nesse ponto uma questão importante: a descentralização e desconcentração do debate para além das instituições e cidades/regiões mais desenvolvidas. Redes – e redes de pesquisas – podem contribuir para que o debate qualificado seja mais abrangente, inclusivo, diverso, horizontal e, consequentemente, mais democrático.

Por isso, a virtualidade é uma dimensão importante para a dinâmica de redes, razão pela qual o *REIPPE Convida!* seguirá como atividade regular, mesmo com o retorno das atividades presenciais. Em um país tão heterogêneo e extenso quanto o Brasil, estratégias de discussão virtuais são um canal importante para a mobilização dos diversos atores e regiões que integram o campo educacional, descolonizando saberes e práticas.

Comunicação em rede: mídias sociais e canais de divulgação

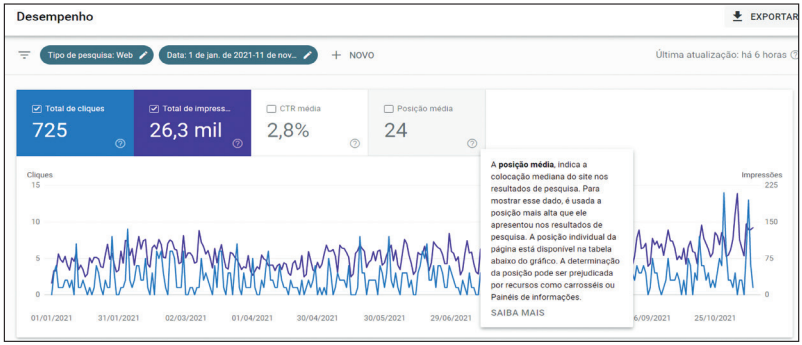
Nesse processo, a rede abriu-se para outros atores, incluindo gestores públicos e profissionais da educação básica. Nesse percurso, o diálogo com a comunidade interessada, o engajamento, a comunicação, a disseminação de conteúdos e a divulgação de ações e publicações passaram a fazer parte do cotidiano da rede,

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

no escopo da atuação da Secretaria Executiva. Dessa forma, a página da rede na *Internet* foi reformulada e um perfil foi criado no *Facebook* e no Youtube[10].

A ampliação da rede é percebida pelos números de acesso às plataformas digitais. De acordo com o Relatório anual produzido pela REIPPE desde 2020, entre janeiro e novembro de 2021 o *site* teve mais de 26 mil impressões e 700 cliques[11], no Brasil e em outros países, como Portugal, Itália, Chile e Estados Unidos, indicando que a rede está ganhando projeção internacional. A figura 1 evidencia essa movimentação.

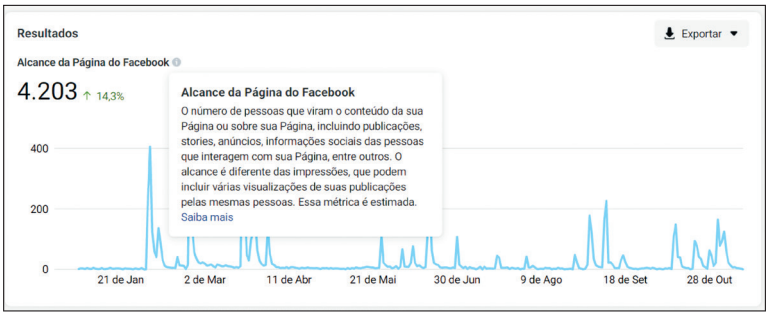
Figura 1 – Impressões e visitas ao sítio eletrônico da REIPPE (janeiro a novembro/2021)



Fonte: Relatório REIPPE (2020-2021).

O acesso ao *Facebook*, por sua vez, cresceu 14,3% em 2021, indicando que a divulgação dos eventos tem alcançado e engajado mais pessoas, conforme disposto na Figura 2.

Figura 2 – Impressões e visitas à página no *Facebook* (janeiro a novembro/2021)



Fonte: Relatório REIPPE (2020-2021).

10 As respectivas página e canal são: https://www.facebook.com/reippe/; https://www.youtube.com/channel/UC3rvmAqx9ss5axsTntaDzHA.

11 Impressões: indica a frequência com que alguém viu o link do site no Google e Cliques: representa o número de vezes que um usuário clicou no seu site

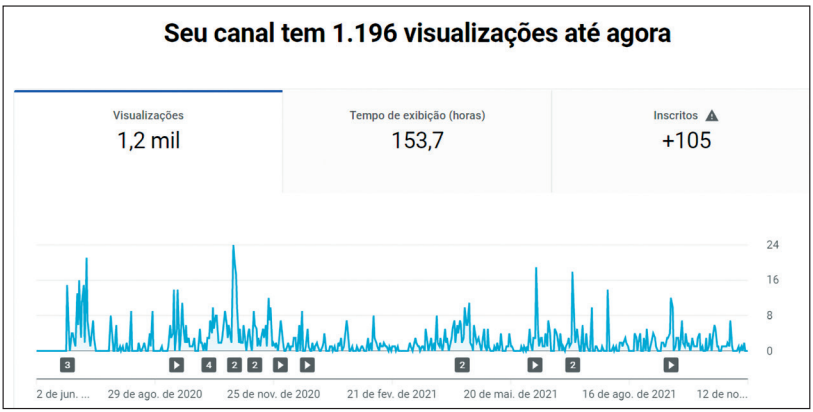
Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

O canal da rede no *YouTube* disponibiliza as ações do *REIPPE Convida!*, além de informar o número de inscritos e de visualizações, desde sua criação, em junho de 2020, até novembro de 2021. A figura 3 contém as artes visuais adotadas para os eventos virtuais e o número de visualizações no período analisado. A figura 4, por sua vez, informa o total do número de visualizações dos 17 encontros, além de evidenciar o tráfego de acessos ao longo do período.

Figura 3 – Artes visuais e visualizações no *YouTube* (junho/2020 a novembro/2021)

Fonte: Relatório REIPPE (2020-2021).

Figura 4 – Total de visualizações e tráfego no *YouTube* (junho/2020 a novembro/2021)



Fonte: Relatório REIPPE (2020-2021).

Embora a rede esteja se ampliando, a grande maioria do acesso às plataformas digitais ainda se concentra na região Sudeste, em especial no Rio de Janeiro e em São Paulo, seguida da região Nordeste. Nesse sentido, a REIPPE ainda enfrenta o desafio de ampliar seu alcance internamente, em outras regiões do país e, também, de expandir interlocuções com parceiros de

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

pesquisa internacionais. Um aspecto positivo é o fato de, atualmente, um membro da coordenação da REIPPE ser da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, o que pode aprofundar as relações com outras regiões brasileiras, mediante a difusão do conhecimento sobre a análise de implementação e a aproximação de outros pesquisadores com a rede.

Considerações finais

O propósito do artigo foi apresentar a trajetória da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais. Criada para atender aos pesquisadores do campo educacional interessados em se aprofundar teórica e metodologicamente sobre o campo da implementação de políticas educacionais – uma vertente de análise de política pública pouco explorada na produção educacional, no Brasil.

Ao longo desses oito anos de existência, a rede assumiu novos contornos com a ampliação de seus membros, o aumento da produção científica em análise de implementação de políticas educacionais e a visibilidade adquirida entre associações da educação, instituições de pesquisa, universidades, pesquisadores, gestores públicos e organizações da sociedade civil.

Importante observar que a rede continua se transformando rumo a um processo de institucionalização que não tinha sido vislumbrado anteriormente. Isso se deve ao seu crescimento e, principalmente, à captação de recursos financeiros, que permitiu o desenvolvimento e o apoio de várias ações no campo acadêmico. Ao mesmo tempo, as ações promoveram sua visibilidade e ampliação.

Entende-se que, futuramente, a rede não estará ocupada somente com as abordagens e perspectivas teórico-metodológicas, mas com as dinâmicas e problemas que agências públicas e privadas enfrentam na implementação de políticas, programas e projetos. Seu caminho passa pelo fortalecimento desse processo de institucionalização, iniciado com a elaboração de seu estatuto e a parceria com a Fundação Itaú Social.

Nota-se, por meio da descrição desse processo de constituição da rede e de suas atividades, um movimento dialético em que ações, financiamento e visibilidade se articulam e se reforçam, permitindo que a rede adquira novos contornos: a REIPPE tem se deslocado de um espaço informal e espontâneo para outro, em que as ações passam a ser planejadas e as relações sociais internas à rede, reguladas por pactos estabelecidos entre seus membros.

Segundo Castells (2000), o ciberespaço e a sociedade em rede modificam as interações sociais, alterando as dinâmicas entre o real e o virtual. Tal processo faz com que os tempos se tornem mais fluidos, uma vez que os aparatos tecnológicos estimulam um transitar entre mundos e lógicas. A

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

consequência, para o autor, é a formação e potencialização de comunidades virtuais. Ainda que essa não seja a identidade plena da REIPPE, ao adotar as tecnologias como uma estratégia de disseminação e mobilização em função da pandemia, a rede alargou sua atuação, dialogando com outros atores e instituições. A virtualidade da rede também expandiu sua inserção em outros espaços para além dos territórios físicos, contribuindo para seu crescimento.

Nessa direção, concordamos com Oliveira e autores (2017), ao retomarem Silva (2012): "essas interações conformam uma rede de trocas de informações, compromissos, promessas, aceitações, reclamações e atos de comunicação onde o mundo privado da experiência pessoal e privada é diluído no mundo das interações que ali se materializam" (p. 18). Essa também passa a ser uma vocação da REIPPE, destacada em seu planejamento e nas ações que, já consolidadas, continuarão na agenda de trabalho na Coordenação eleita para o biênio 2021-2023.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen; BOWE, Richard. Subject departments and the 'implementation' of national curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BULGACOV, Sergio; VERDU, Fabiane Cortez. Redes de pesquisadores da área de administração: um estudo exploratório. **Revista de Administração Contemporânea** [*on-line*], v. 5, n. esp., p. 163-182, 2001.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 3. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2009.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 2009.

OLIVEIRA, Breynner; MARTINS, Lídia; DUARTE, Adriana. Interação no ciberespaço e formação de professores: análise da sala de interação virtual do programa escola de gestores na Universidade Federal de Ouro Preto. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 12, n. esp. 2, p. 1441-1461, ago. 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.21723/riaee.v12.n.esp.2.10078. E-ISSN: 1982-5587.

PORTUGAL, Silvia. **Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica**. Disponível em: https://eg.uc.pt/bitstream/10316/11097/1/Contributos%20para%20uma%20discuss%C3%A3o%20do%20conceito%20de%20rede%20na%20teoria%20sociol%C3%B3gica.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

REIPPE, Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Educacionais. **Relatório Técnico Parceria Estratégica**, 2020.

REIPPE, Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Educacionais. **Relatório Técnico Parceria Estratégica**, 2021.

SILVA, Marcelo. **Educação on line**. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

VERMELHO, Sônia Cristina; VELHO, Ana Paula Machado; BERTONCELLO, Valdecir. Sobre o conceito de redes sociais e seus pesquisadores. **Educação e Pesquisa [on-line]**, v. 41, n. 4, p. 863-881, 2015.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

ENFRENTANDO A DESIGUALDADE EM TERRITÓRIOS DE VULNERABILIDADE SOCIAL: Paic em Fortaleza[1]

Vanda Mendes Ribeiro
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz
Alexsandro do Nascimento Santos
DOI: 10.24824/978652514225.8.63-97

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Introdução

Este texto apresenta resultados da pesquisa *Implementação de Políticas Educacionais e Equidade em Contextos de Vulnerabilidade Social*, elaborada à luz de achados de estudos do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec). Esse centro de pesquisa analisou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos municípios brasileiros e a qualidade da educação nos anos finais do Ensino Fundamental (EF2) e destacou o estado do Ceará (PADILHA *et al.*, 2012), indicando o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) como responsável por resultados de equidade no EF1 (PADILHA *et al.*, 2013a; KASMIRSKI; BUARQUE; RIBEIRO, 2017). Destacou ainda as políticas educacionais do Acre de 1999 a 2010, que também foram objeto de pesquisa (RIBEIRO *et al.*, 2020).

Em 2016, a pesquisadora Vanda Mendes Ribeiro, da Universidade Cidade de São Paulo (Unicid), que atuou no Cenpec de 2013 a 2016, deu início à elaboração de um projeto para a chamada regular da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), visando estudar a implementação do Paic e do Programa Nacional de Aprendizagem na Idade Certa (Pnaic), pautada nas discussões teórico-metodológicas realizadas na Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE) com base em Lotta (2014); Lipsky (2010); Ham e Hill (1993), Arretche (2001), e outras referências da Ciência Política. Vanda convidou, para o projeto, dois pesquisadores franceses, que havia conhecido por meio do Cenpec – Choukri Ben Ayed, da Universidade de Limoges, e Sylvain Broccolichi, então na

1 Parte desse texto foi publicado no Blog do Estadão, em 23/9/2021. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/como-as-politicas-publicas-podem-produzir-equidade-educacional-em-contextos-desafiadores/. Maíra Mamede, da Universidade Paris Est Créteil, contribuiu com o texto por meio de leitura e indicações de aprimoramento.

Universidade d'Artois. Convidou ainda o pesquisador chileno Sergio Martinic, da Universidade de Uaysén, com quem tinha tido contato em meios profissionais em dois distintos momentos: o primeiro, em 1998, em evento formativo realizado na Colômbia; o segundo, em 2013, num encontro da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave), em Brasília. Durante a execução do projeto, Maira Mamede e Christophe Joigneaux, da Université Paris Est Créteil, passaram também a integrar a iniciativa. O projeto foi aprovado no final de 2018 (processo Fapesp 2018/11257-6).

Membros da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE) fizeram parte da iniciativa desde o desenho da pesquisa, caso de Alicia Bonamino, Naira Muylaert e Cynthia Paes de Carvalho, da PUC-Rio. Outros pesquisadores foram convidados e se integraram posteriormente: Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, Roberto Gimenez e Alexsandro do Nascimento Santos, da Unicid; Breynner Ricardo de Oliveira, da Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop); Claudia Lemos Vóvio e Fernanda Marcucci, da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp); Karina Carrasqueira, da PUC-Rio; Domingos Sávio Abreu e Alexandre Jerônimo Correia Lima, da Universidade Federal do Ceará (UFC); e Wagner Silveira Rezende, da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Participaram nove alunos de mestrado, Andreza Rocha, Janaína Freitas, Emerson Barbosa, Renan Brazil Pennink, Rodrigo Gonçalves Duarte e Silvana Menegoto di Giusto, da Unicid; José Marques Batista, da UFC; Williane Lopes, da Ufop; e Bernardo Padula Schwaitzer, da PUC-Rio. Todos defenderam suas dissertações no âmbito do Projeto. Três mestres já formadas na Unicid, no programa de pós-graduação em Educação, também se somaram: Débora Oliveira Diogo, Márcia Regina Saltini e Célia Pereira-Silva. E uma da Unifesp: Taila Carvalho que foi bolsista do Projeto. Participaram Vanessa dos Santos Pereira e Eugênia dos Santos Silva, alunas de graduação da UFC e da Unicid, respectivamente, sendo a segunda também bolsista do projeto.

Em territórios com alta vulnerabilidade social, há sobreposição de desigualdades (KAZTMAN, 2001, que podem dificultar os resultados educacionais (RIBEIRO; VÓVIO, 2017). Havia, no momento do desenho da pesquisa, poucos estudos, no País, sobre a implementação de políticas educacionais nessas localidades (RIBEIRO; VÓVIO, 2017). O nível de vulnerabilidade social nos territórios interfere na capacidade do Estado em distribuir o conhecimento próprio da escola, desafiando o princípio da equidade (PEREIRA-SILVA, 2016) que, segundo Dubet (2009), Crahay (2000) e Ribeiro (2014), é o princípio pertinente à educação básica: todos devem alcançar aprendizagem considerada adequada, pelo Estado, independentemente de suas situações de origem ou de marcadores sociais.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Havia pesquisas do Cenpec e de Carnoy que relacionavam o Paic à melhoria do desempenho educacional e/ou à ampliação da equidade educacional no Ceará (PADILHA *et al.*, 2013a; COSTA; CARNOY, 2014; KASMIRSKI; RIBEIRO; GUSMÃO, 2017). A política cearense inspirou o Pnaic, desenhado pelo governo federal. Na época da elaboração do projeto, poucos estudos – os três acima mencionados – haviam se dedicado a investigar o tema da equidade educacional juntamente com a implementação do Paic e nenhum analisou a equidade educacional e suas correlações com as localidades de vulnerabilidade social. Também não se localizou pesquisas sobre a implementação do Pnaic, equidade e vulnerabilidade no município de São Paulo. Assim, a pesquisa da qual trata este texto foi organizada para identificar os níveis de equidade educacional em contextos de vulnerabilidade social no município de São Paulo e no estado do Ceará; e investigar a implementação de duas políticas educacionais correlatas, de iniciativa dos âmbitos federal e estadual, respectivamente – Pnaic e Paic –, nesses mesmos contextos, com os seguintes objetivos específicos:

1. Verificar se a distribuição mais equitativa de aprendizagem em Língua Portuguesa (LP), detectada por pesquisas, nos anos iniciais do Ensino Fundamental (EF1) do estado do Ceará, estava favorecendo também as escolas situadas nos contextos de vulnerabilidade social.
2. Verificar se o município de São Paulo ampliou a equidade educacional nos últimos anos, no que se refere à aprendizagem de LP, e como essa situação se verificava nas escolas localizadas em contexto de vulnerabilidade social.
3. Identificar casos de escolas localizadas em territórios vulneráveis que estavam ampliando a equidade escolar, nos municípios de Fortaleza (CE) e de São Paulo.
4. Apreender e analisar, nos processos de implementação do Paic e do Pnaic, em contextos de vulnerabilidade social, características de dimensões reportadas como relevantes pela literatura sobre equidade educacional, como as expectativas dos professores sobre os alunos; características de contexto – institucional, econômico e político; clima escolar nas escolas; valores e interações entre os implementadores; adesão dos implementadores às políticas; estratégias de implementação das políticas; gestão do tempo em sala de aula; estrutura organizacional de aulas e objetos de ensino de LP selecionados.
5. Investigar a existência de incentivos no desenho dessas políticas e seus possíveis efeitos positivos ou negativos sobre a implementação das políticas e a equidade educacional.
6. Desenvolver indicadores de sustentabilidade de programas educacionais na promoção da qualidade e da equidade educacional em escolas situadas em contextos de alta vulnerabilidade social.

Os procedimentos de coleta de dados em campo para a pesquisa tiveram início em Fortaleza, num cenário anterior à emergência da pandemia de covid-19, em 2018. No caso de São Paulo, o planejamento estabelecido previa a maior parte dos procedimentos de campo a partir do 2º trimestre de 2020. Naquela conjuntura, parte do processo de realização da pesquisa, em São Paulo, ficou comprometida. Por esta razão, este capítulo estará sobretudo focado no estudo do Paic. Porém, trará alguns resultados relativos ao Pnaic, em São Paulo.

Cabe observar que, embora para efeitos da Fapesp, esta pesquisa já conte com o relatório final e prestação de contas aprovados, ainda está em curso esforços de interpretação de parte dos dados coletados.

O Programa de Alfabetização na Idade Certa

O Paic foi criado como política pública, no Ceará, em 2007, de forma a garantir a alfabetização até o 2º ano do Ensino Fiscal (EF) de todas as escolas públicas do estado. O Programa permanece em atividade e vem sendo incrementado no decorrer de sua implementação. A partir de 2015, ampliou a sua abrangência para todo o EF e passou a ser denominado Mais Paic. A partir de então, o Programa está organizado em seis eixos: a) gestão municipal; b) EF1; c) EF2; d) Educação Infantil; e) literatura infantil e formação de leitores; e f) avaliação externa.

O programa envolve a coordenação da Secretaria estadual de Educação (Seduc), que coopera técnica e financeiramente com os municípios, é estruturado de forma sistêmica, estabelecendo procedimentos padronizados, adaptados às diversas realidades municipais (MAMEDE *et al.*, 2021). Oferece formação continuada com foco no ensino e aprendizagem; disponibiliza materiais; fortalece o sistema de acompanhamento e avaliação (CRUZ; FARAH; RIBEIRO, 2020). Desde 2007, todos os municípios aderiram ao Paic. Em Fortaleza, o Programa chegou de modo mais efetivo e completo, em 2012.

O Programa Nacional De Alfabetização Na Idade Certa (Pnaic)[2]

O Pnaic se inspirou no Programa de Aprendizagem na Idade Certa (Paic). A adesão do município de São Paulo deu-se em 2012, ao final da gestão de Gilberto Kassab, contemplando a escolha dos agentes implementadores, tanto no nível da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SMESP) como

2 A descrição do Pnaic neste texto está publicada de forma completa em GIUSTO, Silvana Menegoto Nogueira.; RIBEIRO, Vanda Mendes; VÓVIO, Claudia Lemos. A implementação do Pnaic em território vulnerável no município de São Paulo. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 16, n. 3, p. 2148-2178, 2021. DOI: 10.21723/riaee.v16i3.15413. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/15413. Acesso em: 11 jun. 2022.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

no nível da Instituição de Ensino Superior (IES) formadora. Com o início da gestão de Fernando Haddad, em 2013, houve um conjunto de alterações dos agentes implementadores.

O Pnaic teve como objetivos garantir que todas as crianças estivessem alfabetizadas até o final do 3º ano do EF, reduzir a distorção idade-série na Educação Básica e melhorar Ideb. Para a sua implementação, as instâncias federal, estadual e municipal, organizavam-se a partir de um Comitê Gestor Nacional, da Coordenação Institucional, da Coordenação Estadual e da Coordenação Municipal, cabendo ao Ministério da Educação (MEC) o delineamento da formação docente e de seus conteúdos, a elaboração e distribuição de materiais didáticos e pedagógicos, a concessão de bolsas aos participantes, distribuição de acervos de literatura, e a instituição de avaliação estandardizada (Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA). O MEC concentrava esforços na formulação, regulação e distribuição de recursos. A execução ficava a cargo de agentes locais, das IES e das redes públicas de ensino.

Procedimentos metodológicos e discussão de resultados

Esta pesquisa, com abordagens quantitativa e qualitativa, conta com 25 pesquisadores, nacionais e internacionais, incluindo alunos de graduação e de pós-graduação. Deste total, 14 são membros da REIPPE. O estudo está organizado em dez dimensões, segundo as suas perguntas, que partem de itens que a literatura considera relevantes para a implementação de políticas educacionais e para a equidade educacional. Cada dimensão possui um coordenador e tem autonomia para procedimentos metodológicos e análise, considerando os objetivos da pesquisa. No evento de planejamento do Projeto, realizado em 2019, na Unicid, com a presença de todos os pesquisadores, nacionais e internacionais, houve algumas definições coletivas: 1) a análise qualitativa seria feita por meio de análise de conteúdo; 2) a dimensão 1 encerraria a parte inicial quantitativa para o estudo da relação entre equidade e vulnerabilidade social nas localidades estudadas e selecionaria, com base neste estudo, duas escolas-campo, uma em São Paulo e uma em Fortaleza. 3) As demais dimensões de pesquisa poderiam fazer escolhas autônomas sobre o uso de abordagem qualitativa dos documentos e entrevistas realizadas e/ou quantitativa, desde que respeitados os seguintes combinados: uso de dados de desempenho da Prova Brasil; das respostas dos questionários contextuais de professores de turmas de 5º ano/4ª série das escolas municipais que participaram da Prova Brasil, entre 2007 a 2017, disponíveis no *site* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); utilização do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Os critérios e fontes de pesquisa foram validados por todos os pesquisadores.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

As escolas-campo de Fortaleza e de São Paulo, de território de vulnerabilidade social, selecionadas para estudo, foram as consideradas mais equitativas nesse tipo de contexto, considerando o método empregado que adotou três critérios: melhoria no indicador de equidade elaborado no âmbito do Projeto à luz de Foster, Greer e Thorbecke (1984) em todos os recortes – classes econômicas, gênero e raça; média de proficiência de todos os alunos com desempenho abaixo do adequado ter crescido 20 pontos ou mais na escala do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb); estar em território de alta ou muito alta vulnerabilidade social. A escola de Fortaleza foi estudada por meio de entrevistas, observação *in loco* e gravação de aulas de LP. A escola de São Paulo não chegou a ser objeto de estudo devido à pandemia de covid-19.

No evento de planejamento foi também decidido que o estudo da implementação do Paic e Pnaic, do nível macro (Seduc/Coordenadoria de Cooperação com os Municípios – Copem), passando pelo nível meso (Secretaria de Educação e órgãos intermediários entre Secretaria e escola) e micro (a escola) seria realizado em Fortaleza por três razões: possibilidade de realização das entrevistas e observações na mesma localidade; tanto Fortaleza quanto São Paulo iniciaram o Paic e o Pnaic no mesmo ano 2012; facilidade de demarcar os territórios de alta vulnerabilidade, em Fortaleza. A escolha do município de São Paulo para estudar o Pnaic ocorreu por conveniência.

Na abordagem qualitativa, em Fortaleza, foram feitas 40 entrevistas, de 2018 a 2020, com professores e gestores cearenses (de níveis macro, meso e micro, visando estudar os dois programas, acompanhando suas cadeias de implementação), bem como análise documental. Quatro entrevistas, realizadas por conveniência, englobam duas escolas em Fortaleza, para além da que foi selecionada pelos critérios que denotam equidade. Por essa razão, quando uma dimensão faz uso apenas do que nominamos escola-campo, selecionada pelo nível de equidade em território de alta vulnerabilidade, o número de entrevistas cai para 36. Três gestores do Pnaic de nível macro e meso foram entrevistados em 2020 e também o diretor da escola.

Os documentos sobre o Paic foram coletados em campo, entre 2018 e 2020, e também no *site* das Secretarias de Educação e foram devidamente organizados pela bolsista Eugênia Santos, da Unicid, sob orientação da coordenadora da pesquisa. Realizaram campo em Fortaleza: Vanda Mendes Ribeiro, Alicia Bonamino, Claudia Lemos Vóvio, Naira Muylaert, Domingos Sávio Abreu, Vanessa Pereira e Benjamin Lucas. E em São Paulo: Silvana Menegoto Nogueira di Giusto; Vanda Mendes Ribeiro, Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz e Claudia Lemos Vóvio.

Na dimensão 4 (adesão, compreensão e discricionariedade ao Paic e ao Pnaic), uma dissertação estudou a implementação do Pnaic em São Paulo, com análise de entrevistas da cadeia de implementação, chegando até duas

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

escolas de contextos de vulnerabilidade social. Este estudo, porém, foi realizado antes da conclusão dos estudos da dimensão 1 (relação entre vulnerabilidade social no território e equidade): os gestores de nível meso (Diretoria Regional de Ensino – DRE) e as duas escolas-campo vinculadas a essa mesma DRE estudadas nesta dissertação não foram, portanto, escolhidas com os critérios acima, mas adveio dos critérios dos estudos realizados pelo Cenpec (PADILHA *et al.*, 2013b).

A pesquisa organizou três seminários para alinhamento teórico. No primeiro, participaram Choukri Ben Ayed, que tratou sobre desigualdade socioespacial e desigualdade escolar; Sergio Martinic discutiu a relação entre gestão do tempo e desigualdade escolar; e Sylvain Broccolichi abordou as práticas escolares. O segundo seminário ocorreu na PUC-Rio e tratou da relação entre implementação de políticas educacionais e produção/enfrentamento de desigualdades. O terceiro, virtual, foi organizado pela Unifesp, UFC e Unicid, realizado em dezembro de 2020, para análises de dados coletados em Fortaleza (sobre ensino e Paic e sobre a relação escola-família).

Um quarto seminário *online* ocorreu em abril de 2021, para apresentação e discussão de resultados preliminares. Durante três dias, os pesquisadores se dividiram em oito mesas temáticas. No encerramento, refletiram sobre as aprendizagens obtidas até então.

A coordenadora da pesquisa, Vanda Mendes Ribeiro, foi convidada pelas Universidades de Lille e de Paris-Est-Créteil, para apresentar resultados preliminares nos grupos de pesquisa de Sylvain Broccolichi e de Maira Mamede, em janeiro de 2020. Durante esta estadia, Chokri Ben Ayed, Vanda Mendes Ribeiro e Paula Kasmirski (a distância) realizaram duas discussões sobre o estudo quantitativo da pesquisa.

Resultados foram apresentados em vários eventos acadêmicos, permitindo aprimoramentos: Anpae/Curitiba, em 2019; Colloque Sfere Provence, organizado em Aix En Provence, França, em 2019; 40ª Anped (GT 14 – Sociologia da Educação), em 2021; III ENEPCP – Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, em 2021.

A seguir serão apresentadas as dez dimensões da pesquisa, seus coordenadores, participantes, objetivos, procedimentos metodológicos e resultados alcançados até o momento.

Dimensão 1 (relação entre vulnerabilidade social no território e equidade)

A dimensão 1, quantitativa, estudou a relação entre vulnerabilidade social no território e equidade, no Ceará e no município de São Paulo, bem como selecionou as escolas a serem estudadas nessas localidades. Foi coordenada

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

por Vanda Mendes Ribeiro e Choukri Ben Ayed (especialista francês em desigualdade socioespacial). Usaram os níveis de vulnerabilidade social dos territórios indicados pelo IVS do Ipea, georreferenciaram as escolas e calcularam o já citado índice de equidade a partir da Prova Brasil e do conceito de equidade de Ribeiro (2014) expresso à luz de Dubet (2009) e de Crahay (2000). Marcadores sociais de raça/cor, gênero e classe econômica foram definidos com base na metodologia do Critério Brasil, considerando as respostas dos alunos aos questionários associados à Prova Brasil. Esse procedimento permitiu ampliar o olhar sobre a equidade, incorporando as noções de distribuição de recursos (desempenho dos alunos), mas também a de reconhecimento (FRAISER, 2007; RIBEIRO; BONAMINO; CARVALHO, 2019). Paula Kasmirski foi a estatística contratada para os procedimentos quantitativos. Participaram também desta dimensão Andreza Rocha, Renan Penninck e Emerson Barbosa, da Unicid. Os dois primeiros estudaram os desempenhos dos alunos do município de São Paulo e relacionaram equidade educacional com os níveis de vulnerabilidade de seus territórios. Emerson estudou essa relação com foco no EF 2 e Ensino Médio, no contexto de Guarulhos-SP.

Conclui-se que, no Estado do Ceará, houve uma diminuição da correlação entre equidade e vulnerabilidade social nos territórios de forma mais intensa que no país e no Nordeste. Considerando classe, gênero e raça, no referido Estado, todos foram favorecidos. Entretanto, após a evolução temporal do estudo, a situação de desigualdade escolar não foi completamente eliminada. Em comparação com outras capitais do Nordeste, Fortaleza denota também melhora da equidade em territórios de alta e média vulnerabilidade social.

No município de São Paulo, por meio de procedimentos metodológicos distintos, Penninck (2019) e Rocha (2021) chegaram a resultados similares entre si: a rede municipal de educação de São Paulo ampliou, nos últimos anos, sua capacidade de gerar aprendizagem para todos, no EF1, inclusive para crianças com menor nível socioeconômico (NSE) e de escolas de territórios de alta vulnerabilidade. Entretanto, os alunos desses territórios ainda permanecem *gaps* entre os distintos grupos sociais e tipos de territórios Rocha (2021) agrega que estão em desvantagem os meninos, sobretudo os negros.

Barbosa (2022a, 2022b, 2022c), ao analisar o desempenho escolar e a equidade educacional nos territórios vulneráveis do município paulista de Guarulhos, observando os anos finais do EF e Ensino Médio da rede estadual, entre os anos de 2014 e 2018, identificou variações no desempenho escolar, conforme a vulnerabilidade social nos territórios escolares, com desvantagens para escolas localizadas em territórios de alta vulnerabilidade

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

social, compostas, na maior parte, por alunos negros. Também identificou que a equidade educacional foi potencializada entre 2014 e 2018, a partir da redução das distâncias entre as escolas de maior e menor vulnerabilidade social.

Dimensão 2A (expectativas dos professores sobre os alunos) e 2B (relação escola-família)

A dimensão quantitativa dessa dimensão está sendo coordenada por Karina Carrasqueira e Cynthia Paes de Carvalho, com participação de Vanda Mendes Ribeiro e Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz. As expectativas e percepções dos professores sobre seus alunos são vistas, a partir da literatura, como influenciadores de suas práticas de ensino e, consequentemente, do desempenho dos alunos (SAMMONS, 2008; BRESSOUX, 2012), independentemente das características socioeconômicas (SOARES *et al.*, 2010). Nesta pesquisa, para obter dados a respeito dessa temática, usou-se itens dos questionários associados à Prova Brasil de 2011 a 2017, respondidos por professores de Fortaleza e São Paulo.

Observou-se que aumentaram as expectativas dos professores sobre a escolaridade longeva dos alunos. Diminuiu o número de professores cearenses que disseram que a sobrecarga de trabalho impede o planejamento. A maioria dos professores permanece acreditando que a família, o meio social e o desinteresse do aluno são os principais motivos para os problemas de aprendizagem. Porém aumentou o número daqueles que reportam o problema para questões internas à escola.

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz coordena a abordagem qualitativa dessa dimensão, que fez análise de conteúdo manualmente. Participa ainda, da dimensão 2A, Vanda Mendes Ribeiro, o especialista chileno, Sergio Martinic, da Universidade de Aysén, Emerson Barbosa, à época, aluno de mestrado da Unicid. Como resultados da análise de conteúdo com base em sete entrevistas de professores da escola-campo de Fortaleza, Maria do Carmo e Vanda chegaram a categorias explicativas das percepções dessas professoras sobre seus alunos: a) todas as crianças têm direito a aprender; b) aprendizagem é responsabilidade da escola; c) valorização do saber do aluno, pelo professor, como estratégia de aprendizagem; d) os ritmos de aprendizagem das crianças são distintos; e) aprendizagem exige acompanhamento diário; f) atenção às emoções da criança é relevante para a aprendizagem; g) a aprendizagem é facilitada com uma boa relação família-escola. A dimensão está trabalhando atualmente na análise de conteúdo dessas entrevistas por meio do NVivo.

Domingos Sávio Abreu coordena a dimensão 2B. Participam ainda dessa dimensão, Alexandre Jerônimo, Vanessa Pereira, Vanda Mendes

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Ribeiro e Choukri Ben Ayed. Foi realizada análise qualitativa das expectativas e percepções das famílias sobre a escola e escolarização dos filhos a partir de 13 entrevistas com familiares, fazendo uso do NVivo, e da observação de visitas realizadas nas residências. Cinco ativos materiais e simbólicos foram identificados como incidentes na constituição do cenário de sobreposição de vulnerabilidade social no território, corroborando a literatura (KAZTMAN, 2001): emprego, saúde, moradia, escolaridade da mãe e do pai (ou dos responsáveis). As entrevistas denotam que os adultos conseguem identificar que seus filhos têm conseguido alcançar níveis de aprendizagem adequados em LP e que essas aprendizagens guardam relação com a implementação do Paic. Também se identificou fortes referências à atuação da coordenadora pedagógica da escola nas falas dos familiares. Os dados permitiram verificar que inexistem entre os entrevistados alunos que estejam aquém do desempenho esperado pelo Paic, mesmo entre aqueles cujas famílias têm as piores situações de sobreposição de desigualdades, o que contraria a determinação da relação entre vulnerabilidade social e aprendizagem. Os dados mostram, por outro lado, que os melhores desempenhos se encontram junto às famílias que vivenciam situações mais favoráveis, sobretudo no que concerne ao trabalho dos familiares e inexistência de doenças graves, ratificando Batista e Carvalho-Silva (2013). Ao contrário do afirmado por esses autores, no caso desta pesquisa, o esforço pela escolarização está localizada no trabalho feito pela escola, na figura da coordenadora pedagógica e dos professores.

Dimensão 3 (Clima Escolar)

Na dimensão 3, a abordagem quantitativa investiga se o Paic e o Pnaic podem ter incidido sobre a percepção dos professores sobre o clima escolar. Foi coordenada por Karina Carrasqueira e Cynthia Paes de Carvalho, com participação de Vanda Mendes Ribeiro. Com base nos questionários associados à Prova Brasil de 2011 e 2017, respondidos pelos professores de Fortaleza e São Paulo, foram criados três índices: de colaboração docente, de liderança da direção e de agressividade discente. Análises de correlação bivariadas e multivariadas entre os índices e a proficiência em matemática denotam correlação entre a liderança da gestão, aumento da colaboração docente e diminuição de percepção de que há agressividade discente. Há, portanto, indícios de que tanto o Paic, em Fortaleza, quanto o Pnaic, em São Paulo, podem ter incidido, de forma positiva, em aspectos do clima escolar.

A abordagem qualitativa é coordenada por Débora Diogo Oliveira e Vanda Mendes Ribeiro. Foram analisadas as entrevistas com professores e

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

direção da escola-campo de Fortaleza fazendo uso de categorias *a priori* a partir de Candian e Rezende (2013): clima instrucional; inter-relacional; e normativo. Agregou-se a influência da vulnerabilidade social sobre o clima escolar, com base na literatura pertinente ao tema (RIBEIRO; VÓVIO, 2017). Os professores afirmam acompanhar a aprendizagem de cada aluno, conforme prescreve o Paic; nota-se tensão entre o lidar com os distintos ritmos dos alunos e a necessidade da aprendizagem de todos; não foi mencionado problema de disciplina; todos afirmam a boa relação na equipe; a coordenadora pedagógica é reconhecida como liderança em falas espontâneas das professoras sobre formação, acompanhamento, famílias, planejamento, informação dos resultados, materiais e instrumentos; a violência do território entra na escola pelo sofrimento dos alunos, que recebem muito afeto; o tráfico de drogas incide na liberdade de ir e vir das famílias, gerando rotatividade de alunos.

Os resultados indicam que, na percepção das professoras, a implementação do Programa está relacionada a um aumento na colaboração docente e também a diminuição dos comportamentos de agressividade apresentados pelos estudantes. Essa percepção parece estar mediada pelas ações de liderança da gestão, com destaque à coordenadora pedagógica, cujas ações são várias vezes citadas pelos professores nas entrevistas. As evidências reunidas nessa dimensão (quantitativa e qualitativa) são convergentes com os estudos sobre clima escolar que sinalizam: a) o papel da liderança da equipe gestora na melhoria do clima escolar; e b) o clima escolar como variável mediadora da melhoria dos resultados de aprendizagem (FRANCO *et al.*, 2007; MEDEIROS, 2007; OLIVEIRA; 2015).

Dimensão 4 (Adesão, compreensão e discricionariedade ao Paic e ao Pnaic)

A dimensão 4, coordenada por Breynner Ricardo Oliveira e Vanda Mendes Ribeiro, foi realizada por meio de duas dissertações: de Silvana Menegoto di Giusto (2018), da Unicid, sobre a implementação do Pnaic em São Paulo, sob orientação de Vanda; e de Williane Lopes (2021), da Ufop, sob orientação de Breynner e coorientação de Vanda, que estudou a implementação do Paic em Fortaleza. Ambas usaram as mesmas categorias prévias advindas da literatura sobre implementação de políticas públicas: adesão, compreensão, discricionariedade e vulnerabilidade social no território.

Williane trabalhou com 36 entrevistas feitas em Fortaleza. Silvana, com dez entrevistas realizadas em São Paulo. Ambas buscaram dados sobre a

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

cadeia de implementação, indo do macro, Secretarias de Educação, ao micro, escolas, passando pelo meso, órgãos intermediários.

Williane concluiu que o Paic, em Fortaleza, teve grande resistência inicial e foi implementado a partir de mecanismos para sua invisibilidade como uma estratégia do município para viabilizar sua implementação e diminuir os conflitos. Na escola notou adesão às orientações do Programa, ainda que as professoras desconheçam seu desenho. Para a autora, as interações que acontecem no âmbito do Paic possibilitam a troca de práticas entre profissionais e entre escolas. As professoras exercem a autonomia e a liberdade para tomar decisões e fazer escolhas exercendo a sua discricionariedade na execução da política, articulando a implementação do programa no território, fazendo com que questões de vulnerabilidade social sejam superadas.

Em São Paulo, Silvana constatou resistência dos agentes do nível micro ao Pnaic, devido às prescrições didáticas para o desenvolvimento da consciência fonológica e às situações interpretadas como descompromisso dos agentes de nível macro com o Programa. Em nível meso, houve adesão e discricionariedade para adequações nas diretrizes visando lidar com as resistências dos professores e para incluir coordenadores pedagógicos nas formações.

Williane detectou, na escola de Fortaleza, que as professoras faziam uso de discricionariedade para lidar com problemas vinculados ao território. Em São Paulo, Silvana observou que, embora as professoras notassem a existência de dificuldade de aprendizagem devido ao território, não notou estratégias específicas de enfrentamento da questão.

A dissertação de Rodrigo Gonçalves Duarte (2023) analisou a implementação do Mais Paic em três municípios do Cariri cearense, território de alta vulnerabilidade e com bons resultados educacionais. Por meio de um questionário eletrônico, identificou a adesão e a compreensão dos professores do EF1 sobre o Programa. Participaram 82% dos docentes. Observou-se alto conhecimento dos objetivos e materiais do Programa e alta adesão às estratégias e ações promovidas (DUARTE, 2023).

Dimensão 5 (Formação de Professores no Paic)

A dimensão 5, qualitativa, apoia-se na literatura sobre a profissionalização docente (BOURDONCLE, 2000; LANG, 1999) e busca compreender a relação entre a autonomia dos professores e o controle sobre seu trabalho e quais recursos são colocados à disposição dos professores pelo Paic como subsídios à transformação de suas práticas docentes. É coordenada por Maíra

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Mamede e Sylvain Broccolichi e tem a participação de Christophe Joigneaux e de Vanda Mendes Ribeiro. Além da análise documental, estão sendo analisadas as entrevistas de gestores e professores.

Nas análises preliminares, foram identificadas características relevantes do Paic, na relação com a formação docente: continuidade, visão sistêmica, atenção aos processos e apoio aos agentes implementadores nos diversos contextos (MAMEDE *et al.*, 2021). Três pontos sobre a política de formação do Paic chamaram a atenção: a) redefinição da noção de formação, passando a ser concebida como acompanhamento, incluindo, no processo formativo, materiais que ficam à disposição dos docentes, com diálogo do quê e como ensinar; b) redefinição do trabalho docente, com formações que habituam os professores a considerar que o seu trabalho se baseia numa alternância espiralar entre planejamento, tempo de aulas e avaliações; e c) reposicionamento sobre o conceito de autonomia do professor e do que é professor reflexivo. Sua autonomia não se centra na responsabilidade de resolver individualmente seus problemas de aula e aprendizagem, pois a dinâmica estabelecida à luz do Paic, sinaliza que há, na visão que a janela desta pesquisa permite oferecer, uma corresponsabilização de todos – na cadeia de implementação – pelo ensino e pelo aprendizado dos alunos.

Dimensão 6 (Ensino e gestão do tempo em sala de aula)

A dimensão 6, qualitativa, trata da gestão do tempo em sala de aula, da estrutura organizacional da aula e dos objetos de ensino de LP em Fortaleza e no município de São Paulo. Foi coordenada por Claudia Lemos Vóvio até 2021. Em 2022, Sérgio Martinic assumiu a liderança. Participam também nesta dimensão Vanda, Emerson, Janaína Freitas, Maria do Carmo, Fernanda Marcucci, Márcia Regina Saltini e Roberto Gimenez. Nessa dimensão, foram feitas observações em sala de aula, por meio da aplicação de protocolo internacional (Método Stallings) e protocolo descritivo elaborado por Claudia, com contribuições de Alicia, Vanda e Naira.

Mostrou-se que, na escola-campo de Fortaleza (que produz equidade em território vulnerável), nas aulas observadas (2º e 3º ano do EF1), os professores fazem bom uso do tempo acadêmico – 80% –, superior a outros estados brasileiros e a países da América Latina, que se encontram na faixa entre 60% e 70% (BRUNS; LUQUE, 2014). Essa escola otimiza o tempo de ensino que se aproxima do que, no Método Stallings, é considerado adequado – 85% – reafirmando, assim, a relação da gestão do tempo em sala de aula com a aprendizagem (MARTINIC; VERGARA; HUEPE, 2013).

A dissertação de Janaína Freitas (2021) analisou a frequência com que atividades de produção escrita é realizada em dois cadernos de alunos e num livro do Paic, para alunos que estão cursando o 2º ano do EF1 na escola-campo.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Denotou que as atividades mais focalizadas são de leitura e relativas ao sistema de escrita e ortografia: cada tipo concentra cerca de 40% das atividades. Esse dado indica que, para a alfabetização, a escola-campo, que atua à luz do Paic, tem uma forte preocupação com a aquisição do sistema de escrita e com a leitura. Uma mudança importante e positiva, comparada aos dados anteriores à implementação do Paic analisados na tese de Maira Mamede (2011), quando a autora notou que as aulas observadas em Fortaleza não denotavam ter objetivos claros.

Janaína Freitas (2021) observou que no livro didático distribuído pelo Paic, as atividades voltadas à escrita perfazem 6%. Já nos dois cadernos de alunos analisados, no mesmo período de tempo, esse número alcança 13%. Marcucci (2015), ao estudar uma escola de território vulnerável em São Paulo, observou que o número de atividades de produção de escrita no caderno analisado é um pouco inferior ao encontrado na escola-campo em Fortaleza: 8%.

Dissertação de Márcia Saltini estudou uma escola privada de São Paulo em território de baixa vulnerabilidade e mostrou que nessa escola os alunos realizam 40 atividades de escrita num semestre (SALTINI; RIBEIRO, 2020) enquanto na de Marcucci (2015), de território vulnerável, os alunos perfazem apenas 26 atividades desse tipo, no mesmo de tempo. Ou seja, há indicativos, a serem perseguidos por outros pesquisas de que, para dirimir desigualdades, o Paic e também a rede pública de ensino do município de São Paulo talvez devessem investir mais, em seus materiais e formação, nas atividades para a produção de textos escritos.

Dimensão 7 (Arranjo Institucional do Paic e do Pnaic)

Na dimensão 7, busca-se analisar as ações, interações e estratégias utilizadas no Programa, para caracterizar seu arranjo institucional e seu modelo de regulação. É coordenada por Alicia Bonamino com participação de Sergio Martinic, Vanda Mendes Ribeiro, Naira Muylaert, José Marques Batista e Bernardo Padula Schwaitzer. Analisam-se documentos e 40 entrevistas. O arranjo institucional do Paic, caracterizado pela dissertação de Schwaitzer (2021) foi caracterizado como flexível quanto à constituição de equipes municipais e outras dimensões da política, permitindo, aos municípios, adaptações, diminuindo conflitos.

O estudo sobre o modelo de regulação do programa, feito por Ribeiro, Martinic e Bonamino (2020), detectou a adoção de instrumentos, conforme definição de Lascoumes e Les Galès (2012), destinados ao apoio e acompanhamento dos agentes implementadores, incidindo sobre as interações e práticas dos profissionais, colocando-os em torno de objetivos comuns.

A dissertação de José Marques Batista (2020) concluiu que o Paic possui incentivos que faz chegar recursos em regiões mais pobres (como a forma de

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e os critérios de um prêmio às escolas que alcançam metas, que exige, para que possa ser premiada, que 70% dos alunos do seu município estejam no nível considerado adequado pelo Paic). Essa situação pode estar favorecendo as regiões de vulnerabilidade social.

Dimensão 8 (Contexto de implementação do Paic e Pnaic)

Na dimensão 8, estudou-se, até o momento, o contexto de implementação do Paic, a partir de revisão da literatura e análise de 40 entrevistas realizadas em Fortaleza. É coordenada por Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, com participação de Vanda Mendes Ribeiro, Alexsandro Nascimento Santos e José Marques Batista. Os autores observaram que, embora a literatura sobre implementação de políticas públicas afirme que variados contextos influenciam a implementação, não há uma definição clara dos conteúdos que delineiam tais contextos. Tomaram um conjunto de categorias prévias, sobretudo à luz de Santos (1979), Arretche (2001), Silva e Melo (2000), Lotta (2014; 2019), Ham e Hill (1993) e Giusto e Ribeiro (2019), para analisar os dados relativos ao contexto institucional, econômico e político. A partir de conteúdos classificados nesses três contextos, chegaram a outras subcategorias que podem contribuir para compreender o contexto de implementação do Paic e oferecem, também, possibilidade de que outros estudos as utilizem, para verificação de contextos de outras políticas.

Quadro 1 – Categorias a priori e subcategorias de análise *a posteriori*, na relação com os três tipos de contextos analisados

Contexto	Categorias prévias	Subcategorias *a posteriori* (oriundas da pesquisa)
Político	Intencionalidades e comportamentos das elites dirigentes	Herança dos governos anteriores: agenda e comportamentos políticos
		Perfil e habilidades de gestão dos dirigentes de primeiro escalão selecionados pelo governante principal
		Longevidade da interação profissional e pessoal entre os dirigentes do primeiro escalão
		Capacidade do governante principal de sustentar as decisões dos dirigentes de primeiro escalão
		Compromisso republicano do governante principal e dos dirigentes do primeiro escalão
		Capacidade do governante principal de mostrar a outros governantes e dirigentes o valor da educação pública

continua...

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

continuação

Contexto	Categorias prévias	Subcategorias *a posteriori* (oriundas da pesquisa)
Institucional	Característica da burocracia	Grau e capacidade de institucionalização de padrões democráticos e racionais de gestão
	Perfil e experiência dos dirigentes e agentes implementadores	Capacidade de aproveitamento na implementação da política das lideranças de primeiro escalão que participaram do seu desenho
		Capacidade de formação e aproveitamento de novas lideranças e agentes implementadores
		Ampliação paulatina no número de beneficiários, dirigentes e agentes implementadores envolvidos na implementação da política
		Aproveitamento do conhecimento para incrementar a política
		Troca, amizade e laços profissionais e de confiança entre os dirigentes de primeiro e segundo escalão
Econômico	Uso dos recursos financeiros	Aproveitamento dos recursos financeiros
		Negociação e colaboração para a distribuição e uso dos recursos financeiros

Fonte: Cruz, Ribeiro e Marques (2022, p. 24-25).

Dimensão 9 (Infraestrutura e Recursos Pedagógicos)

A dimensão 9 tem abordagem quantitativa e busca compreender a percepção de diretores e professores sobre a infraestrutura e os recursos pedagógicos existentes nas escolas de Fortaleza, do Ceará e do município de São Paulo, considerando sua evolução no tempo, de modo a verificar se a implementação do Paic e do Pnaic podem ter influenciado essas percepções. Fez-se uso das bases de dados dos questionários contextuais da Prova Brasil nas edições de 2011 a 2017. Essa dimensão foi coordenada por Wagner Silveira Rezende, Roberto Gimenez e Vanda Mendes Ribeiro.

Questões advindas dos questionários associados à Prova Brasil, relativas à subdimensão de interesse deste estudo foram recodificadas, passando a variáveis numéricas, viabilizando, assim, a produção de indicadores. Realizou-se uma análise fatorial para a subdimensão, para identificar os fatores que a compunham. A validade dos indicadores foi analisada por meio de testes de correlação (Correlação de Pearson) e do alpha de Cronbach, utilizando-se o software SPSS. No caso dos professores, foram produzidos três indicadores para a

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

subdimensão: a) um indicador de percepção sobre problemas de aprendizagem, envolvendo 13 variáveis; b) um indicador de percepção sobre problemas de aprendizagem em virtude de aspectos relacionados à escola, composto por seis variáveis; e c) um indicador de percepção sobre problemas de aprendizagem em virtude de aspectos relacionados aos próprios alunos, composto por sete variáveis. Os indicadores foram expressos em uma escala variando de 1 a 10. A escala foi dividida em tercis, formando grupos de percepção em relação aos problemas de aprendizagem (muitos problemas – parte mais baixa da escala; problemas moderados – parte intermediária da escala; poucos problemas – parte mais alta da escala).

Concluiu-se que: a) os professores consideram que há poucos problemas de aprendizagem em virtude de aspectos relacionados às escolas; e b) consideram que há muitos problemas de aprendizagem em virtude de aspectos relacionados aos alunos. O resultado reforça um lugar comum sociológico sobre a escola, que entende, em regra, as características dos próprios alunos são o principal problema para sua aprendizagem.

Em relação aos diretores, o estudo está em curso e as descritivas detectaram melhoria na percepção dos diretores, em termos de suficiência de recursos financeiros e pedagógicos, em Fortaleza. A interface dos achados com os distintos níveis de vulnerabilidade social ainda não foi objeto de tratamento.

Dimensão 10 (Indicadores de gestão e sustentabilidade para políticas que visam enfrentamento da desigualdade escolar, considerando seus territórios vulneráveis)

Coordenada por Vanda Mendes Ribeiro e Cynhia Paes de Carvalho, esta dimensão da pesquisa pautou-se na análise dos resultados das demais dimensões e propôs indicadores de monitoramento dos recursos necessários à garantia dos objetivos educacionais de um Programa que visa a equidade educacional na rede de ensino, considerando os níveis de vulnerabilidade nos territórios.

Quadro 2 – Indicadores selecionados para um Programa de Acompanhamento da Equidade Educacional, considerando os níveis de vulnerabilidade social nos territórios

Tipo de Indicador	Indicadores
Cobertura	Número de escolas, segundo níveis de vulnerabilidade social dos territórios
	Número de alunos, segundo níveis de vulnerabilidade social dos territórios
	Número de turmas, segundo níveis de vulnerabilidade social dos territórios

continua...

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

continuação

Tipo de Indicador	Indicadores
Gestão e Sustentabilidade	Tempo médio de trabalho dos professores nas escolas, segundo os níveis de vulnerabilidade social das localidades onde estão os estabelecimentos escolares
	Tempo de trabalho do diretor nas escolas, segundo os níveis de vulnerabilidade social das localidades onde estão os estabelecimentos escolares
	Tempo de trabalho do coordenador pedagógico nas escolas, segundo os níveis de vulnerabilidade social das localidades onde estão os estabelecimentos escolares
	Número de alunos que se transferem por razões ligadas ao contexto, segundo os níveis de vulnerabilidade social das localidades onde estão os estabelecimentos escolares
	Número de faltas de professores, segundo os níveis de vulnerabilidade social das localidades onde estão os estabelecimentos escolares
	Número de professores que transferiram para outras escolas, segundo os níveis de vulnerabilidade social das localidades onde estão os estabelecimentos escolares
	Recursos pedagógicos e financeiros disponibilizados para a escola, por ano, segundo os níveis de vulnerabilidade social das localidades onde estão os estabelecimentos escolares
	Condições das instalações físicas das escolas, segundo os níveis de vulnerabilidade social das localidades onde estão os estabelecimentos escolares
	Tipo de formação continuada oferecida aos professores e gestores escolares
	Tipo de apoio e acompanhamento do dia a dia da escola e da sala de aula
	Relação escola-família com foco na garantia da presença dos alunos na escola e na aprendizagem dos alunos
Resultados	Desempenho dos alunos (conceitos e notas) em disciplinas selecionadas para acompanhamento, segundo os níveis de vulnerabilidade social das localidades onde estão os estabelecimentos escolares
	Taxa de aprovação dos alunos, segundo os níveis de vulnerabilidade social das localidades onde estão os estabelecimentos escolares
	Taxa de abandono dos alunos, segundo os níveis de vulnerabilidade social das localidades onde estão os estabelecimentos escolares
	Taxa de reprovação dos alunos, segundo os níveis de vulnerabilidade social das localidades onde estão os estabelecimentos escolares

Fonte: Elaboração dos autores.

Publicações em periódicos

A pesquisa já gerou 14 artigos publicados em periódicos da área e há dois aceitos para publicação. Do total, há dois publicados em revistas francesas, conforme quadro 3. Um foi submetido e aguarda avaliação. Outros artigos estão em finalização ou preparação.

Quadro 3 – Lista de artigos científicos já publicados em periódicos indexados no âmbito do projeto

RIBEIRO, Vanda Mendes; KASMIRSKI, Paula Reis; BEN AYED, Choukri. Equidade Educacional e Vulnerabilidade Social nos Territórios: os casos das Redes Municipais do Ceará e de Fortaleza. **Educação e Pesquisa**, 2023. no prelo]. (A1)
RIBEIRO, Vanda Mendes; BONAMINO, Alícia; MARTINIC, Sérgio. Implementação de políticas educacionais e equidade: Regulação e mediação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 698-717, 2021. Disponível em: https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/6982 (A1).

continua...

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

continuação

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; RIBEIRO, Vanda Mendes; BATISTA, José Marques. Contexto de implementação do Programa de Aprendizagem na Idade Certa (PAIC). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2405-2432, 2022. DOI: 10.21723/riaee.v17iesp.3.16719. (A2)
GIUSTO, Silvana Menegoto Nogueira; RIBEIRO, Vanda Mendes; VÓVIO, Claudia Lemos. A implementação do Pnaic em território vulnerável no município de São Paulo. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 16, n. 3, p. 2148-2178, 2021. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/15413. (A2)
DI GIUSTO, Silvana Menegoto; RIBEIRO, Vanda Mendes. A interferência da vulnerabilidade social sobre as oportunidades educacionais nos territórios urbanos. **Educação em Perspectiva**, v. 10, p. 1-14, 2019. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/educacaoemperspectiva/article/view/7114. (A2)
PEREIRA, Lays; VÓVIO, Cláudia Lemos. Concepções de linguagem e justiça na proposta curricular de língua portuguesa do estado do Ceará: Uma análise discursiva de um dos dispositivos do Paic. **Revista Brasileira de Alfabetização**, São Paulo, n. 14, p. 258-276, 4 jul. 2021. Disponível em: https://revistaabalf.com.br/index.html/index.php/rabalf/article/view/533. (A2)
CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; FARAH, Marta Ferreira Santos; RIBEIRO, Vanda Mendes. Estratégias de gestão da educação e equidade: O caso do Programa Aprendizagem na Idade Certa (Mais Paic). **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. 3, p. 1286-1311, set./dez. 2020. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13904. (A3)
AGUIAR BRAVO, Maria Helena de; RIBEIRO, Vanda Mendes; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. O programa Aprendizagem na Idade Certa (Paic) segundo artigos acadêmicos brasileiros. **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 25, n. 3, p. 2910-2932, 2021. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/15560. (A3)
DI GIUSTO, Silvana Menegoto; RIBEIRO, Vanda Mendes. Implementação de políticas públicas: Conceito e principais fatores intervenientes. Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa, v. 4, p. 1-10, 2019. Disponível em: https://revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12951. (A3)
BARBOSA, Emerson Soares; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; RIBEIRO, Vanda Mendes. Equidade educacional em territórios vulneráveis. **Revista Tempos e Espaços em Educação** [*on-line*], v. 15, n. 34, p. e16958, 23 jun. 2022b. (A3)
BARBOSA, Emerson Soares; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; RIBEIRO, Vanda Mendes. Programa Ensino Integral: o papel das políticas educacionais nos territórios vulneráveis. **Revista Trabalho, Política e Sociedade**, [*s. l.*], v. 7, n. 12, p. e-631, 2022c. DOI: 10.29404/rtps-v7i12.631. (A4)
BROCCOLICHI, Sylvain. **Quelles spécificités des inégalités sociales de réussite scolaire en France?** Une double évolution à élucider. Education Comparée. Universidade de Lille, França. [no prelo]. (B2)
DUARTE, Rodrigo Gonçalves.; RIBEIRO, Vanda Mendes; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. O programa de aprendizagem na idade certa do Ceará: uma visão. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 3282-3289, jan. 2022. Disponível em: https://brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/42628. (C)
MAMEDE, Maíra; RIBEIRO, Vanda Mendes; BROCCOLICHI, Sylvain; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo, Un cas extrême de réduction des inégalités scolaires au Céara (Brésil): Stratégie et efficience de la politique mise en œuvre, **Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs**, n. temático 20 ["Politiques de lutte contre les inégalités éducatives: comparaisons et contexts"], 2021. Disponível em: https://journals.openedition.org/cres/5333.

Fonte: Artigos publicados ou aceitos, elaborados no âmbito do Projeto. Elaboração dos autores.

O projeto gerou ainda nove dissertações, conforme é possível visualizar no quadro 4:

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Quadro 4 – Lista de dissertações defendidas no âmbito do projeto.

GIUSTO, Silvana Menegoto N. D. **A implementação do Pnaic na rede de ensino do município de São Paulo em territórios vulneráveis**. 2018. 152 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Orientação de Vanda Mendes Ribeiro.
LOPES, Williane Aparecida. **A implementação do programa alfabetização na idade certa em territórios vulneráveis**: uma análise a partir da experiência do município de Fortaleza. 2021. 187 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2021. Orientação de Breyner Ricardo de Oliveira e Coorientação de Vanda Mendes Ribeiro.
SCHWAITZER, Bernardo Padula. **O Programa Aprendizagem na Idade Certa (Paic) e os condicionantes da implementação de uma política educacional**. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2021. Orientação de Naira Muylaert.
BATISTA, José Marques. **Estudo do Índice de Qualidade Educacional (IQE) e seu Efeito nos Resultados Educacionais e nas Transferências da Parcela Discricionária da Cota Parte do ICMS nos Municípios do Ceará**. 2020. 204f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Orientação de Wagner Bandeira Adriola.
ROCHA, Andreza Maria de Souza. **Equidade educacional nos territórios vulneráveis do município de São Paulo**. 2021. 116 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Orientação de Vanda Mendes Ribeiro.
PENNINCK, B. Renan. **Equidade educacional nos anos iniciais do ensino fundamental e vulnerabilidade social nos territórios do município de São Paulo**. 2019. 73 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Orientação de Vanda Mendes Ribeiro.
BARBOSA, Emerson. **Quem Quer Aprender, Aprende? Equidade educacional nos territórios vulneráveis em Guarulhos**. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade da Cidade de São Paulo. 2021. Orientação de Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz e Coorientação de Vanda Mendes Ribeiro.
SILVA, Janaina Freitas da. **PAIC**: o Eixo de Produção Escrita em uma sala de 2ºano do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Fortaleza-Ceará. 2021. 120 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade da Cidade de São Paulo. 2021. Orientação de Vanda Mendes Ribeiro e Coorientação de Fernanda Marcucci.
DUARTE, Rodrigo Gonçalves. **A implementação do programa aprendizagem na idade certa – Mais Paic no Cariri Cearense**. Orientação de Eric Passone e Coorientação de Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz. 2023. 300 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2023. [no prelo].

Fonte: Dissertações de mestrado defendidas no âmbito do Projeto. Elaboração dos autores.

Considerações finais

A pesquisa denotou que o Paic ampliou, no Ceará, a equidade no EF1, em LP, nos territórios de vulnerabilidade social, de forma mais ampla que o país e o Nordeste e suas estratégias e instrumentos, embora de natureza "universal", têm a potencialidade, bem manejados, de incidir, seja sobre problemas gerados nas escolas devido à sobreposição de desigualdades sociais, seja em aspectos intraescolares que a literatura afirma gerar desigualdade escolar (RIBEIRO; VÓVIO, 2017; TANGERINO-SILVA, 2016). Estudos de outros casos, em escolas situadas em contexto de alta e baixa vulnerabilidade, menos e mais equitativas, poderão trazer mais robustez para afirmações sobre como se comportam as estratégias e instrumentos do Paic em variados contextos de vulnerabilidade social.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Os resultados indicam mudanças nos fatores intraescolares a partir da implementação do Paic, em crenças dos professores sobre os alunos; sobre a formação, que passa a ser acoplada à sala de aula; sobre variados mecanismos de fazer política pública, com capacidade de favorecer a negociação. Variados instrumentos e incentivos permeiam a ação pública de implementação, colocando os agentes em torno de objetivos comuns. Observam-se critérios de distribuição de recursos que consideram princípios de equidade.

Algumas tensões foram detectadas no que concerne a avaliações externas, consideradas em grande quantidade e gerando certo nervosismo. Porém, na escola-campo, os professores lhes atribuem legitimidade e admitem que facilitam o acompanhamento da aprendizagem dos alunos permitindo o trabalho com os distintos ritmos dos alunos.

Embora tenha sido possível verificar percepções bastante arraigadas de concepções do Paic na escola estudada, (quanto à concepção de responsabilidade de cada agente implementador pela aprendizagem dos alunos, por exemplo), a pesquisa sobre as respostas aos questionários associados à Prova Brasil não permite afirmar que essa situação esteja disseminada no estado do Ceará, tampouco em Fortaleza. Situação que exige pesquisas que entrem em outras escolas, com distintas situações no que concerne à questão da equidade e de vulnerabilidade social, tendo em vista a relevância da expectativa do professor sobre a possibilidade de os alunos aprenderem, conforme afirma Sammons (2008) e Bressoux (2012).

A grande diversidade de fatores a estudar, ligados à complexidade da política pública, permite afirmar a relevância de se realizar pesquisas em rede, o que a REIPPE permitiu no âmbito deste projeto. Essa opção foi, sem dúvida, essencial para lançar bases sobre a compreensão do aumento da equidade escolar em território de vulnerabilidade social, indicando que os problemas que gera no âmbito escolar podem ser enfrentados, contrariando a tendência detectada pela literatura. A pesquisa denota, porém, que esse enfrentamento ocorre quando a escola se encontra apoiada em rede. Nesse caso, ela pode exercer um papel permanente no acompanhamento integral da aprendizagem e da presença dos alunos e acolhê-los em suas necessidades emocionais. Sobretudo aqueles alunos que vivenciam sobreposições severas de situações de desigualdade. Papel que, na escola estudada, fica a cargo da coordenação pedagógica e dos professores.

O apoio em rede à escola, observado por esta pesquisa, para que esses profissionais possam exercer esse papel não é algo simples de ser alcançado. Ocorre em "cascata", tendo início num Programa estadual, passando pela secretaria municipal, por um distrito regional, até chegar na escala micro, a escola. Há uma variedade de instrumentos de acompanhamento do ensino e aprendizagem e também da presença dos alunos em sala de aula, da relação com as famílias, da presença dos professores na escola e das atividades

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

formativas. A pesquisa denotou mudanças na concepção do que vem a ser autonomia do professor e formação continuada. As professoras estão agindo no decurso dessas transformações. Sozinhas, provavelmente, teriam dificuldade de enfrentar questões tão complexas.

A pesquisa permite inferir que as expectativas dos alunos e as percepções sobre o clima escolar parecem se ancorar numa atitude de segurança das professoras. Suas entrevistas denotam força, energia, compromisso. Reportam-se ao apoio que recebem da coordenadora pedagógica, à formação recebida e aos materiais que são distribuídos pelo Paic. Esses materiais estão presentes na escola, na sala de aula. Observa-se alunos lendo, acessando, autonomamente, materiais para fazer atividades em sala, levando livros para casa, em uma sacolinha simples, mas que, pela estrutura das casas visitadas, se revestem de importância: organiza, delimita melhor o espaço onde o material pode ser guardado, em residências onde praticamente inexiste espaços para essa finalidade, corroborando achados de Batista e Carvalho-Silva (2013).

Quando se observa a tranquilidade com que as professoras dão suas aulas, que estão longe de serem extraordinárias, mas que fazem bom uso do tempo, que aproveitam as orientações curriculares do Paic, necessariamente um pesquisador precisa fazer sua pergunta: como o Paic conseguiu se colar a essas aulas, nas ações da escola, mesmo sem que os professores saibam contar detalhes sobre o Programa? A ação sistêmica do Programa e o tempo de implementação pode ser parte da explicação, pois este está implementado, sem interrupção, desde 2013 na escola estudada. O uso do Fundeb compõe um contexto de bom aproveitamento dos recursos financeiros. E há também variados incentivos: a escola já foi premiada, professores já viajaram para ajudar outras escolas, mas também já receberam apoio de profissionais de escolas premiadas em tempos menos opulentos em termos pedagógicos. A escola é visitada por superintendentes escolares, os professores vão e gostam das formações, que ocorrem mensalmente. Eles acreditam no que estão fazendo. Há ainda mecanismos que fazem uso de princípios de equidade – caso do modo de distribuição do ICMS e dos critérios de premiação.

Este estudo denota que a cadeia de ações, de agentes implementadores, de novas concepções, com interações "azeitadas", voltada para o ensino e a aprendizagem, criada pelo Paic, quando colada à ação das professoras e gestoras, no "chão da escola", numa região de alta vulnerabilidade social, pode romper com a dificuldade da aprendizagem dos alunos que vivenciam a sobreposição de desigualdades. Ainda que aqueles que estão em situações mais vulneráveis não alcancem os mesmos desempenhos que os menos vulneráveis. Porém, na escola-campo, todos estão aprendendo o necessário para prosseguir no ensino fundamental. Pesquisas em escolas do EF2, neste mesmo território, jogariam luzes sobre como o Paic tem buscado enfrentar os distintos

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

problemas deste outro nível de ensino, que, segundo a literatura (DAVIS *et al.*, 2012; BATISTA *et al.*, 2016), desafia sobremaneira a possibilidade da qualidade da educação básica no país.

Quanto aos resultados sobre o Pnaic no município de São Paulo, tecer comentários sobre sua implementação para além do estudo de Silvanda di Giusto (2018) seria temerário. Vejamos se, no futuro, ainda será possível enxergar esse Programa, de modo mais amplo, por meio da caracterização do seu arranjo institucional no município em questão.

A produção derivada desta pesquisa e o interesse na sua continuidade em rede, fez com que parte dos pesquisadores, nacionais e internacionais, se juntassem para participar de um edital especial da Fapesp (que segue orientações das Nações Unidas), visando produzir propostas para apoiar as políticas públicas, em momentos de exceção, como o que se configurou devido à pandemia de covid-19. Esse projeto, elaborado de forma coletiva, envolvendo 34 pesquisadores (24 nacionais e 10 internacionais), 18 deles da REIPPE, foi aprovado (processo 2021/08719-0). Sob coordenação da professora Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, com o apoio de Maíra Mamede e Vanda Mendes Ribeiro, teve início no 2º semestre de 2022. Participam pesquisadores que estiveram no projeto Fapesp aqui tratado, mas também novos pesquisadores, de outras instituições, como a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade de Guarulhos (UnG). Os parceiros internacionais se mantiveram e tivemos também alguns ganhos com mais um pesquisador chileno, uma do México e três outros franceses.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, Maria Cecilia; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001. p. 43-56.

BARBOSA, Emerson. **Quem Quer Aprender, Aprende?** Equidade educacional nos territórios vulneráveis em Guarulhos. 2021. 126 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade da Cidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

BARBOSA, Emerson Soares; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; RIBEIRO, Vanda Mendes. Equidade educacional em territórios vulneráveis. **Revista Tempos e Espaços em Educação** [*on-line*], v. 15, n. 34, p. e16958, 23 jun. 2022b.

BARBOSA, Emerson Soares; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; RIBEIRO, Vanda Mendes. Programa Ensino Integral: o papel das políticas educacionais nos territórios vulneráveis. **Revista Trabalho, Política e Sociedade**, [*s. l.*], v. 7, n. 12, p. e–631, 2022c. DOI: 10.29404/rtps-v7i12.631.

BATISTA, Antônio Augusto Gomes; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; GUSMÃO, Joana Buarque de; RIBEIRO, Vanda Mendes. Renovação dos documentos curriculares dos anos finais do ensino fundamental nos estados brasileiros: (2009-2014). **Cadernos Cenpec**, Nova série, v. 5, n. 2, jun. 2016.

BATISTA, Antônio Augusto Gomes; CARVALHO-SILVA, Hamilton. **Família, escola, território vulnerável**. São Paulo: Cenpec, 2013.

BATISTA, José Marques. **Estudo do Índice de Qualidade Educacional (IQE) e seu efeito nos resultados educacionais e nas transferências da parcela discricionária da cota parte do ICMS nos municípios do Ceará**. 2020. 204 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

BOURDONCLE, Raymond. Autour des mots: Professionnalisation, formes et dispositifs. **Recherche et formation**, n. 35, p. 117-132, 2000.

BRESSOUX, Pascal. L'influence des pratiques enseignantes sur les acquisitions scolaires des élèves. **Regards croisés sur l'économie**, v. 12, n. 2, p. 208-217, 2012. DOI:10.3917/rce.012.0208.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

BRUNS, B.; LUQUE, J. **Great Teachers**: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean. Washington: World Bank Publications, 2014.

CANDIAN, Juliana Frizzoni.; REZENDE, Wagner Silveira. O conceito normativo do clima escolar e o desempenho dos alunos: Implicações para o debate sobre gestão escolar. **Revista Pesquisa e Debate em Educação**, v. 3, n. 2, 2013.

COSTA, Leandro; CARNOY, Martin. **The effectiveness of an early grades literacy intervention on the cognitive achievement of Brazilian students**. *In*: IZA/WORLD BANK CONFERENCE ON EMPLOYMENT AND DEVELOPMENT, 9., 2014, Lima. Disponível em: http://www.iza.org/conference_files/ worldb2014/costa_l10038.pdf. Acesso em: 16 jan. 2015.

CRAHAY, Marcel. **L'École peut-elle-être juste e efficace?** De l'égalité des chances à l'égalité des acquis. Belgique: De Boeck, 2000.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; FARAH, Marta Ferreira Santos; RIBEIRO, Vanda Mendes. Estratégias de gestão da educação e equidade: O caso do programa aprendizagem na idade certa (mais Paic). **Revista *on-line* de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, ago. 2020.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; RIBEIRO, Vanda Mendes; BATISTA, José Marques. Contexto de implementação do Programa de Aprendizagem na Idade Certa (PAIC). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2405-2432, 2022. DOI: 10.21723/riaee.v17iesp.3.16719.

DUARTE, Rodrigo Gonçalves. **A implementação do programa Aprendizagem Na Idade Certa — Mais PAIC no Cariri Cearense**. 2023. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2023. [no prelo].

DUBET, François. Les dilemmes de la justice. *In*: DEROUET, Jean; DEROUET-BESSON, Marie C. **Repenser la justice dans le domaine de l'éducation et de la formation**. Lyon: Peter Lang, 2009. p. 29-46.

FOSTER, James; GREER, Joel; THORBECKE, Erik. A class of decomposable poverty measures. **Econometrica**, v. 52, n. 3, p. 761-768, maio 1984.

FRANCO, Creso *et al.* Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de "fatores intra-escolares". **Ensaio**, v. 15, n. 55, p. 277-98, abr./jun. 2007.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

FRASER, Nancy. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 15, n. 2, p. 291-308, ago. 2007.

GIUSTO, Silvana Menegoto Nogueira. **A implementação do Pnaic na rede de ensino do município de São Paulo em territórios vulneráveis**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Unicid, São Paulo, 2018.

GIUSTO, Silvana Menegoto; RIBEIRO, Vanda Mendes. Implementação de políticas públicas: Conceito e principais fatores intervenientes. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-10, 2019.

HAM, Christopher.; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

KASMIRSKI, Paula; BUARQUE, Joana; RIBEIRO, Vanda Mendes. O Paic e a equidade nas redes municipais do Ceará nos anos iniciais do ensino fundamental. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 28, n. 69, p. 848-872, set./dez. 2017.

KAZTMAN, Rubén. Seducidos y abandonados: El aislamiento social de los pobres urbanos. **Revista de la Cepal**, Chile, n. 75, p. 171-18, dez. 2001.

LANG, Vicent. La professionnalisation des enseignants. Sens et enjeux d'une politique institutionnelle. **Recherche & Formation**, Paris, PUF (Éducation et Formation), n. 30, p. 190-193, 1999.

LASCOUMES, Pierre; LES GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: Dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOPES, Williane Aparecida. **A implementação do programa alfabetização na idade certa em territórios vulneráveis**: uma análise a partir da experiência do município de Fortaleza. 2021. 187 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2021.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, p. 186-206, jul./dez. 2014.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

LOTTA, Gabriela Spanghero. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.p. 11-38.

MAMEDE, Maíra; BROCCOLICHI, Sylvain; RIBEIRO, Vanda Mendes; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. Des variations d'inégalités scolaires imputables aux politiques menées? Les configurations céariennes et françaises mises en perspective. **CRES** – Cahiers de la Recherche sur l'Éducation et les Savoirs, França, numéro thématique n. 20 "Politiques de lutte contre les inégalités éducatives: comparaisons et contextes", 2021.

MAMEDE, Maíra. **De la littératie enseignante à la littératie des élèves**: Littératie, réflexivité et compétence chez les enseignants brésiliens. Tese (Doutorado em Ciências da Educação) – Université Paris, 8, 2011.

MARCUCCI, Fernanda. **A educação nas grandes metrópoles**: ensino de língua portuguesa em São Miguel Paulista. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2015.

MARTINIC, S.; VERGARA, C.; HUEPE, D. Uso del tiempo e interacciones en la sala de clases: un estudio de casos en Chile. **Pro-Posições**, Campinas, v. 24, n. 1, abr. 2013.

MEDEIROS, Verena Giglio de. **Clima escolar**: um estudo sociológico de uma instituição pública de excelência. 2007. 151 f. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), Rio de Janeiro, 2007.

OLIVEIRA, Ana Cristina Prado. **As relações entre direção, liderança e clima escolar em escolas municipais do Rio de Janeiro**. 2015. 283 f. Tese (Doutorado em Educação) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), 2015.

PADILHA, Frederica; ÉRNICA, Maurício; BATISTA, Antônio Augusto Gomes; PUDENZI, Luciana. As regularidades e exceções no desempenho no Ideb dos municípios. **Estudos em Avaliação Educacional**, n. 23, p. 58-81. 2012.

PADILHA, Frederica; KASMIRSKI, Paula; CORREA, G.; RIBEIRO, Vanda Mendes; BATISTA, Antônio Augusto Gomes. Qualidade e equidade no ensino fundamental público do Ceará. **Cadernos Cenpec**, Nova série, v. 3, n. 1, dez. 2013a.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

PADILHA, Frederica; RIBEIRO, Vanda Mendes; BATISTA, Antônio Augusto Gomes; ALVES, Luciana; CARVALHO-SILVA, Hamilton. 2013. Efeito do território sobre as desigualdades escolares: mudanças no caso de São Miguel Paulista de 2007 a 2009. **Olhares**: Revista do Departamento de Educação da Unifesp, v. 1, n. 2, p. 8-30, nov. 2013b.

PENNINCK, Renan Brazil. **Equidade educacional nos anos iniciais do ensino fundamental e vulnerabilidade social nos territórios do município de São Paulo**. 2019. 73 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

PEREIRA-SILVA, Celia. **Vulnerabilidade social nos territórios das grandes cidades, educação e o princípio de justiça como equidade na escola**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

RIANI, Juliana de Lucena Ruas de. A expectativa do professor e o desempenho dos alunos. **Psic.**: Teor. e Pesq., Brasília, v. 26, n. 1, p. 157-170, mar. 2010.

RIBEIRO, Vanda Mendes; BONAMINO, Alicia; CARVALHO, Cynthia Paes de. Equidade e desigualdade escolar em um recorte da produção acadêmica da Sociologia da Educação sobre políticas educacionais no Brasil (2006-2017). **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 13, fev. 2019.

RIBEIRO, Vanda Mendes; GUSMÃO, Joana Buarque; REZENDE, Wagner Silveira; VIEIRA, Sofia Lecher. The characteristics of Acre's educational policy (1999-2010) and its impact on state capacity and equity. **Education Policy Analysis Archives**, v. 28, n. 145, p. 1-35, 2020. DOI: 10.14507/epaa.28.4656.

RIBEIRO, Vanda Mendes; MARTINIC, Sérgio; BONAMINO, Alícia. Implementação de políticas educacionais e equidade: Regulação e mediação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 698-717, 2021.

RIBEIRO, Vanda Mendes. Que princípio de justiça para a educação básica? **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 154, p. 1094-1109, 2014.

RIBEIRO, Vanda Mendes; VÓVIO, Claudia Lemos. Desigualdade escolar e vulnerabilidade social no território. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 33, n. esp. 2, p. 71-87, set. 2017.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

ROCHA, Andreza Maria de Souza. **Equidade educacional nos territórios vulneráveis do município de São Paulo**. 2021. 116 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

SALTINI, Márcia Regina; RIBEIRO, Vanda Mendes. Oportunidades do ensino de língua portuguesa em São Paulo. **Revista @mbienteeducação**, [*s. l.*], v. 13, n. 2, p. 93-116, jun. 2020.

SAMMONS, Pam. As características-chave das escolas EF1cazes. *In*: BROOKE, N.; SOARES, J. F. **Pesquisa em Eficácia escolar**: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 333-382.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHWAITZER, Bernardo Padula. **Paic**: Arranjos de implementação e capacidades estatais. 2021. 156f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/Rio), Rio de Janeiro, 2021.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Cadernos de Pesquisa do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas**, n. 48, 2000.

SOARES, Tufi Machado; FERNANDES, Neimar da Silva; FERRAZ, Mariana Santos Botarro; TANGERINO-SILVA, Natália Tripolini. **Interdependência competitiva entre escolas e gestão escolar num território vulnerável**. **2016**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA SÃO PAULO INTEGRAL (PSPI) E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL I: análises e proposições

Vanda Mendes Ribeiro
Alexsandro Nascimento Santos
Cynthia Paes de Carvalho
Roberto Rocha Coelho Pires
DOI: 10.24824/978652514225.8.99-124

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Apresentação

Este capítulo apresenta a síntese de uma pesquisa, realizada entre fevereiro de 2019 e abril de 2020, sobre a implementação do Programa São Paulo Integral (PSPI)[1], na rede municipal de ensino de São Paulo/SP, no período de 2015 a 2018. Foi realizada sob a égide de um edital que expunha objetivos de uma parceria entre a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME/SP) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 01075/2018. O objetivo do projeto aprovado pela Unesco/SME/SP foi compreender a implementação do PSPI e fornecer subsídios para o seu aprimoramento. Para tanto, estudou-se o seu desenho e sua implementação considerando a cadeia de agentes por ele responsável. A pesquisa contou com a coordenação geral de Vanda Mendes Ribeiro e a coordenação adjunta de Alexsandro do Nascimento Santos, ambos da UNICID, e uma extensa equipe de colaboradores[2].

1 A Pesquisa *"A implementação do Programa São Paulo Integral e a Qualidade da Educação no Ensino Fundamental – análises e proposições"* foi coordenada por Vanda Mendes pela Universidade Cidade de São Paulo (UNICID) e realizada entre fevereiro de 2019 e abril de 2020 em parceria com um conjunto de instituições. Foi financiada pela Unesco numa parceria com a Secretaria Municipal de Educação da cidade de São Paulo.

2 Os objetivos específicos deste estudo tornaram-se dimensões pelas quais foram responsáveis equipes de experientes pesquisadoras/es, de várias universidades e centros de pesquisa: Adelina Novaes (UNICID), Alexsandro do Nascimento Santos (UNICID), Alicia Bonamino (PUC- Rio), Angela Maria Martins (UNICID), Ana Cristina Prado de Oliveira (UNIRIO), Anna Helena Altenfelder (CENPEC), Claudia Valentina Assumpção Galian (FEUSP), Cynthia Paes de Carvalho (PUC-Rio), Ecleide Cunico Furnaletto (UNICID), Eric Ferdinando Kanai Passone (UNICID), Érica Maria Toledo Catalani (CENPEC/FEUSP), Karina Alves Biasoli (UNICID), Karina Carrasqueira Lopes (PUC-Rio), Margarete May Berkenbrock Rosito (UNICID), Maria Conceição Botelho Passeggi (UNICID), Naira Muylaert (PUC-Rio), Ocimar Munhoz Alavarse (FEUSP), Pâmela Felix Freitas (CENPEC), Roberto Gimenez (UNICID), Romualdo Portela de Oliveira (CENPEC), Sandra Lúcia

Resultados de pesquisa sobre políticas de educação integral (BATISTA, 2016) mostram que, se por um lado, aumenta a proficiência daqueles que são expostos a ela, por outro, quando não se alcança toda a matrícula de uma rede, ocorre um fenômeno de seleção não oficial: a educação integral "limita" o acesso dos alunos de condições socioeconômicas menos favorecidas, ampliando a distância, no rendimento, entre estudantes de diferentes classes sociais. Esses resultados indicam a relevância de se estudar a implementação dos programas de ampliação da jornada escolar, de modo que se possa corrigir processos e efeitos indesejados, bem como fortalecer possíveis resultados positivos. Afinal, já se sabe que, a depender da forma como são efetivamente operacionalizados, processos de implementação podem engendrar riscos de reprodução de desigualdades, mesmo no caso de políticas públicas formalmente voltadas para inclusão e promoção social (PIRES, 2019). A pesquisa em tela considera estas indicações e se embasa teoricamente na literatura sobre implementação de políticas públicas (HAM; HILL, 1993; LOTTA, 2008, 2019). Segundo a literatura, a implementação de uma política passa por um conjunto de agentes implementadores de níveis diversos que a interpretam e tomam decisões, agindo de acordo com suas referências e contextos (LOTTA, 2014; LIPSKY, 2010).

Adotou-se como recorte complementar a investigação da implementação do Programa em contextos de alta vulnerabilidade social, buscando-se compreender suas especificidades. Os contextos desses territórios das grandes cidades são permeados por características que levam a ofertas educacionais mais restritas e geradoras de maior desigualdade, cujo enfrentamento impõe desafios específicos à implementação das políticas públicas educacionais (ERNICA; BATISTA, 2012; RIBEIRO; VOVIO, 2017).

Na operacionalização, a pesquisa foi dividida em nove dimensões, em torno das quais se organizaram os pesquisadores das instituições parceiras, abrangendo desde análise da evolução da qualidade da educação, às percepções dos diferentes agentes implementadores do Programa sobre seus objetivos, avanços, desafios, problemas e dificuldades, bem como suas interações nos processos de implementação (incluindo currículo, uso do tempo, formação e avaliação) e no ambiente escolar. Além disso, buscou-se verificar a suficiência e adequação dos recursos humanos, da infraestrutura e dos recursos pedagógicos para a implementação do Programa e sua expansão, na visão

Ferreira (UNICID), Vanda Mendes Ribeiro (UNICID), Vitoria Régia de Souza Elias (mestre pela UNICID), Sandra Suely Lopes Souto da Silva (mestre pela UNICID).Teresa M Maia de Carvalho atuou como assistente de coordenação de pesquisa; Neusa Regiane Mendes e Bruna Marielle Celestino Palhuzi, na equipe de criação e monitoramento do banco de dados constituído pelas respostas ao survey realizado; e Maria Paula Ferreira e Elaine Garcia, na equipe responsável pelas análises estatísticas..

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

dos agentes implementadores. Buscou-se ainda a elaboração de propostas de aprimoramento do Programa e a definição, considerando os resultados da pesquisa e os dados disponíveis na Secretaria, de indicadores para seu monitoramento, com vistas à sustentabilidade. O Quadro 1 a seguir detalha as nove dimensões e as variáveis e/ou fontes de informação pesquisadas, bem como as/os pesquisadoras/es responsáveis, em cada caso:

Quadro 1 – Dimensões, Variáveis e Fontes de informação

Dimensão e Pesquisadoras/es Responsáveis[3]	Variáveis	Fontes de informação
1. Evolução da qualidade da educação (Vanda Mendes Ribeiro – UNICID; Alexsandro do Nascimento Santos – UNICID; Ocimar Alavarse – USP; Cynthia Paes de Carvalho – PUC-Rio; Alicia Bonamino – PUC-Rio; Maria Paula Ferreira – Estatística)	• Absenteísmo de alunos • Desempenho dos alunos ao final do ano letivo e conceitos e pareceres dos professores relativos ao desempenho	• % de faltas registradas (escolas e SME) • Conceitos e pareceres dos professores relativos ao desempenho dos alunos (Sistema de gestão pedagógica da SME)
2. Percepção dos agentes implementadores sobre o PSPI (Pâmela Felix Freitas, Romualdo Portela de Oliveira e Anna Helena Altenfelder – todos do CENPEC)	• Compreensão sobre os objetivos do PSPI • Adesão aos PSPI • Identificação de avanços, problemas e dificuldades do PSPI	• Survey aplicado a agentes implementadores
3. Interações entre agentes implementadores nos processos de implementação e o ambiente escolar: **3.A.** O ambiente educacional nas escolas que implementam o PSPI, analisando expectativas e percepção dos professores e alunos (Karina Alves Biasoli, Ecleide Cunico Furnaletto, Margarete May Berkenbrock Rosito e Maria Conceição Botelho Passeggi – todas da UNICID) **3.B.** Interações entre agentes implementadores nos processos de implementação e ambiente escolar (Adelina Novaes e Angela Maria Martins, ambas da UNICID)	• Caracterização dos fluxos de informação e decisão entre os agentes dos diferentes níveis de implementação • Percepção dos agentes sobre a qualidade dessas relações, considerando avanços, dificuldades e desafios da implementação do PSPI • Percepção dos agentes sobre a qualidade destas relações no ambiente escolar	• Questionários contextuais da Prova Brasil anteriores e posteriores e posteriores à implementação do PSPI • Recorte das escolas em territórios vulneráveis. • Survey aplicado a agentes implementadores

continua...

3 Embora a equipe de estatística tenha participado em todo o processo, em algumas dimensões houve um envolvimento maior em termos de adoção de modelos mais robustos para o tratamento dos dados. Na dimensão indicadores de sustentabilidade, a participação de Paula Ferreira, com seu amplo conhecimento sobre os indicadores educacionais do município de São Paulo, foi fundamental.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

continuação

Dimensão e Pesquisadoras/es Responsáveis[3]	Variáveis	Fontes de informação
4. Organização do Currículo efetivamente desenvolvido nas unidades escolares participantes do PSPI **4.A.** Organização do currículo e verificação de mudanças (Claudia Valentina Assumpção Galian e Ocimar Munhoz Alavarse – ambos da FEUSP) **4.B.** Uso do tempo para a aprendizagem e verificação de mudanças após a implementação do PSPI (Naira Muylaert, Alicia Bonamino, Karina Carrasqueira Lopes, Cynthia Paes de Carvalho – todas da PUC-Rio)	• Identificação das escolhas/mudanças operadas no interior das escolas ligadas ao PSPI em termos do currículo de tempo ampliado • Uso do tempo para a aprendizagem nas escolas, considerando o momento de adesão ao PSPI	• Questionários contextuais da Prova Brasil anteriores e posteriores à implementação do PSPI • Recorte das escolas de territórios vulneráveis • Survey aplicado a agentes implementadores
5. Necessidade de aperfeiçoamento profissional (docente) sobre avaliação (Sandra Lúcia Ferreira e Eric Kanai Passone – ambos da UNICID)	• Identificação e/ou reconhecimento de necessidades de formação docente, em particular sobre avaliação	• Questionários contextuais da Prova Brasil anteriores e posteriores à implementação do PSPI
6. Suficiência e adequação dos recursos humanos, de infraestrutura e pedagógicos, na visão dos agentes implementadores (UniRio e UNICID) **6.A**. Suficiência de Recursos Humanos (Ana Cristina Prado de Oliveira – UNIRIO) 6.B. Verificação da suficiência e adequação da infraestrutura e dos recursos pedagógicos (Roberto Gimenez e Vitória Régia de Souza Elias – ambos da UNICID)	• Recursos humanos para a implementação e expansão do PSPI • Infraestrutura e recursos pedagógicos para a implementação expansão do PSPI	• Censo Escolar • Questionários contextuais da Prova Brasil anteriores e posteriores à implementação do PSPI • Survey aplicado a agentes implementadores
7. Rotatividade Docente e o PSPI (Pâmela Felix Freitas, Romualdo Portela de Oliveira e Anna Helena Altenfelder – todos do CENPEC)	• Permanência / Absenteísmo de docentes e monitores nas unidades escolares do PSPI	• Censo Escolar • Survey aplicado a agentes implementadores
8. Arranjo institucional do PSPI (Naira Muylaert, Alicia Bonamino, Karina Carrasqueira Lopes, Cynthia Paes de Carvalho – todas da PUC-Rio)	• Organização da distribuição das responsabilidades, recursos, informações, interações e decisões entre os níveis central, meso e local (escola) no PSPI	• Pesquisa documental sobre a organização das responsabilidades, recursos, informações e decisões entre os níveis central, meso e local (escola) no PSPI • Survey aplicado a agentes implementadores

continua...

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

continuação

Dimensão e Pesquisadoras/es Responsáveis[3]	Variáveis	Fontes de informação
9. Indicadores de Acompanhamento e Sustentabilidade do PSPI (a estatística Maria Paula Ferreira; Vanda Mendes Ribeiro e Alexsandro do Santos Nascimento – ambos da UNICID; e Cynthia Paes de Carvalho – PUC-Rio)	• Meta-análise das conclusões parciais das demais dimensões	

Fonte: Dados de procedimentos metodológicas desta pesquisa. Elaboração dos autores.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Metodologia

Esta pesquisa fez uso de abordagem quantitativa, uma decisão desafiadora para um estudo de implementação de políticas públicas. A decisão se fez pelo tempo estipulado pelo edital de um ano para a realização da pesquisa versus a abrangência dos objetivos da pesquisa e foi tomada após uma reunião entre Vanda Mendes Ribeiro, da UNICID, Alicia Bonamino e Cynthia Paes de Carvalho, ambas da PUC-Rio e Roberto Pires, do IPEA. Era preciso refletir sobre as perdas e possibilidades de uma pesquisa com essa configuração. Roberto, como especialista na temática, contribuiu com essa reflexão. Decisão tomada, a proposta foi discutida em reunião com todos os pesquisadores. Fez-se também análise documental das legislações do Programa. A pesquisa foi realizada em duas etapas.

Primeira etapa

1) *Desenvolvimento normativo da implementação do PSPI* – foi realizada uma pesquisa documental nas fontes oficiais da Secretaria Municipal de Educação, com o objetivo de compreender o desenho do Programa e as transformações pelas quais passou. A análise compreendeu tanto materiais normativos do Programa (legislação), quanto outros documentos destinados à orientação e/ou formação dos agentes implementadores.

2) e 3) *Influência do PSPI nas práticas escolares (pela comparação entre situações de escolas da rede que aderiram e que não, ao PSPI, em território vulnerável e não vulnerável)/ Impacto na Qualidade da Educação* – Inicialmente foram definidos critérios para classificação dos níveis de vulnerabilidade social dos territórios do município de São Paulo nos quais estão localizadas as escolas utilizando uma versão modificada do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)[4] de 2010 produzido pela Fundação Estadual de Análise de Dados (Seade), que expressa em sete categorias o grau de vulnerabilidade social dos territórios da

4 O indicador classifica o setor censitário segundo o grau de vulnerabilidade à pobreza da população residente com base em dados socioeconômicos e demográficos gerados a partir do Censo Demográfico 2010.

cidade. Para fins da análise desta pesquisa, os grupos de IPVS observados foram agregados em dois, segundo a condição de vulnerabilidade do entorno da escola (entorno não vulnerável e entorno vulnerável) e esse recorte foi considerado nas análises de dados no conjunto das dimensões da pesquisa.

A análise da relação entre a implementação do Programa e a ampliação da qualidade da educação (*dimensão 1*) valeu-se de procedimentos estatísticos baseados nos registros anuais (2016 a 2018) do desempenho escolar em língua portuguesa na forma de conceitos atribuídos aos alunos ao final do ano letivo, bem como o parecer conclusivo sobre sua continuidade de estudos, disponíveis no sistema de gestão pedagógica da SME.

A análise da associação (por meio dos modelos estatísticos CHAID[5] e regressão logística) entre a participação no PSPI e o desempenho escolar foi mensurada pela comparação entre os alunos que passaram pelo Programa e aqueles que, apesar de frequentarem a mesma escola, não passaram pelo Programa.

As respostas de professores do 5º ano da rede municipal de São Paulo dadas a questões associadas à Prova Brasil concernentes a temáticas pertinentes à pesquisa (nas *dimensões 3, 4, 5 e 6*) forneceram elementos para a análise das percepções dos agentes implementadores sobre a qualidade das relações no ambiente escolar, expectativas sobre os alunos, sobre o uso do tempo, implementação do currículo e necessidades de formação. Foram selecionadas as questões capazes de sinalizar aspectos do contexto de implementação do PSPI e indicar tendências que podiam ser hipoteticamente explicadas pela presença do Programa. Do universo de respostas analisadas foi separado o grupo de professores, diretores e alunos cujas escolas participaram do PSPI por pelo menos um ano. Essas respostas foram comparadas às dos grupos de professores de escolas que não participavam do Programa. E, para os dois grupos de escolas, considerou-se o recorte de escolas de territórios de entorno não vulnerável e vulnerável. Foram utilizadas as edições de 2015 e 2017 da Prova Brasil.

Verificou-se também a rotatividade docente no âmbito do Programa e em relação ao restante da rede (*dimensão 7*) através de procedimentos estatísticos com uso de metodologia já testada por Pereira Junior e Oliveira (2016), que calcula indicador de rotatividade e retenção docente com base em dados de entrada, saída e total de professores, oriundos dos Censos Escolares considerados de 2016 e 2017.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Segunda etapa

Na segunda etapa, o objetivo foi estudar a implementação do PSPI, a partir da percepção dos agentes implementadores e dos beneficiários do Programa. Para isso, foram elaborados questionários (abrangendo as *dimensões 2, 3, 4, 6, 7* e *8*) para serem aplicados por meio eletrônico a diferentes agentes implementadores e a beneficiários do Programa:

5 Chi-squared Automatic Interaction Detector.

- No nível macro – dirigentes técnicos da Secretaria Municipal de Educação – SME;
- No nível meso – dirigentes técnicos das Diretorias Regionais de Ensino – DRE;
- No nível micro – agentes escolares – diretores, coordenadores e professores (de escolas participantes e não participantes do Programa) e professores orientadores de Educação Integral (POEI[6]) das escolas participantes do PSPI;
- Beneficiários do Programa – alunos e familiares.

Os itens que constituíram os diferentes questionários eletrônicos foram elaborados pelos pesquisadores responsáveis por cada uma das dimensões da pesquisa, segundo as temáticas pertinentes. A equipe de coordenação os compilou e finalizou cada um dos nove questionários, conforme as especificidades dos perfis de cada agente implementador – dirigente técnico da SME, dirigente técnico das DREs, diretores de escola no Programa, diretor de escola que deixou o Programa, professor orientador de Educação Integral (POEI), coordenadores pedagógicos e professores – e de cada tipo de beneficiário (alunos e familiares), zelando pela consistência interna de cada instrumento, sem negligenciar questões atinentes ao tamanho e tempo exigido para a resposta, linguagem etc. Os questionários foram constituídos majoritariamente por questões de múltipla escolha, baseadas na escala de Likert – nas quais os respondentes especificam seu nível de concordância com uma afirmação – ou na marcação de alternativas com as quais melhor se identificava diante de determinada questão. Houve também uma questão aberta em parte dos instrumentos. Foi então realizada uma revisão pelos pesquisadores coordenadores das dimensões para validação da adequação conceitual e semântica dos instrumentos[7], que foram então inseridos na plataforma *Survey Monkey* e submetidos a pré-teste[8].

O passo seguinte foi constituir um banco com os dados de contato dos potenciais respondentes identificados por meio dos e-mails disponibilizados pela SME, pesquisa na internet e contato telefônico com os diretores das escolas. Dessa forma pôde-se reunir um conjunto expressivo de contatos e e-mails de agentes envolvidos na implementação do Programa em cada unidade escolar,

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

6 O POEI é uma figura chave para entender a implementação do Programa. Ele desenvolve um importante papel na implantação, de orientação e acompanhamento do Programa São Paulo Integral, pois sua atuação no desempenho de suas atribuições acontece em corresponsabilidade com o Diretor de Escola, com o Coordenador Pedagógico e com o Conselho de Escola.

7 Com mais tempo, os pesquisadores poderiam ter adotado processos mais detalhados e completos de validação de instrumentos.

8 Mais detalhes e informações sobre a metodologia da pesquisa podem ser encontrados no relatório do *Módulo I – Procedimentos de pesquisa legislações principais conclusões* disponível no site da REIPPE: https://www.REIPPE.com/_files/ugd/2f4d3d_645b1bd7692646838f6750729571701f.pdf.

aos quais foram enviadas mensagens individualizadas com o link do questionário conforme o perfil de cada um (dirigente técnico da SME, dirigente técnico das DREs, diretores de escola participante do Programa, diretor de escola não participante do Programa, POEI, coordenadores pedagógicos e professores).

No caso dos beneficiários, optou-se por solicitar ao diretor de cada unidade escolar que convidasse os familiares e alunos para responderem os questionários no laboratório de informática da escola. A orientação foi que, em cada escola, fossem convidados 10 alunos, meninas e meninos, do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental, e 10 familiares. A coordenação elaborou um material de orientação para que o diretor pudesse organizar essa aplicação. Não houve qualquer exigência de perfil para os familiares para facilitar o trabalho da escola. A coordenação da pesquisa manteve contato permanente com as equipes das 104 escolas que atendiam aos critérios definidos para participação na pesquisa (ter aderido ao Programa e permanecido; ter aderido, saído e voltado até 2018; ter turmas do Ensino Fundamental 1 no Programa) e com as 13 DREs da rede municipal de ensino de São Paulo, por meio de mensagens virtuais, contato telefônico e eventos realizados pela Secretaria. A intenção foi promover a participação da comunidade escolar na pesquisa, esclarecer dúvidas e apoiar o processo de aplicação dos questionários.

Os questionários estiveram à disposição para resposta dos sujeitos da pesquisa de 24 de junho a 14 de agosto de 2019. Durante esse período, foi realizado um plantão de dúvidas e um conjunto de iniciativas visando o engajamento dos potenciais respondentes, o monitoramento das respostas e o apoio às escolas e DREs para a coleta da maior quantidade possível de respostas.

Encerrado o período de aplicação do survey, foi organizado um banco de dados com as respostas. Responderam aos questionários, de forma completa, 227 profissionais das escolas e DRES, quatro dirigentes da SME e 706 alunos e familiares, totalizando 937 respostas. Em relação aos agentes implementadores, obteve-se mais de 25% de retorno, sendo que os diretores de escolas que estão no PSPI e os POEI foram os agentes que mais se envolveram com a pesquisa, apresentando percentual de retorno acima de 50%. Cabe ressaltar ainda que, em 93% das unidades escolares que contemplavam os critérios para participação e receberam questionários por terem disponibilizado e-mails, pelo menos um agente implementador participou da pesquisa.

A tabulação das respostas foi feita por dimensão da pesquisa, considerando o recorte de nível de vulnerabilidade social do entorno da escola. Para o caso de algumas dimensões foram construídos modelos de análise utilizando técnicas de análise fatorial e de análise de agrupamentos[9].

9 A análise fatorial consiste em uma técnica de estatística multivariada com o qual se verifica o grau de interdependência entre diversas variáveis e como resultado são obtidos "constructos" que expressam combinações das variáveis originais. Já a análise de agrupamentos (clusters) é uma técnica estatística que se aplica à divisão de determinada matriz de dados em uma certa partição, definida a partir de critérios de similaridade conjunta.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Resultados[10]

O desenho do Programa e suas transformações

O PSPI explicita como objetivo proporcionar a ampliação das experiências desenvolvidas nas unidades da rede municipal de ensino na perspectiva da Educação Integral em Tempo Integral, expandindo de forma qualificada a jornada dos educandos, considerando seu desenvolvimento global. De acordo com os documentos consultados, tanto sua concepção contou com uma série de instâncias participativas, como as reformulações que sofreu ao longo dos anos também tiveram a participação de diversos agentes da rede de ensino, o que trouxe aprendizagens e acúmulos para aperfeiçoamento do Programa. O estudo também constatou que o desenho do Programa foi precedido de uma série de iniciativas desenvolvidas na rede de ensino relacionadas à educação integral e em tempo integral, que se consolidaram através do PSPI.

Criado em 2016 com pouco mais de 13 mil estudantes e 71 escolas, o PSPI ampliou gradativamente seu escopo nos anos seguintes, chegando em 2019 a cerca de 18 mil alunos e 146 escolas. Como no ano seguinte, a rede municipal tinha 361 unidades escolares, o Programa apresentava ao final da pesquisa ainda uma boa margem de crescimento. Situação indica possibilidade de geração de desigualdades, devido à diferenciação de oferta na mesma etapa de ensino, problema que precisa ser enfrentando.

O PSPI é amparado por uma legislação e documentos orientadores que estabelecem princípios, abordagens curriculares e diretrizes pedagógicas, além de instrumentos que abordam aspectos relevantes para sua adequada efetivação, tais como dimensionamento da jornada do professor, delineamento do agrupamento de alunos, regras para o desenho e oferta dos chamados territórios do saber, temáticas como jogos, libras, teatro, horta, dentre outros. Os resultados do estudo indicaram que a evolução normativa do Programa São Paulo Integral adotou uma perspectiva de continuidade e aperfeiçoamento em dois níveis.

10 Para apresentação dos resultados desta ampla pesquisa, Vanda Mendes Ribeiro organizou o relatório final em quatro módulos. O módulo I traz a metodologia da pesquisa, a análise da legislação sobre o PSPI ao longo de sua execução e um resumo dos principais resultados de cada uma das dimensões, bem como reflexões sobre essas conclusões e também as sugestões para o aprimoramento do Programa. O módulo II apresenta as dimensões 2, sobre adesão e compreensão dos agentes implementadores sobre o PSPI e também a dimensão 8, que caracterizou seu arranjo institucional. O módulo III reúne todas as dimensões que se reportam a possíveis resultados do Programa: 1, sobre impacto na qualidade da educação; 3, sobre ambiente educacional; 4, influência sobre currículo, tempo de aprendizagem e 5, demanda por formação a respeito de avaliação. O módulo IV aborda as condições para a implementação do Programa no que concerne a recursos humanos (dimensão 6A) e infraestrutura e recursos materiais (dimensão 6B) e também a pesquisa sobre a questão da rotavidade docente na presença do PSPI (dimensão 7). A dimensão 9 (indicadores do PSPI) encontra-se em documento à parte, devido às exigências do edital. Entretanto, há um quadro resumo no relatório executivo. Todos esses documentos podem ser consultados na página da REIPPE: https://www.REIPPE.com/_files/ugd/2f4d3d_d9521fc3ab94445795b6a99679850831.pdf.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

No primeiro nível, representado pelas intencionalidades declaradas – princípios, diretrizes e orientações pedagógicas –, verificou-se um notório impacto do movimento de reorganização curricular e do Currículo da Cidade[11], convocando uma maior convergência e alinhamento do PSPI às aprendizagens consideradas fundamentais, expressas naquele documento. Identificou-se também, a partir de 2018, uma conexão mais intencional entre as ações do Programa e a busca pela melhoria do desempenho acadêmico dos estudantes nas disciplinas/áreas convencionais do currículo.

No segundo nível, representado pelos recursos humanos e materiais – recursos financeiros, dispositivos de ampliação de jornada e de quadro de profissionais, destaca-se o aumento dos recursos financeiros disponíveis para as escolas e o esforço de alocação mais ajustada de profissionais, inclusive com estratégias de ampliação e adequação da jornada de trabalho docente, ação que guarda relação com as demandas apresentadas nesta pesquisa, sobretudo por diretores de escolas.

Dimensão 2: Adesão e compreensão dos Agentes Implementadores sobre o Programa

O Programa teve início focalizando as escolas de Ensino Fundamental com prioridade para as séries iniciais, por adesão, isto é, as escolas deveriam firmar um termo formal individualizado de adesão, assinado pela direção e Conselho Escolar.

Esta dimensão do estudo procurou identificar a compreensão dos agentes implementadores acerca dos objetivos e do desenho do Programa, bem como sua adesão a eles. Buscou também apreender suas percepções sobre os avanços, dificuldades e limites vivenciados no processo de implementação. Os resultados revelaram convergência entre as respostas dos diferentes agentes implementadores no que tange à adesão e compreensão dos objetivos do PSPI, evidenciando sintonia nas percepções e nas interpretações dos objetivos e princípios. Os diferentes agentes julgam que o Programa São Paulo Integral guarda uma relação significativa com a melhora no nível de aprendizagem dos alunos e percebem o impacto do Programa em aspectos da organização pedagógica da escola e no ambiente escolar. Segundo eles, o PSPI está associado a mudanças em diferentes aspectos: convivência, escuta dos professores, prazer de estudar dos alunos, sentimento de pertencimento dos alunos, dentre outras.

11 "O Currículo da Cidade de São Paulo foi criado a muitas mãos a partir dos conhecimentos produzidos e das práticas realizadas pelas professoras e professores da Rede Municipal de Ensino ao longo dos últimos anos. O movimento de atualização do currículo envolveu mais de 43 mil estudantes e 16 mil professores ao longo de 2017, em paralelo às discussões sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) que se faziam nacionalmente, de forma a ser a primeira cidade a lançar o documento em sua versão já alinhada às diretrizes nacionais" (Disponível em: https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/apresentacao-do-curriculo-da-cidade).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Em relação às dificuldades e limites do Programa São Paulo Integral, a formação insuficiente dos profissionais foi o desafio comum apontado por todos os respondentes. A infraestrutura física das escolas e a insuficiência de profissionais para a execução do Programa também concentraram grandes percentuais de respostas. Cabe mencionar, no entanto, que a partir de 2018, o Programa adotou estratégias para incidir sobre esses aspectos, o que poderá mudar a percepção dos implementadores mais à frente. A desarticulação com outras secretarias municipais, de outras áreas, mantém-se como um desafio do ponto de vista dos agentes implementadores. Considerando a necessidade de políticas integradas para o enfrentamento da desigualdade, sobretudo em territórios vulneráveis (RIBEIRO; VOVIO, 2017), essa é uma questão a ser tratada pelos formuladores do Programa.

Quanto às percepções dos agentes implementadores sobre a concepção de Educação de Educação Integral do PSPI, verificou-se tensão entre duas perspectivas. Uma ideia mais pedagógica – centrada nas expectativas dos agentes em relação à melhoria do desempenho acadêmico dos estudantes –, de um lado. E uma outra visão segundo a qual o foco do Programa seria a ampliação dos repertórios culturais e a diversificação das experiências formativas dos alunos –, de outro.

No que se refere às escolas situadas em territórios de alta vulnerabilidade, os resultados indicaram maior convergência entre agentes implementadores em relação aos objetivos do Programa nessas localidades e expectativas mais elevadas no que concerne às repercussões positivas da educação integral. Os professores que atuam em escolas de territórios vulneráveis percebem maior impacto do PSPI nas aprendizagens dos estudantes do que aqueles que atuam em escolas localizadas em territórios não-vulneráveis.

Dimensão 8: Arranjos institucionais do Programa do ponto de vista dos Agentes Escolares

Esta dimensão caracterizou os arranjos institucionais do Programa, entendidos como configurações de instituições, organizações, atores e processos, que dão sustentação, viabilizam ou impedem a implementação efetiva de políticas e programas (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2018). O objetivo foi caracterizá-los no período 2016-2017, examinando-os do ponto de vista das percepções dos principais agentes implementadores no nível da escola.

Os resultados do estudo indicaram um grau considerável de consenso entre os atores sobre os objetivos do PSPI no sentido de pautar a implementação por uma agenda sociocultural, que enfatiza o valor dos saberes que circulam no território e na cidade, para além da escola, ratificando os achados da dimensão 2. Considerando a percepção dos atores escolares, o arranjo

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

institucional de implementação do PSPI pode ser caracterizado como uma configuração mais insulada na escola. Ou seja, a implementação está baseada nas relações entre atores pedagógicos em cada escola, como coordenadores, POEIs e professores, que interagem e se relacionam mais intensamente entre si do que com outras instâncias decisórias como os conselhos de escola e as associações de pais e mestres, ainda que estas últimas tenham sua participação prevista nos documentos que regulamentam o PSPI.

As relações menos intensas da maioria dos atores pedagógicos com atores externos à escola (estatais ou não) colaboram com esse insulamento – tanto nas escolas em territórios vulneráveis, como nas de contextos não vulneráveis. A mínima ou inexistente interação com atores estatais no nível regional e central, assim como o fato das percepções dos atores sobre a existência ou não de parcerias com instituições externas à escola terem se mostrado divididas, reforçam esta interpretação. Nesta mesma direção, observou-se que, do ponto de vista dos implementadores, o Programa teria baixa capacidade de articulação interna – instâncias macro, meso e micro de implementação – e externa – parcerias com equipamentos públicos de outras áreas e não estatais, no território e fora dele. Mais uma vez, essa articulação reduzida com outras instâncias e instituições parece caracterizar o arranjo institucional do PSPI, reforçando seu insulamento no âmbito interno à escola, o que reforça a necessidade de novas formulações voltadas a reforçar a integração das políticas públicas em diversas áreas e o aproveitamento das potencialidades dos territórios.

Os resultados indicaram que a maior parte dos desafios apontados pelos agentes escolares, tanto em escolas em territórios vulneráveis como naquelas em contextos não vulneráveis, se referem a questões externas (SME/SP, DRES e entorno), mas poucas vezes colocam em causa as próprias escolas. A análise denotou, entretanto, dificuldades de articulação também no âmbito dos estabelecimentos escolares.

Dimensão 1 e 3 (A e B): Influência do Programa sobre as escolas: qualidade da educação e ambiente escolar

A análise sobre a relação do Programa com a melhoria da qualidade da educação denotou haver influências nas decisões dos professores, no sentido da atribuição de conceitos favoráveis a uma trajetória acadêmica sem reprovações. Nas escolas em que o Programa foi implementado, considerando-se alunos na mesma série, verificou-se uma chance 60% maior de resultado positivo na atribuição de conceito para aprovação. Tal indicativo sugere duas hipóteses não excludentes: que o Programa incide sobre o desempenho dos alunos e/ou que há um ajuste da expectativa dos professores em favor desse desempenho. Outro resultado importante é que há indícios de que o PSPI esteja influenciando a

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

decisão de não retenção dos alunos nos territórios de alta vulnerabilidade, sobretudo, para os meninos do 3º ano, gerando diminuição do da reprovação escolar.

Há também indícios de que o maior impacto positivo se encontra justamente sobre aquele grupo de estudantes que a literatura educacional aponta como maiores vítimas da reprovação e do insucesso escolar: estudantes do sexo masculino que vivem em contextos de alta vulnerabilidade social.

O estudo das interações entre os agentes implementadores no *ambiente escolar* foi feito estudado pelo prisma das interações entre eles fazendo uso de distintos procedimentos, em duas dimensões distintas: 3A e 3B.

A dimensão 3A analisou, por meio do *Iramuteq*[12], uma questão aberta na qual diretores e professores responderam a uma questão aberta no questionário, sobre como sua escola dinamiza as relações de convivência entre a equipe de gestão, os professores, os alunos, suas famílias (e/ou responsáveis) e de que forma acolhe a comunidade do entorno, com vistas a constituir espaços e vivências democráticas[13]. Os sujeitos da pesquisa destacaram a necessidade de implementar a educação integral "em tempo integral" e sensibilizar familiares dos estudantes e a comunidade do entorno da escola, fazendo referência ao currículo da cidade, remetendo à relação entre o PSPI e a cidade educadora, mostrando incorporação dos princípios do Programa. Merecem destaque também as respostas que enfatizaram a relevância da construção coletiva e do desenvolvimento de um "currículo em movimento", integrador e inclusivo – elaborado no cotidiano das unidades de ensino – que, na visão dos agentes, atende melhor às dinâmicas específicas dos contextos regionais nos quais se localizam as escolas. Os dados coletados permitem afirmar que os participantes da pesquisa avaliam positivamente o PSPI por ele permitir a ocupação de espaços, a ampliação do repertório escolar dos estudantes, a demanda por formação e o interesse dos envolvidos em buscar alternativas.

A dimensão 3B fez uso, na etapa 1 da pesquisa, dos questionários associados à Prova Brasil e elaborou questões fechadas para captar percepções dos agentes implementadores e beneficiários do PSPI. O foco esteve nas expectativas e percepções dos agentes implementadores sobre os alunos e destes sobre os professores e escolas, bem como as percepções de implementadores e beneficiários sobre os efeitos do Programa no ambiente escolar. Os dados sinalizaram uma percepção bastante favorável dos estudantes em relação aos impactos do PSPI sobre suas aprendizagens, reconhecendo a melhoria das relações estabelecidas na escola e no trabalho desenvolvido. Entre os

12 Permite uma série de análises quantitativas através do teste qui-quadrado ($\chi 2$), estipulando que quanto menor o valor do qui-quadrado, menor a relação entre as variáveis, o que busca validar matematicamente dados qualitativos (SOUZA *et al.*, 2018).

13 Artigo publicado por Angela Maria Martins e Adelina Novaes aborda os resultados da dimensão 3A, de forma mais detalhada: https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Educacao/article/view/8509.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

estudantes de escolas situadas em territórios vulneráveis foi detectada uma tendência de reconhecimento positivo levemente superior refletida inclusive em maiores expectativas de ingresso no ensino superior do que os demais. Considerando a variável sexo, verificou-se que as expectativas de ingresso no ensino superior foram maiores entre as meninas. Já em relação à variável raça/cor, alunos pretos e pardos apresentaram as menores expectativas.

Quanto às percepções dos professores, os dados sinalizaram que eles reconhecem a influência do PSPI na melhoria das aprendizagens dos estudantes e de vários aspectos que incidem sobre o ambiente educacional – prazer dos alunos em estudar, convivência entre professores e alunos, sentimento de pertencimento entre os estudantes e o comportamento ou disciplina discente. A ampliação das oportunidades de atividades esportivas e culturais propiciada pelo Programa também foi reconhecida como aspecto relevante, bem como a ampliação da jornada.

Um número significativo de docentes mostrou não acreditar que seus alunos pudessem ter uma trajetória escolar completa até o ensino superior. Essa descrença foi mais alta entre professores iniciantes, mais numerosos nas escolas de territórios vulneráveis. Resultado importante, considerando a correlação entre desempenho escolar dos alunos e as expectativas dos professores sobre os alunos, como tem indicado a literatura, tanto do campo da psicologia da educação, como da sociologia da educação (VIDAL *et al.*, 2019; XAVIER; OLIVEIRA, 2021). Os resultados indicam que quanto mais o professor vivencia aspectos negativos, como violência e presença de drogas e armas na escola, menor é a expectativa sobre a trajetória escolar dos seus alunos.

Os professores de escolas do PSPI localizadas em territórios vulneráveis tendem a desenvolver avaliações mais positivas sobre a influência do Programa no ambiente escolar e nas aprendizagens dos alunos, corroborando os resultados da dimensão 2.

Dimensão 4A e B e 5: A organização do currículo, gestão do tempo e as práticas avaliativas

No estudo sobre a *organização do currículo (dimensão 4A*), buscou-se analisar as transformações curriculares implementadas diante do desafio de ampliar a jornada escolar e sua potencialidade para incrementar a formação oferecida pelas escolas que aderiram ao Programa na direção da educação integral. Os dados dos questionários da Prova Brasil analisados mostraram uma tendência de, nas escolas de contextos vulneráveis, os diretores estabelecerem mais momentos de conversa com os professores sobre os temas pedagógicos, situação que parece se associar à busca ativa mais intensa dos alunos faltosos. Outro resultado importante diz respeito à forma como os professores explicam as dificuldades de aprendizagem dos alunos. A análise das respostas mostrou que, no conjunto das

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

escolas participantes do PSPI, ampliou-se a percepção dos professores, de que os problemas de aprendizagem dizem respeito também às questões pedagógicas, enfraquecendo a ideia de que os efeitos do meio social de origem são a única explicação das dificuldades de aprendizagem, ideia recorrente em pesquisas da sociologia da educação no país. Essa mudança ocorreu, em particular, no grupo de professores que mais afirmam cumprir os conteúdos previstos.

Em relação aos questionários aplicados junto aos agentes implementadores, as respostas sugerem que o PSPI ampliou a jornada escolar com outros conteúdos e não com as disciplinas escolares e que, portanto, a implementação do Programa não estaria implicando em uma ampliação do tempo de trabalho com os conhecimentos disciplinares. Esta percepção indica que o conceito de educação integral assumido por essas comunidades escolares não confere centralidade a esses conhecimentos não disciplinares. Destaca-se também que cerca de 1/3 dos professores afirmam não dispor de tempo adicional para acompanhar as aprendizagens dos estudantes. Entretanto, a maior parte dos professores, reconhece que ganhou mais tempo para proceder a ajustes nos programas de ensino e favorecer, dessa forma, a possibilidade do apoio pedagógico aos alunos.

No que se refere ao *uso do tempo* de aprendizagem (*dimensão 4B*), a análise de itens dos questionários da Prova Brasil indicou que, comparando as respostas sobre o uso do tempo antes e depois da implementação do Programa nas escolas que aderiram e permaneceram no PSPI, o uso destinado às atividades administrativas e às atividades referentes à ordem e disciplina diminuiu entre 2015 e 2017. Neste mesmo período, aumentou o uso do tempo destinado às atividades de ensino e aprendizagem. No que concerne ao contexto (vulnerável ou não) das escolas, observou-se que não houve diferença estatisticamente significativa para os usos do tempo. Outro resultado, no período considerado, foi que mais professores afirmaram usar o tempo para as atividades pedagógicas, ao passo que diminuiu o percentual de professores que disseram gastar mais tempo com questões administrativas e de ordem/disciplina. Essa mudança foi estatisticamente significativa. No entanto, quando observamos o uso do tempo por escolas de contextos vulneráveis ou não, não se verificou uma alteração estatisticamente significativa. Na análise das respostas aos questionários da pesquisa, os resultados indicaram que, segundo os professores, quase todos os Territórios do Saber foram implementados sempre ou frequentemente – com exceção das ações cidadãs e, principalmente, de Libras. Entretanto, a maioria informou que as atividades realizadas se concentram no Território Jogos e Brincadeiras.

Dimensão 5: Práticas de Avaliação

Para investigar as *práticas de avaliação* dos alunos pelos professores das escolas que aderiram ao PSPI a pesquisa utilizou os questionários da Prova

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Brasil e os responsáveis pela dimensão elaboraram questões fechadas para o questionário da pequisas. Por erro da coordenação na compilação das perguntas na versão final do questionário, as perguntas da dimensão 5 não foram inclusas. Dessa forma, os resultados se centraram nas perguntas associadas à Prova Brasil, limitando a discussão. Apesar desses limites, a análise indicou que cerca de metade dos professores de escolas que aderiram ao PSPI considerou que precisavam de formação sobre metodologia de avaliação dos alunos. As respostas mostraram ainda que o fato de estarem em território vulnerável ou não vulnerável não influencia a percepção dos docentes sobre suas necessidades de aperfeiçoamento sobre metodologias de avaliação dos alunos.

Dimensão 6A e B e 7: Condições de implementação do PSPI: recursos materiais e de infraestrutura, recursos humanos e rotatividade docente

O estudo sobre as percepções dos agentes implementadores à respeito das condições de infraestrutura e dos recursos materiais (*dimensão 6 B*) por meio da análise dos questionários da Prova Brasil indicou que, tanto na percepção dos professores das escolas que aderiram ao PSPI, como de escolas que não aderiram ao Programa, independentemente da vulnerabilidade social dos contextos, o principal fator limitante apontado seriam os problemas de aprendizagem marcados pela falta de assistência e acompanhamento dos pais na vida escolar do aluno e não os fatores associados à infraestrutura física das unidades educacionais. Fatores como a carência da infraestrutura física ficavam em quinto lugar entre as dificuldades ou limitações percebidas pelos docentes.

Já na percepção dos diretores, os dados indicaram maior atenção para as dificuldades causadas pela escassez de recursos financeiros. Em 2015, esta preocupação ficou mais evidenciada nas escolas que decidiram aderir ao Programa São Paulo Integral e estão em contexto de vulnerabilidade social. Em 2017, a percepção de que esse é um problema que afeta a escola aumentou entre os diretores.

Tendo como referência os resultados oriundos do questionário eletrônico aplicado junto aos que estavam implementando o Programa, verificou-se que, entre os profissionais da escola, os diretores tendem a valorizar menos o papel da infraestrutura física para a implementação do projeto, ao contrário dos professores e orientadores, que a consideram crucial para o Programa, e isso foi particularmente apontado pelos profissionais que atuam em escolas situadas em contextos de maior vulnerabilidade social. Em relação aos recursos didáticos e pedagógicos, um percentual muito pequeno dos profissionais das escolas afirmou que não eram suficientes, o que também ocorreu em escolas de contextos de vulnerabilidade social. As crianças e suas famílias, beneficiários em geral, consideraram que os recursos físicos e pedagógicos não eram fatores limitantes para o desenvolvimento do PSPI, assim como as condições de segurança na escola e no entorno.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

As condições de infraestrutura e de recursos materiais também foram abordadas no estudo já apresentado sobre a adesão e compreensão do Programa (dimensão 2) e do arranjo institucional (dimensão 8), no qual os diretores de escolas que deixaram o PSPI indicaram a deficiência na infraestrutura das escolas e de recursos humanos para a implementação do Programa como razão para terem decidido interromper a participação de suas escolas. Nesse caso, problemas de infraestrutura e a falta de recursos humanos foram apontados com maior ênfase pelos agentes de escolas situadas em contexto de vulnerabilidade social.

Os POEIs, talvez por seu envolvimento mais direto na implementação do Programa, realçaram a questão da infraestrutura como desafio, em particular aqueles que atuavam em escolas de territórios vulneráveis. Resultados similares aos dos POEIs foram encontrados entre os docentes regentes, já os diretores fizeram uma avaliação menos incisiva. Verificou-se, portanto, que a percepção ou avaliação das condições de infraestrutura é complexa e parece abranger nuances entre os distintos agentes implementadores. Trata-se de um ponto que exige mais estudos, para maior compreensão.

O estudo sobre as percepções dos agentes implementadores acerca das condições de *recursos humanos* (*dimensão 6A*) tomou como referência a análise das respostas dos questionários da Prova Brasil que mostram que, entre os diretores, o problema da falta de professores é apontado de forma geral entre as escolas da rede municipal de São Paulo, com agravamento na segunda edição analisada (2017). Além disso, a percepção é mais expressiva nas escolas onde foi implementado o PSPI e nas escolas localizadas em áreas vulneráveis. Em relação às percepções sobre o absenteísmo docente, enquanto nas demais escolas a percepção deste problema parece ter melhorado entre as duas edições da Prova Brasil, nas escolas atendidas pelo Programa São Paulo Integral há um aumento na porcentagem de diretores que percebem o alto índice de absenteísmo docente como um problema relevante para o funcionamento da escola. Entre as escolas participantes do PSPI, aquelas situadas em área vulnerável reportam uma incidência quase duas vezes maior de absenteísmo docente como um problema que afeta significativamente a rotina escolar, entre as duas edições consideradas.

Já com referência aos dados do questionário eletrônico da pesquisa, segundo a maior parte dos diretores, as escolas mantiveram o número de docentes após a implementação do PSPI, ainda que, em uma parcela delas, a carga horária destes profissionais tenha sido ampliada. Ainda entre os diretores, 42,3% reportaram que, considerando as alterações curriculares e metodológicas a partir da implementação do PSPI, a quantidade de professores do Ensino Fundamental de sua escola era insuficiente. Entre os professores e os POEIs, 47,1% e 29%, respectivamente, avaliaram como insuficiente a quantidade de professores do Ensino Fundamental de sua escola considerando as alterações curriculares e metodológicas a partir da implementação do PSPI. Em relação à efetividade do trabalho dos POEIs, os diretores respondentes apresentaram, de forma geral, uma visão positiva.

No que se refere à *rotatividade docente* (*dimensão 7*), foram calculadas as taxas de rotatividade e de retenção[14] docente entre 2016 e 2017. Os dados revelaram que a taxa média de rotatividade docente em 2017 das escolas analisadas foi de 0,29 e que não houve diferença significativa entre as escolas que aderiram e unidades que não adeririam ao PSPI. Escolas que tinham aderido e continuaram no PSPI apresentaram taxas de rotatividade um pouco menores. A localização da escola se mostrou como um fator associado à rotatividade docente: nas escolas situadas em áreas de baixíssima vulnerabilidade social a média de rotatividade docente na escola foi de 0,26, enquanto nas áreas de vulnerabilidade social a média foi de 0,29. Já a taxa média de retenção docente em 2017 das escolas municipais analisadas foi de 0,71, ou seja, 71% dos docentes que estavam na escola em 2016 permaneceram em 2017. Os indicadores foram semelhantes entre escolas que aderiram ou não ao PSPI. Observou-se que a continuidade no Programa ao longo de três anos não alterou significativamente os resultados em relação às escolas que nunca participaram do Programa: 0,69 contra 0,71. A retenção docente se mostrou associada à localização da escola. Nas unidades localizadas em áreas de baixíssima vulnerabilidade social a média de retenção docente na escola é de 75%, enquanto nas áreas de muito alta vulnerabilidade social (aglomerados subnormais) a média é de 70%.

Dimensão 9: Indicadores para monitoramento do PSPI

A pesquisa sobre a implementação do PSPI incluiu também a proposição de indicadores para acompanhamento do Programa considerando a perspectiva da sustentabilidade de seus efeitos sobre a qualidade da educação na rede municipal, particularmente nos territórios socialmente mais vulneráveis. Os indicadores fazem parte do objetivo de criação de parâmetros de um sistema de informações para monitoramento do Programa São Paulo Integral. O Quadro 2 traz a proposta apresentada para a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo e os Gestores do PSPI.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

14 Os valores desses indicadores podem variar entre zero e um. O indicador de rotatividade de professores apresenta polaridade negativa, ou seja, quanto menor, melhor. A situação ideal é, portanto, uma taxa de rotatividade igual a zero. Já o indicador de retenção de professores apresenta polaridade positiva, ou seja, quanto maior, melhor. A situação ideal é, portanto, uma taxa de retenção igual a um.

Quadro 2 – Indicadores selecionados para o acompanhamento do PSPI

Tipo de Indicador	Indicador	Desagregação
Cobertura	Número de escolas no Programa	-
	Número de alunos no Programa	Total da rede e por escola
	Número de turmas no Programa	Total da rede e escola
	Número de escolas no Programa no total de escolas	-
	Número de alunos no Programa no total dos alunos do nível de ensino coberto pelo Programa	Total da rede e escola
	Número de turmas com o Programa no total de turmas no nível de ensino coberto pelo Programa	Total da rede e escola
Gestão e Sustentabilidade	Tempo da escola no Programa	Total da rede e escola
	Tempo do professor no Programa	Total da rede e escola
	Tempo do professor na escola	Total da rede e escola
	Tempo do professor na carreira	Total da rede e escola
	Tempo do diretor no Programa	Total da rede e escola
	Tempo do diretor na escola	Total da rede e escola
	Tempo do coordenador pedagógico no Programa	Total da rede e escola
	Tempo do coordenador pedagógico na escola	Total da rede e escola
	Tempo do POEI no Programa	Total da rede e escola
	Tempo do POEI na escola	Total da rede e escola
	Indicadores de absenteísmo docente[15]	Total da rede e escola
	Número de escolas em que o professor atua	Total da rede e escola
	Número de passeios ou outras atividades dos alunos fora da escola	Total da rede e escola
	Número de territórios do saber implementados nas escolas	Total da rede e escola
	Recursos pedagógicos e financeiros disponibilizados para a escola	Total da rede e escola
	Condições das instalações físicas da escola	Total da rede e escola
Resultados	Indicadores de desempenho dos alunos (conceitos e notas) em disciplinas selecionadas para acompanhamento	Total do programa, escolas, alunos
	Taxa de aprovação dos alunos do Programa	Total do programa, escola
	Taxa de abandono dos alunos do Programa	Total do programa, escola
	Taxa de reprovação dos alunos do Programa	Total do programa, escola

Fonte: Elaboração dos autores.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Conclusões

O presente capítulo apresentou os resultados de uma análise empírica minuciosa das engrenagens (recursos, procedimentos e atores) que constituem o processo de implementação do PSPI na rede municipal de ensino da cidade de São Paulo. Revelou achados que mostram claramente a conexão desse complexo processo de produção do Programa com os resultados efetivamente alcançados. Apesar de o PSPI ser recente – foi iniciado em 2016 –, a pesquisa

15 Esse seria um indicador apenas de gestão.

reportou possíveis influências do Programa sobre as práticas escolares. O estudo trouxe fortes indícios de que a participação no PSPI ampliou as chances de progressão positiva (aprovação) na escolaridade dos estudantes, tendo impacto particularmente positivo justamente naquele grupo de estudantes que a literatura educacional aponta como maiores vítimas da reprovação e do insucesso escolar: estudantes do sexo masculino e que vivem em contextos de alta vulnerabilidade social.

Identificou-se uma convergência significativa em torno da percepção dos agentes implementadores do PSPI no que diz respeito à influência do Programa no aumento das aprendizagens dos estudantes, sendo que os professores que atuavam em escolas localizadas em territórios vulneráveis perceberam maior impacto do PSPI nas aprendizagens dos estudantes do que aqueles que atuavam em escolas localizadas em territórios não-vulneráveis.

Os estudos sistematizados sinalizaram que o PSPI influenciou, no período analisado, a dinâmica curricular das escolas. Foi possível verificar que, na compreensão dos agentes implementadores, as escolas ampliaram o espaço e o tempo dedicado à discussão do currículo a partir das demandas do PSPI para uma maior conexão entre os conteúdos convencionais da escola aqueles relacionados aos saberes locais e a repertórios culturais e artísticos diversificados. Os dados denotaram que o Programa pode estar influenciando o uso do tempo em favor das questões pedagógicas, havendo aumento do tempo destinado ao ensino e aprendizagem entre as duas edições da Prova Brasil analisadas (2015 e 2017) nas escolas que participam do PSPI, gerando a hipótese de que esse Programa possa ter sido o responsável por esta mudança.

A análise dos questionários associados à Prova Brasil indicou uma relação entre o percentual de conteúdos ofertados e a crença do professor na trajetória escolar de seus alunos e alunas: aqueles que afirmaram cumprir mais o conteúdo também acreditavam mais na potencialidade da trajetória escolar dos estudantes. Dentre os professores e professoras participantes do PSPI, que mais afirmaram cumprir o planejamento curricular, o percentual de alta expectativa sobre os alunos era mais elevado, uma evidência de que o Programa pode estar, efetivamente, influenciando práticas e crenças dos docentes.

Com base nas respostas aos questionários associados à Prova Brasil, percebeu-se que, nas escolas participantes do PSPI, entre 2015 e 2017, ampliou-se a percepção entre os professores de que os problemas de aprendizagem dos alunos e alunas também estavam associadas às questões pedagógicas – abordagem didática dos conteúdos de ensino, formação do docente, inadequação dos espaços de sala de aula – , resultado muito importante dada a tradicional crença de que tais problemas são unicamente explicados por questões sociais.

A análise das expectativas dos agentes implementadores do PSPI permitiu compreender aspectos do ambiente educacional no qual o Programa estava

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

sendo desenvolvido: há um número significativo de professores e professoras que não acreditam que seus alunos e alunas possam ter uma trajetória escolar completa até a faculdade. A descrença na trajetória escolar dos alunos é mais alta entre professores iniciantes e esses são mais numerosos nas escolas de territórios vulneráveis. Essa informação é importante, considerando a correlação entre desempenho escolar dos alunos e as expectativas dos professores sobre esses alunos. Esse dado indica a necessidade de tratar com especial atenção os professores iniciantes nos processos formativos e períodos de adaptação ao ambiente da docência.

Embora a maioria dos professores que responderam à pesquisa tendesse a avaliar positivamente a influência do Programa sobre o ambiente educacional, alguns marcadores dessa melhoria receberam menor adesão por parte desses profissionais: que o Programa tenha melhorado a disciplina entre os alunos, que tenha melhorado a convivência entre alunos e professores e que tenha ampliado o sentimento de pertencimento do aluno em relação à escola. São itens que tratam explicitamente da relação entre professores e alunos, o que merece atenção por parte dos gestores da Secretaria, das DREs e diretores escolares. A pesquisa mostrou que quanto mais o professor vivencia aspectos negativos, como violência, presença de drogas e armas na escola, menor é a expectativa sobre a trajetória escolar dos seus alunos. Ou seja, a existência de estratégias efetivas de diminuição da violência na escola é essencial para que os professores acreditem mais em seus alunos.

A pesquisa denotou que os alunos de turmas mais avançadas que participavam do PSPI tinham expectativas mais baixas sobre sua trajetória escolar, o que nos leva a propor a hipótese de que a escola esteja contribuindo para desestimular a crença do aluno na sua própria capacidade de ter uma trajetória escolar longeva.

Um outro dado relevante que a pesquisa revelou é que os agentes implementadores, a partir do Programa, passaram a perceber a necessidade de os professores modificarem aspectos de sua prática pedagógica, abandonando visões tradicionais sobre o processo de ensino e aprendizagem. Essa percepção foi identificada tanto entre os gestores escolares quanto entre os professores.

Os dados analisados indicaram que fortalecimento da capacidade de articulação, interna, nas instâncias macro, meso e micro de implementação do PSPI e também externa, considerando parcerias como equipamentos públicos de outras áreas e também não estatais, no território e fora dele, é elemento chave para consolidar o Programa. Entretanto, as percepções dos vários agentes implementadores mostraram que as parcerias estabelecidas eram ainda restritas.

A articulação entre instâncias da SME/SP e instituições externas parece central para caracterizar o arranjo institucional do Programa: este arranjo

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

encontra-se insulado no âmbito interno à escola, sendo importante a constituição de meios e procedimentos, ferramentas e caminhos que propiciem ao Programa o fortalecimento da consecução do seu objetivo de ampliar a relação dos alunos com a cidade e com o território. E, em relação à articulação interna à escola, notou-se também evidências de falta de uma interação consolidada entre os agentes implementadores.

Outro ponto a ser destacado, diz respeito aos recursos necessários à implementação do Programa. O POEI se mostrou um recurso fundamental, sendo avaliado positivamente pelos pares e fazendo uma avaliação positiva também do apoio que recebeu de seus pares, porém apontando a dificuldade de efetivar as parcerias e a articulação interna à escola, para a implementação do Programa.

A deficiência na infraestrutura das escolas e de recursos humanos para a implementação do Programa merece atenção. Ela foi identificada pelos diretores que deixaram de aderir ao Programa, como razão para a interrupção da participação. Importante lembrar que foi nas escolas situadas em territórios vulneráveis que o problema se mostrou mais intenso, conforme indicaram os dados advindos da Prova Brasil e as percepções dos agentes implementadores.

A avaliação das condições de implementação entre os agentes implementadores apresentou algumas divergências. Apesar disso, pode-se dizer que, na percepção dos agentes implementadores do PSPI, a infraestrutura era um desafio maior para a implementação do Programa do que os recursos pedagógicos.

Em relação à suficiência e adequação dos recursos humanos, com base nos dados da Prova Brasil, observou-se que o problema da falta de professores e do absenteísmo docente se tornou mais perceptível nas escolas após a implementação do Programa São Paulo Integral, sobretudo naquelas localizadas em área vulnerável. Se o PSPI não influenciou a rotatividade docente conforme mostrou a pesquisa, o crescimento da percepção do diretor sobre a ampliação do problema de falta de professores e do absenteísmo docente pode estar relacionado às novas necessidades relacionadas à ampliação da jornada e à implementação dos territórios do saber, conforme estabelece o PSPI.

A análise de dados obtidos por pesquisa quantitativa e análise documental para estudo do processo de implementação do PSPI, com especial atenção para seus arranjos, recursos e percepções dos variados atores envolvidos, possibilitou identificar elementos importantes a serem considerados em possíveis revisões do Programa, apresentados abaixo sob a forma de barreiras e possibilidades e aprimoramento.

Barreiras e dificuldades

As dificuldades do processo de implementação e os desafios para o avanço do Programa podem ser relacionadas a quatro grandes categorias:

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

- articulação entre agentes implementadores e entre estes e equipamentos estatais e não estatais no território no âmbito do arranjo de implementação do Programa, considerando os aspectos de compreensão e adesão ao Programa por parte destes agentes implementadores, a qualidade e intensidade das relações entre os agentes implementadores no nível da escola e do território e a qualidade e intensidade das relações entre os agentes implementadores localizados nas três instâncias (escolas, diretorias regionais e secretaria municipal de educação);
- existência e suficiência de mecanismos de monitoramento e avaliação do Programa no contínuo da cadeia de implementação (desde a Escola até a Secretaria Municipal de Educação);
- disponibilidade, qualidade e quantidade da infraestrutura física das escolas, dos recursos pedagógicos à disposição das unidades e do quadro de profissionais (sobretudo, profissionais do magistério), notadamente nas escolas localizadas em contexto vulnerável;
- movimentação e engajamento dos colegiados da gestão democrática, a contextualização do Programa São Paulo Integral no Projeto Político Pedagógico das unidades escolares e as relações entre o Programa São Paulo Integral e a implementação do Currículo da Cidade.

Sugestões de aprimoramento para a expansão e melhoria do Programa

- Monitoramento do ensino e aprendizagem dos conteúdos do currículo prescrito;
- Compreensão das razões da insuficiência e absenteísmo de professores nas escolas que aderiram ao Programa, conforme avaliação dos diretores;
- Verificação da suficiência de recursos financeiros e de livros (suficiência e adequação do prazo de entrega);
- Criação de mecanismos indutores da equidade na distribuição dos recursos financeiros e pedagógicos e da alocação de docentes vinculados ao Programa;
- Investimento em estratégias sistemáticas de formação continuada em torno das concepções, princípios e marcos orientadores da implementação do Programa para todos os agentes de implementação;
- Definição de iniciativas específicas de sensibilização e formação de professores no campo das crenças e expectativas, especialmente os professores iniciantes, sobre o potencial de aprendizagem de todos os estudantes e, em particular, dos estudantes que vivem em territórios de vulnerabilidade social;

- Explicitação das responsabilidades e dos fluxos de interação intraunidades educacionais e entre essas e as diretorias regionais de educação, no processo de implementação;
- Criação e/ou fortalecimento de mecanismos indutores das ações intersetoriais no processo de implementação;
- Fortalecimento dos mecanismos indutores da aplicação do princípio da gestão democrática na implementação do Programa;
- Revisão e compatibilização do quadro/módulo de docentes para a implementação do Programa e ajustes na composição da jornada do POEI;
- Construção de um marco conceitual e de uma política integrada de acompanhamento, monitoramento e avaliação do Programa São Paulo Integral.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

REFERÊNCIAS

BATISTA, A. A. G.; KASMISRKI, P. R.; GUSMÃO, J. B. de; VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M.; MELLO, H. D. A. Políticas para o ensino médio: o caso de quatro estados. **Cadernos CENPEC**, v. 6, n. 2, p. 5-50, jul./dez. 2016.

ERNICA, M.; BATISTA, A. A. G. A escola, a metrópole e a vizinhança vulnerável. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 146, p. 640-666, maio/ago. 2012.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades Estatais e Democracia: a Abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas. *In*: GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea. 2014. p. 15-30.

HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Original ed. 1980. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas. *In*: **Encontro da ABCP**, 6., 2008, São Paulo, Campinas: Unicamp, GT: Políticas Públicas, 2008.

LOTTA, G. S.. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014.

PEREIRA JUNIOR, E. A; OLIVEIRA, D. A. Indicadores de retenção e rotatividade dos docentes da educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 46, n. 160, p. 312-332, jun. 2016.

PIRES, R. **Implementando Desigualdades**: reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e Capacidades Estatais a Partir da Abordagem dos Arranjos e Instrumentos de Políticas Públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, v. 19, dez. 2018.

RIBEIRO, V. M.; VOVIO, C. L. Desigualdade escolar e vulnerabilidade social nos territórios. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 33, n. especial 2, p. 71-87, set. 2017.

SOUZA, M. A. R. de S.; WALL, M. L.; HULER, A. C. de M. C.; LOWEN, I. M. V.; PERES, A. M. The use of IRAMUTEQ software for data analysis in qualitative research. **Rev. Esc. Enferm. USP**, v. 52, ed. 03353, 2018. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/S1980-220X2017015003353.

VIDAL, E. M.; GALVÃO, N. M.; VIEIRA, S. L.; CHAVES, J. B. Expectativas docentes e aprendizagem: explorando dados do questionário da Prova Brasil 2015. **Educação e Pesquisa** [on-line]. 2019, v. 45, e201657. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1678-4634201945201657.

XAVIER, F. P.; OLIVEIRA, V. C. de. Aprendizado, expectativas docentes e relação professor-aluno. **Estudos Em Avaliação Educacional**, v. 31, n. 76, p. 76-103, 2021.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

ANÁLISE DOS EFEITOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO REMOTA EM MINAS GERAIS

Jianne Ines Fialho Coelho
Breynner Ricardo de Oliveira
DOI: 10.24824/978652514225.8.125-140

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Introdução

A pandemia da covid-19 alterou profundamente a dinâmica da formação educacional dos alunos, as relações de trabalho dos profissionais da educação e a rotina dos responsáveis pelas crianças e jovens confinados em suas casas em função do fechamento das instituições escolares. Dados da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) informam que a suspensão das aulas afetou os sistemas de ensino e a vida de milhões de alunos e de suas famílias em todo o mundo.

No Brasil, com um sistema nacional de educação básica ancorado nas redes estaduais e municipais, a provisão da educação básica pública depende da coordenação e colaboração federativa entre a União e as demais unidades subnacionais, conforme definido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 9394/1996). Tal característica explica a multiplicidade de arranjos institucionais e desenhos pedagógicos, ainda que as Diretrizes Curriculares Nacionais sejam definidas pelo Ministério da Educação (MEC). Se tais arranjos já produziam distintas estratégias de formação antes da pandemia, a crise sanitária de 2020 e o fechamento das instituições de ensino produziram uma profusão de medidas não necessariamente articuladas.

Em 18 de abril de 2020, o governo de Minas Gerais instituiu o regime de teletrabalho, incluindo os profissionais da educação no rol de servidores públicos. Em 12 de maio, fechou as escolas e implementou um programa de educação remota cujo objetivo era reduzir o efeito derivado da interrupção das aulas presenciais, além de assegurar a manutenção da formação escolar, mesmo que virtualmente. Designado como medida para o restabelecimento do calendário escolar interrompido na modalidade presencial em virtude do cenário ocasionado pela pandemia da covid-19, o Regime de Estudos não Presenciais (Reanp) foi implementado pela Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais (SEE), por meio da Resolução nº 4.310. O Programa está organizado em três eixos, que se constituem como tecnologias vinculadas: (i) o aplicativo *Conexão Escola*; (ii) o Plano de Estudos Tutorados (PET), e (iii) o Programa *Se Liga na Educação*.

Nesse contexto, ao verificar os efeitos do processo de implementação da educação remota na Rede Estadual de Minas Gerais por meio do Reanp, este estudo discute, a partir do desenho do Programa definido pela Secretaria Estadual de Educação (SEE) e da análise de comentários sobre os efeitos da implementação desse programa na loja do aplicativo Conexão Escola – Google Play Store – os efeitos da implementação do programa, associados às questões educacionais.

Ao analisar a complexidade de um programa que articula, conforme Oliveira e Daroit (2020), distintos atores, rotinas e territórios em uma rede multinível, os efeitos produzidos pela implementação do programa também se associam a esses atores, transversalmente. Tais elementos são relevantes para os formuladores de políticas e programas públicos porque exigem que sua compreensão e as ações decorrentes sejam concebidas em rede, articuladas. Esse é um dos desafios impostos pela covid-19 à gestão pública.

Tradicionalmente, os estudos sobre políticas públicas voltam seu olhar para as fases de formação da agenda ou de formulação da política. Poucos deles, especialmente em se tratando do contexto brasileiro, têm se dedicado a aprofundar-se sobre a fase de implementação da política (LOTTA, 2015). Oliveira (2019) afirma que, ao analisar a implementação a partir da perspectiva local, as evidências que as pesquisas avaliativas revelam são decisivas para informar os tomadores de decisão, gestores que, na maioria das vezes, não estão "na linha de frente" e pouco conhecem sobre o cotidiano da implementação.

Conhecer os meandros desse processo é fundamental para que as políticas alcancem os resultados esperados e sejam efetivas. No caso do Reanp, como as escolas estão fechadas, a formação deslocou-se para as casas das famílias e dos profissionais da educação. Nesse sentido, a implementação do Programa articula as dimensões formativas sob outras lógicas, agregando, a essas, diferentes e novas variáveis, re-hierarquizando-as e, muitas vezes, entrecruzando-as, liquidamente. A materialização do processo de implementação mobiliza um conjunto heterogêneo de atores no território, que envolve, no caso das políticas de educação remota, docentes, estudantes, escolas, órgãos estaduais e municipais de gestão. Simultaneamente, as tecnologias de informação e comunicação e materiais produzidos para o ensino remoto alteram relações de trabalho e rotinas pedagógicas, promovendo mudanças nos comportamentos familiares.

A partir da contribuição de Pires (2019), os resultados das políticas de educação remota passam a depender da capacidade de organização estatal, mas também dependem diretamente da capacidade dos destinatários das políticas (como usuários das tecnologias) e dos implementadores (docentes que também são usuários das tecnologias) articularem as políticas em redes que não estão centradas no espaço presencial da escola. Consequentemente, os efeitos – ou os resultados – das políticas estão diretamente associados a como se dá esse processo, no nível local.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

A literatura sobre os efeitos da implementação de políticas públicas tem avançado nessa direção, revelando os efeitos inesperados desses processos. Iniciadas com pesquisas voltadas para a análise organizacional-institucional, as pesquisas de implementação concentravam-se em investigar como os diversos níveis de governo estavam estruturados e como esses arranjos relacionavam-se com os resultados das ações. Como tais pesquisas revelaram que os sujeitos envolvidos no processo de implementação importam – as burocracias não são neutras e desinteressadas, segundo Downs (1966) e Lipsky (1980), estudos sobre a dinâmica dos processos de implementação passaram a levar em conta o cotidiano das políticas, incorporando as rotinas, as interações, o comportamento dos burocratas, os valores, as crenças, a discricionariedade, a tradução e a interpretação –, elementos que são agregados às políticas ao longo de sua trajetória, conforme Oliveira (2019).

A partir das pesquisas feitas por Lipsky nos anos 1980, de acordo com Oliveira (2019), Oliveira e Peixoto (2019) e Oliveira e Daroit (2020) [dentre diversos pesquisadores do campo da implementação] esse processo leva outros e novos agentes públicos a ocuparem e transitarem nos territórios, mobilizando (novas) demandas, processos, dinâmicas, atores institucionais e sujeitos. Além deles, também os beneficiários das políticas são atores humanos com expectativas, interesses, percepções e significados que, em sua interação com os instrumentos e tecnologias e com os agentes públicos, geram dinâmicas que também podem modificar o desenho da implementação e promover resultados imprevistos e incoerentes com os objetivos inicialmente propostos.

Por se tratar de um programa emergencial, afirmamos que a SEE agiu de maneira vertical e improvisada, sem abranger todos os atores envolvidos, especialmente os que atuam na base – os burocratas de nível de rua, conforme expressão cunhada por Lipsky (1980). Ao desenhar e implementar um programa dessa maneira, a SEE, ao mesmo tempo que cumpre seu papel institucional, potencializa a discricionariedade dos atores envolvidos e os efeitos derivados desses processos.

Assim, em um estado com 853 municípios, 47 Superintendências Regionais de Ensino (SRE), marcado por profundas desigualdades regionais e sociais, a implementação do Reanp revela a complexidade desse processo, evidenciando as tensões, as contradições e as dificuldades inerentes à implementação do Programa. Tendo em vista o inesperado da situação enfrentada, consideramos que a formulação dessas iniciativas contou com um período de discussão e preparo reduzido, podendo resultar em textos políticos com maior possibilidade de ambiguidades e maior espaço discricionário para os implementadores.

Nesse cenário, esta pesquisa acompanha a trajetória desse processo em um contexto específico: a rede estadual de educação de Minas Gerais.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Questionamos *se* e *como* as iniciativas implementadas têm conseguido minimizar a probabilidade de aumento nas desigualdades educacionais previstas para o período. Para tal, este capítulo está organizado em três seções, além da Introdução e das Considerações finais.

Na primeira seção, apresentamos um panorama do estado de Minas Gerais, dando, ao leitor, subsídios para compreender sua diversidade e os desafios que advém dessa radiografia. Feito isso, a seção usa esse argumento para descrever a complexidade da educação básica, no âmbito da rede estadual, sob a coordenação da SEE. A segunda seção apresenta o Reanp, descrevendo cada um dos eixos do programa. Na terceira seção, a metodologia adotada nesta pesquisa é apresentada, seguida das análises, na seção seguinte. Como os dados foram categorizados em duas dimensões: (1) Aplicativo *Conexão Escola*; (2) Articulação entre as tecnologias do Programa, a quarta seção está organizada de modo a contemplar cada uma delas.

Um panorama sobre a diversidade regional e a complexidade da Rede Estadual de Educação de Minas Gerais

Segundo Queiroz (2001), o Estado de Minas Gerais é uma das regiões mais heterogêneas do país, a começar com a extensão de seus municípios. De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a extensão média dos municípios é de 690 km^2. Com aproximadamente 10,17% da população nacional, mais de 85% concentram-se nas áreas urbanas. É o estado com o maior número de cidades, totalizando 853 municípios, dos quais, 41 têm menos de 100 km^2 e sete têm áreas superiores a 5.000 km^2. Ainda segundo o mesmo autor, a desigualdade regional também é outro importante fator, coexistindo no estado regiões dinâmicas, modernas e com indicadores socioeconômicos de alto nível, com localidades atrasadas, estagnadas, que não oferecem a mínima condição de vida para a sua população.

Conforme os critérios de classificação definidos pelo IBGE, o estado é dividido em 12 mesorregiões e 66 microrregiões. As mesorregiões mineiras são: Noroeste de Minas, Norte de Minas, Jequitinhonha, Vale do Mucuri, Triângulo Mineiro/Alto do Paranaíba, Central Mineira, Região Metropolitana de Belo Horizonte (sede da capital mineira), Vale do Rio Doce, Oeste de Minas, Sul/Sudoeste de Minas, Campo das Vertentes e Zona da Mata.

De acordo com Abreu (2002), Minas tem o terceiro maior Produto Interno Bruto (PIB) do país, distribuído entre os setores de serviços, indústria e agropecuária. Entretanto, quando o PIB industrial é desagregado por região, os dados do estado revelam que, dos 14 municípios com PIB superior a R$ 500 milhões por ano, apenas um se encontra na região norte (o município de

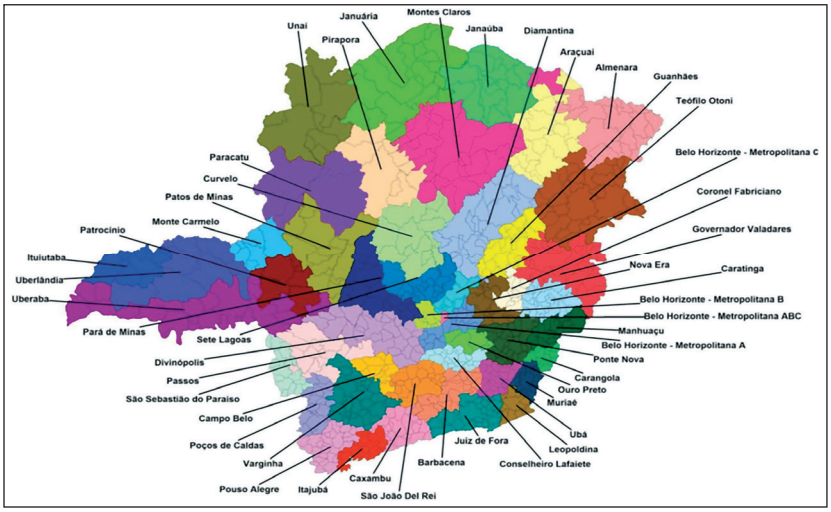
Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Montes Claros). Os outros estão localizados no Sul de Minas (Pouso Alegre e Poços de Caldas), na Zona da Mata (Juiz de Fora), no Triângulo Mineiro (Uberlândia e Uberaba), na RMBH e no Vale do Rio Doce (os municípios da região do Vale do Aço). Em relação ao PIB *percapita*, os autores informam que o estado tem um indicador 10% menor que a média nacional. Apesar de ser a terceira maior economia do país, Minas Gerais ocupa a nona posição quando considerado esse indicador, o que também revela a disparidade regional.

Minas Gerais é o segundo maior estado brasileiro em número de habitantes e o quarto maior em dimensões territoriais. Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PnadC) do IBGE (2018), a população estimada do estado é de 21 milhões de pessoas. Desse total, 74,8% utilizam *Internet* e 25,2% não utilizam. Ainda segundo o PnadC, 79,3% dos domicílios mineiros particulares utilizam *Internet*, 99,4% a utilizam via telefone móvel celular, 50,2% por meio de microcomputador e 14,7% por meio de *tablet*. Quanto à forma de conexão, 58% se dão via banda larga fixa e móvel e em 57,9%, somente via banda larga. Quanto à presença de aparelhos de televisão, a pesquisa aponta que 97% dos domicílios mineiros possuem.

Quanto ao panorama educacional, de acordo com o Censo da Educação Básica de 2019, a rede estadual de Minas Gerais atende 1.870.861 alunos, em 3.603 escolas, espalhadas em 853 municípios (INEP, 2020). No que se refere à gestão da SEE, o estado de Minas Gerais conta com 47 Superintendências Regionais de Ensino (SRE), que fazem a gestão da rede em nível regional. A Figura 1 apresenta essa estrutura.

Figura 1 – Superintendências Regionais de Ensino de Minas Gerais



Fonte: Minas Gerais – Série Histórica (2008–2017) (2017).

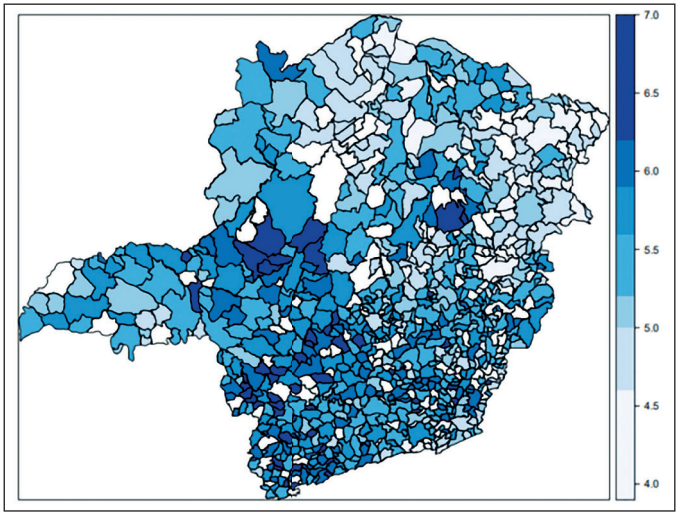
Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Do total de escolas estaduais, 3.288 estão localizadas em zonas urbanas (85,3% de alunos matriculados) e 324 em zonas rurais (14,7% de matrículas). A SEE também oferta Educação Especial Exclusiva (0,72%), abrigando aproximadamente 2.494 estudantes, além de Educação Indígena (contando com 17 estabelecimentos e 519 docentes), Educação Quilombola e Educação do Campo, atendendo 21 Escolas Família Agrícola (EFA) que abrigam 2000 estudantes em mais de 1200 comunidades, com o apoio do Governo do Estado. Do total de matrículas, 50,2% são de alunos do sexo feminino e 49,8% do sexo masculino. Além disso, 30,7% dos alunos matriculados se declaram brancos, 49.1% pardos, 6,2% pretos, 0,3% indígenas, 0.2% amarelos e 13,5% não declararam sua cor.

Quanto aos profissionais da educação estadual, Minas Gerais conta com 15.561 diretores escolares e emprega 96.783 professores, dentre os quais 35,5% são efetivos e 67,7% trabalham sob o regime de contratação temporária. Desses, 23,5% são do sexo masculino e 76,5% do sexo feminino. 11.5% têm até 29 anos de idade, 66,6% situam-se na faixa etária entre 30 e 49 anos e 21.9% têm 50 anos de idade ou mais. Quanto à raça/cor, 18,1% não declararam, 40,1% se declararam como brancos; 41,1% negros e 0,5% indígenas. No que se refere à remuneração desses profissionais, o salário docente varia entre R$ 1.455,30 e R$ 2.135,64, para jornadas de trabalho de 24 horas. A remuneração do diretor escolar é de R$ 6.741,48 e do Especialista em Educação Básica é de R$ 3.481,20.

Quanto ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), a Figura 2 traz o Índice de cada município do estado. Conforme exposto, as regiões/municípios mais escuros têm Ideb mais alto; as regiões/municípios mais claros têm Ideb menor.

Figura 2 – Ideb de los municípios de Minas Gerais



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do Inep (2019).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Com base na figura, observa-se contraste entre as mesorregiões mineiras. Enquanto Campos das Vertentes (Anos Iniciais: 6,7/Anos Finais do Ensino Fundamental: 4,5), Central Mineira (Anos Iniciais: 6,8/Anos Finais: 4,5) e Sul/Sudoeste de Minas (Anos Iniciais: 6,6/Anos Finais: 4,8) apresentam elevados valores de Ideb, o Norte (Anos Iniciais: 6,0/Anos Finais: 4,1), Jequitinhonha (Anos Iniciais: 6,2/Anos Finais: 4,2) e o Vale do Mucuri (Anos Iniciais: 5,6/Anos Finais: 3,7) apresentam índices mais baixos (INEP, 2019). A análise da Figura revela, portanto, a desigualdade regional do estado em relação ao desempenho educacional.

O desenho do Reanp e suas tecnologias

O Reanp foi implementado pela Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais (SEE), por meio da Resolução SEE nº 4310/2020. Segundo a SEE, trata-se de um conjunto de iniciativas para os alunos da rede pública estadual, cujo objetivo é garantir a continuidade do processo de ensino e aprendizagem dos estudantes durante o período em que as atividades escolares presenciais estiverem suspensas no estado, como medida de prevenção e enfrentamento à pandemia da COVID-19.

O objetivo da SEE é oferecer estratégias diversas para que todos os alunos tenham acesso aos materiais e para que as diferentes ferramentas alcancem o maior número possível de alunos. Nesse cenário, cabe aos professores estabelecerem a melhor forma de comunicação com seus alunos, o que vem sendo realizado via *e-mail*, telefone ou aplicativo de mensagens, por exemplo. Durante o período de suspensão das atividades escolares presenciais, os servidores em exercício nas Escolas Estaduais da Rede Pública de Educação Básica e de Educação Profissional de Minas Gerais, além de observar suas atribuições, já previstas na legislação vigente, deverão ainda guiar-se por orientações complementares da SEE para garantir a oferta do Reanp e a realização de outras ações extraordinárias, voltadas ao atendimento dos estudantes durante o período do Regime Especial de Teletrabalho.

No que se refere à oferta de Atendimento Educacional Especializado (AEE) no contexto do Reanp, cabe ao Professor de Apoio à Comunicação Linguagens e Tecnologias Assistivas, Sala de Recursos, Tradutor e Intérpretes de Libras e Guia Intérprete adaptar as atividades não presenciais para os estudantes da educação especial, utilizando-se de todos os recursos de acessibilidade possíveis e disponíveis com base nas necessidades identificadas no Plano de Desenvolvimento Individual (PDI) do estudante.

O Reanp organiza-se a partir da articulação de três eixos, que podem ser compreendidos como tecnologias: Plano de Estudo Tutorado – PET, Programa *Se Liga na Educação* e aplicativo *Conexão Escola*. Nesse contexto, com o

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

fechamento das escolas, os profissionais da educação estadual mineira deverão utilizar os diferentes recursos oferecidos pelas Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDIC), associadas às tecnologias do Programa. A Figura 3 apresenta as imagens institucionais de cada uma dessas tecnologias que constituem o Programa.

Figura 3 – Imagens das tecnologias do Reanp

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

O Plano de Estudo Tutorado (PET) é uma das ferramentas do Reanp, desenvolvida pela SEE e ofertada aos alunos, organizado considerando as matérias de todas as disciplinas previstas em cada etapa de ensino, conforme estabelecido no Currículo Referência de Minas Gerais (CRMG) e na Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Os arquivos são disponibilizados em volumes estruturados com um resumo do conteúdo e com exercícios de fixação no *site* Estude em Casa, da SEE; no aplicativo *Conexão Escola* e podem ser enviados por *e-mail* aos pais e/ou responsáveis dos alunos e dos professores. Aos estudantes sem acesso à *Internet*, a escola deverá assegurar a disponibilização do material impresso.

O Aplicativa *Conexão Escola* é a plataforma gratuita para os alunos e professores da rede pública estadual de ensino, que proporciona acesso aos vídeos editados do Programa *Se Liga na Educação*, aos PETs para *download* e salas de *chat* de interação entre alunos e professores. Pode ser acessado por dispositivos móveis com sistema operacional *Android* ou na versão *web*.

O Programa *Se Liga na Educação* é um programa em formato de teleaula, oferecido pela SEE com o apoio da Rede Minas e da Assembleia

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Ministradas por professores da SEE aos alunos da rede pública, as teleaulas são exibidas pela Rede Minas, de segunda a sexta-feira, entre 7h30 e 11h15, sendo que cada 20 minutos é dedicado a um ano de escolaridade. As videoaulas do *Se liga na Educação* são disponibilizadas no canal da SEE, no *Youtube* e no aplicativo *Conexão Escola*, para visualização assíncrona.

Metodologia

A pesquisa, de natureza exploratória, avalia a trajetória de implementação do Reanp em Minas Gerais, desenvolvendo-se a partir: (1) do levantamento dos marcos legais e institucionais do programa; (2) da análise do programa a partir de seus três eixos – as videoaulas disponibilizadas no *YouTube* (*Se Liga na Educação*), o aplicativo (*Conexão Escola*) e os cadernos de estudo (Planos de Estudos Tutorados – PET); (3) na terceira fase analisamos os comentários realizados pela audiência (pais, alunos, professores e outros) sobre o aplicativo *Conexão Escola* (professores, alunos e responsáveis) na *Google Play Store*. Como o aplicativo funciona como um *hub,* articulando as outras duas tecnologias do programa, entendemos que as postagens nesse ambiente e sobre essa tecnologia também diziam respeito aos demais artefatos e, consequentemente, sobre o programa em si.

Por se tratar de um estudo exploratório, optamos por levantar uma amostra não representativa e não aleatória dos comentários disponibilizados, considerando sua relevância, diferentes dias de postagem e distintos sujeitos (alunos, professores e responsáveis). Os dados, coletados entre os dias 25 de maio e 30 de junho de 2020, foram organizados em duas dimensões: (1) Aplicativo *Conexão Escola*; (2) Articulação entre as tecnologias do Programa. A análise dessas dimensões será apresentada na sessão seguinte.

Análises

Aplicativo Conexão Escola

O aplicativo *Conexão Escola* é a ferramenta que a SEE disponibilizou para que alunos, professores e responsáveis tenham acesso aos vídeos e materiais impressos criados, tanto por meio do telefone celular quanto no computador – *Conexão Escola web*. No aplicativo, os usuários podem ver as aulas que foram transmitidas pela TV e têm condições de baixar o PET, no formato PDF. O aplicativo, TV e PET são, portanto, três ações que devem ser

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

compreendidas de maneira integrada e transversal, uma vez que são canais de formação, com desenhos diferentes, apesar de complementares.

Desenvolvido pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais (PRODEMGE), mais de um milhão de usuários já baixaram o recurso para celulares, que, até o dia 30 de junho, só estava disponível para aparelhos que têm o sistema *Android*. Ainda que não seja possível saber quantos alunos e familiares têm telefones móveis com o sistema IOS, essa é uma questão que merece ser destacada.

Após baixar o aplicativo, o acesso é realizado por meio de número de acesso e senha. O usuário terá acesso apenas à sua escola, que aparece indicada na primeira tela. Alunos têm acesso aos materiais da série que estão cursando; professores, por sua vez, acessam todos os recursos de todas as séries. As salas de bate-papo, criadas um mês depois que o aplicativo foi lançado, estão disponíveis para alunos e professores. Para esses últimos, o aplicativo mostra uma sala para cada turma e série em que o professor leciona.

Os vídeos postados são divididos por série [1ª, 2ª e 3ª] e por área do conhecimento [Matemática, Ciências da Natureza, Ciência Humanas, Linguagens]. Especificamente para a 3ª série, os usuários podem acessar vídeos e materiais voltados para o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), além de um ícone para vídeos em que os professores tiram dúvidas dos alunos e tratam de temas específicos para o Exame. A Tabela 1 detalha os conteúdos por área.

Tabela 1 – Vídeos disponíveis no aplicativo "Conexão Escola Web"

	Área \ Ano Escolar	1º	2º	3º	Média de duração/vídeo	Avaliações sobre o Aplicativo
Conexão Escola Web	Matemática	06	04	10	20 minutos	5.686
	Ciências da Natureza [Química/Física/Biologia]	05	05	10	20 minutos	
	Linguagens [Língua Portuguesa/Língua Inglesa]	05	05	10	20 minutos	
	Ciências Humanas [História/Geografia/Filosofia/Sociologia]	05	05	10	20 minutos	
	Conteúdo do Enem	-	-	50	20 minutos	
	Tira Dúvidas		18		50 minutos	

Fonte: Elaborada pelos autores.

O PET está disponível para *download,* também por série. Entretanto, não estão separados por área do conhecimento, o que pode confundir o usuário. A sala de bate-papo restringe-se à troca de mensagens escritas. Não há símbolos, *emojis* e recursos de áudio e vídeo, como no *WhatsApp,* por exemplo.

Todos os aplicativos que têm o sistema *Android* estão disponíveis na *Google Play Store*, com suas respectivas avaliações. Para o caso do *Conexão Escola*, a nota dada pelos usuários é 2.8. A função "avaliação" desagrega a

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

nota por categorias [5-1], sendo 5 a maior nota e 1, a menor. Ao avaliar com uma nota, os usuários também podem escrever seus comentários, justificando sua posição. Ainda que a análise exploratória empreendida não tenha sido estatisticamente representativa, consideramos o universo de 5.305 postagens.

Os dados informam que há duas visões aparentemente contraditórias. Uma, com número expressivo de notas 5; outra, diametralmente oposta, com elevada concentração de avaliações muito ruins, o que poderia sugerir que a média estivesse enviesada. Como é possível filtrar as avaliações por nota, decidimos analisar as postagens que correspondiam às notas 5 e 1. A maioria das avaliações [5] correspondem a percepções negativas sobre a ferramenta, o que indica que a média [2.8] está distorcida e que seria ainda menor caso os usuários efetivamente tivessem selecionado o número que refletisse seus comentários, no nível qualitativo.

Como se trata de algo novo e que foi desenhado em regime de urgência, é expressivo o número de postagens que avaliam negativamente o recurso. Há muitas mensagens relatando a dificuldade em acessar; a inconsistência entre os dados cadastrados (número de matrícula, o que impede o acesso); o fato de o botão "voltar" obrigar o usuário a "logar" novamente e sobre a versão do aplicativo, que não é compatível com aparelhos mais antigos. Cada vez que o usuário acessar um vídeo, por exemplo e quiser regressar ao menu inicial, novo acesso será exigido, o que talvez possa ser explicado pela inabilidade dos usuários com o aplicativo ou inexperiência com relação ao seu uso. Os trechos abaixo evidenciam essas dificuldades e as avaliações negativas mais gerais sobre o recurso:

> Não se esqueçam que tem que chegar a todos os usuários e tem que pegar em Android mais antigo.
> as aulas demoram a cair no App.
> Ruim! É de dar dor de cabeça esse app. Vc passa até mal só pra cadastrar. Pior app feito na história da humanidade [aluno].
> App mal feito, e o pessoal que tem iphone? Só funciona em Android 5.1 pra cima, se eu coloco em segundo plano ele desloga do app, muito mal feito, mal organizado. Coloquem sistema de notificação pra avisar quando a aula vai começar [aluno].
> O app encerra a sessão cada vez que é colocado em segundo plano. Aí temos que digitar a senha e fazer login de novo. Como o professor vai ficar disponível para o aluno durante o período de aula com o celular unicamente na tela do app? Se você precisar fazer qualquer coisa no celular ou desligar a tela para economizar a bateria, tem que abrir tudo novamente. O app deveria manter o login depois de aberto, só encerrando a sessão se o usuário clicasse para fazê-lo [professor].
> As aulas deveriam ser disponibilizadas no mínimo em 720p 60fps, a resolução 360p não permite enxergar quase nada do que está no quadro.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Também há muitos comentários sobre as dificuldades em acessar o *chat.* As maiores reclamações podem ser agrupadas em cinco categorias: instabilidade; as mensagens desaparecem; não é possível gravar áudios e enviar documentos ou *links* que exibam seu conteúdo. Os excertos abaixo evidenciam isso:

> A ferramenta chat que seria o principal meio pelo qual o professor se comunica com os alunos não funciona [professor].
> O chat tem dado erro direto [aluno].
> O chat não permite o envio de arquivos como: documentos, áudios, vídeos ou imagens [aluno].
> O chat não permite que enviemos arquivos de nenhum formato, apenas link. Precisamos disso para melhor orientar nossos alunos. [professor].
> A tela de mensagens, às vezes, fica pequena aí é necessário atualizar frame e retornar. Se alguém entra e apaga a primeira mensagem o nome some junto e as mensagens seguidas desta pessoa também vem sem nome. E outro grande problema é não ser possível ver quem está presente na sala, só dá pra saber quando se manifestam, o q é ruim, pois alguns se manifestam e saem. Faltam recursos [aluno].
> O chat foi disponibilizado, e isso é muito importante, mas não tem notificações quando o aluno chamar no chat, nos moldes do que acontece no messenger ou no whatsapp [professor].

Por outro lado, há comentários elogiosos, ainda que em proporção muito menor. Ainda que não seja possível identificar a idade, a região e as condições associadas à infraestrutura e de ordem socioeconômica nas avaliações, tais postagens revelam que o recurso tem aspectos positivos. Nesses casos, deveria a SEE aprimorar os recursos, responder com mais rapidez as avaliações dos usuários e, obviamente, considerar a possibilidade de incorporar tal estratégia para o pós pandemia. Os excertos a seguir trazem algumas dessas percepções:

> Muito bom! Aqui o recado é dado. Por meio das aulas, minha filha consegue a direção e faz muitas atividades [responsável].
> Eu acho ele super legal da pra entender bastante as matérias [aluno].
> Gostei do App. Entrei nele de primeira. Tem todas as aulas completas., mais fora isso o App e excelente, além de ser muito fácil e simples. A qualidade de vídeo é muito boa. Recomendo [aluna].

Articulação entre as tecnologias do Programa

Essa categoria analisa como os usuários percebem as conexões entre o aplicativo e os demais canais e tecnologias de formação adotadas pela SEE – *Se Liga na Educação* e o PET. Como se trata de um programa articulado,

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

verificar *se* e *como* os usuários percebem a transversalidade entre as tecnologias contribui para melhor compreender o desenho e os efeitos pretendidos pelo programa, além de fornecer subsídios para a melhoria da gestão das ações empreendidas pela SEE e demais atores institucionais envolvidos.

Como a referência para os alunos é a educação presencial e a pandemia não deu a eles(as) condições (nem tempo) para adaptarem-se e transitar para novas modalidades, estratégias e abordagens, as reações dos alunos refletem insegurança, medo, solidão e despreparo. Três trechos reforçam esse argumento:

> Socorro! Quero minha sala de aula de volta! [aluno]
> Não vamos aprender em 20 minutos o conteúdo de uma aula inteira! Estou perdido. [aluno]
> Quase todos com quem conversei me dizem que não estão entendendo nada e não sabem como isso está funcionando. Estamos abandonados. [aluno]

Os comentários apontam claramente para a dificuldade que os alunos têm demonstrado em articular as tecnologias de formação assíncronas, os recursos e as mídias disponibilizadas pela Secretaria. Como, agora, são os alunos (e seus responsáveis) os principais encarregados pelo planejamento do percurso formativo com o apoio da SEE e dos professores, a gestão desse processo tem se mostrado complexa e confusa. Os excertos destacados tratam dessas questões:

> e aquele pdf obviamente traz as atividades correspondentes a cada matéria, mas como fazer se nem tem a aula para compreender? [aluna].
> Aparecem no meu app PET's de outras modalidades de ensino (p mim poderia aparecer só o PET do primeiro ano do ensino médio regular diurno, mas aparecem os de ensino integral, etc). Tenho que ficar procurando qual é o meu e perco tempo. É confuso [aluno].
> O PET tem perguntas que não fazem sentido, coisas nada a ver com a aula. Professores não checam se os alunos veem as respostas pela internet. Ainda tem aula que é junto, como História e Geografia [aluno].
> Como posso fazer as respostas se não tem vídeo para conferir ou o que ensine? [aluna].
> O conteúdo não condiz com a explicação que está sendo transmitida [aluna].
> Se as atividades fossem de acordo com a explicação que está sendo transmitida iria ajudar bem mais nos estudos [aluna].

Finalmente, cabe destacar a fragilidade da comunicação institucional, a precariedade da disseminação de informações cotidianas com relação aos conteúdos e o apoio em caso de dúvidas com relação às aulas, seus componentes curriculares, as atividades indicadas e as dúvidas que delas derivarão.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Em relação à problemas com o aplicativo e suas funcionalidades, não identificamos, na seção de comentários, respostas frequentes da PRODEMGE aos usuários do aplicativo. Com relação à SEE, os usuários relatam ter muita dificuldade em obter informações e tirar dúvidas. A maioria absoluta das questões levantadas não têm resposta. Os fragmentos abaixo ilustram esse ponto:

> Só gostaria que a Prodemge respondesse [aluno].

Da mesma forma, os usuários reclamam da ausência da SEE. Afirmam que as informações são vagas e que os canais de comunicação são insuficientes:

> por que por telefone não respondem, ou melhor, nem atendem ao telefone [aluno].
> SEE também, os telefones só ocupados, as informações são vagas [aluno].

Em uma situação de emergência, marcada por uma estratégia de formação que é radicalmente diferente daquela historicamente adotada (ainda que temporária), a comunicação é um ponto crucial para que as ações adotadas sejam menos traumáticas. Se os alunos não têm canais eficientes e eficazes para sanar suas dúvidas, como mantê-los motivados e comprometidos? Se os professores têm demonstrado dificuldades em comunicar-se com seus alunos, como assegurar que o processo de formação não seja tensionado e difícil?

Considerações finais

Neste artigo, analisamos a trajetória de implementação do Reanp a partir da percepção que os usuários têm sobre o aplicativo *Conexão Escola*. Por entendermos que o aplicativo opera como um *hub* que conecta as demais tecnologias do programa (sendo, ele mesmo, uma tecnologia), assumimos que os comentários sobre o aplicativo revelam, em boa medida, as impressões sobre o Programa.

Nesse sentido, o programa é, em si, uma tecnologia, conforme Latour (2005). Ainda que não seja o foco desse artigo analisar o Reanp a partir da conceção latouriana de tecnologias, importa destacar que as tecnologias, nessa concepção, são atores humanos e não humanos que estabelecem relações entre si e com o território. Em outras palavras, o Reanp é uma tecnologia mediada por atores não humanos – os artefatos, as normas, os procedimentos, as apostilas, os vídeos, o aplicativo, o canal no *Youtube*, dentre outros instrumentos que coexistem e dão materialidade à sua implementação.

Os atores humanos interagem, horizontalmente, com os não humanos. Essa é uma questão importante porque não há, *à priori*, uma hierarquia dos

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

humanos sobre os não humanos. Ao horizontalizar essa relação, os atores não humanos podem, inclusive, definir os fluxos que serão estabelecidos, alternando a relação e as dinâmicas de interação existentes.

Ao implementar um programa constituído por tecnologias – atores não humanos – essas tecnologias regulam, induzem e mobilizam os atores humanos – alunos, profissionais da educação, responsáveis e suas famílias – a criarem diferentes e novas práticas e estratégias de mediação e interação, alterando a dinâmica da formação escolar, os hábitos dos alunos, a rotina de trabalho dos professores, dentre outras questões que derivam desse processo.

Com o fechamento das escolas, as tecnologias acionadas pelo Reanp deslocam o território da escola para outros territórios, especialmente os domicílios. As casas tornam-se espaços porosos, líquidos, onde os sujeitos transitam entre sua vida privada e a vida pública. As crianças, ao mesmo tempo que são filhos e irmãos, são alunos. Professores, ao mesmo tempo que são docentes, são pais e responsáveis por outras crianças. As escolas foram fechadas, mas não deixaram de existir. Foram, portanto, deslocadas para outros espaços, com outros atores, outros processos, outras dinâmicas e outros artefatos. Nesse sentido, as escolas foram ressignificadas no espaço, já que, com a pandemia, diluíram-se nos territórios, a partir das casas dos alunos.

Se isso é verdade, aí reside uma questão-chave: a diversidade e a desigualdade regional e social do estado, já existente, antes da pandemia, é acentuada e agravada. os comentários analisados sobre o Programa revelam que sua implementação não chegou a todos os alunos, a todas as escolas, a todos os professores, a todas as casas. Também não contemplou as demandas específicas – os quilombolas, os indígenas, os alunos com deficiências, os alunos da Educação de Jovens e Adultos. Igualmente, não levou em consideração as questões associadas ao acesso à *Internet*, aos custos monetários e financeiros associados à aquisição de equipamentos e tecnologias. Ao implantar um programa homogêneo em todas as regiões do estado, a SEE lineariza sua ação, subalternizando os docentes, os alunos e suas famílias.

Os comentários analisados revelam que a visão adotada pela SEE sobre a gestão educacional é excludente e elitista. A SEE, ainda que seja a responsável pelo Programa, transfere para as famílias e professores a provisão da formação.

Se as Políticas Públicas são o Estado em ação, a implementação do Reanp pelo governo estadual mineiro evidencia a fragilidade gerencial da SEE (e do próprio Estado) em lidar com a gestão educacional em tempos de crise.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2019**. Brasília: INEP, 2020. Disponível em: http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da--educacao-basica. Acesso em: 2 jun. 2020.

LATOUR, B. **La Science en action**: introduction à la sociologie des sciences. Paris: La Découverte, 2005.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. **Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde**. Ed. Fiocruz, RJ, 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. **Série Histórica da Educação de Minas Gerais 2008/2017**. Belo Horizonte: SEE/MG, 2017.

OLIVEIRA, B.; DAROIT, D. Public Policy Networks and the Implementation of the Bolsa-Família Program: An Analysis Based on the Monitoring of School Attendance. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 28, 2020.

OLIVEIRA, B.; PEIXOTO, M. C. Trazendo à tona aspectos invisíveis no processo de implementação de políticas públicas: uma análise a partir do Programa Oportunidades. *In*: PIRES, R. R. C. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

OLIVEIRA, B. R. A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. **Revistas de Estudios Teóricos y Epistemológicos em Política Educativa**, v. 4, p. 1-17, 2019.

PIRES, R. R. C. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

UNESCO. **Suspensão das aulas e resposta à COVID-19**. Disponível em: https://pt.unesco.org/covid19/educationresponse. Acesso em: 5 jun. 2020.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

PARTE II

TESES E DISSERTAÇÕES PRODUZIDAS NO ÂMBITO DA REIPPE

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

AÇÕES DOS GESTORES ESCOLARES NO PROCESSO DE MATRÍCULA EM UMA ESCOLA MUNICIPAL CARIOCA

Diego Machado de Oliveira Almeida
Ana Pires do Prado
Rodrigo Rosistolato
DOI: 10.24824/978652514225.8.143-162

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Introdução

A matrícula é um procedimento inerente à rotina escolar em todo território brasileiro. No caso da rede municipal do Rio de Janeiro este processo é realizado sob a orientação da gestão central, a Secretaria Municipal de Educação (SME), que elabora anualmente um regulamento de matrícula que deve ser aplicado pelos gestores intermediários da rede e pelos gestores escolares. Os gestores escolares são centrais na implementação da política e os consideramos, neste trabalho, como burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980). A liberdade de ação dos gestores e a forma como agem tornam-se variáveis importantes no decorrer da implementação da política de matrícula. Aqui, descreveremos as configurações nas quais a gestão escolar organiza e implementa as decisões relativas à matrícula dos alunos, considerando também as ações discricionárias presentes nos processos.

Pesquisas já realizadas na rede municipal do Rio de Janeiro indicam que a distribuição dos alunos entre as unidades escolares não ocorre aleatoriamente, tendo a burocracia educacional um papel ativo no processo de concessão de vagas (COSTA; KOSLINSKI, 2012; MOREIRA, 2014; ROSISTOLATO; PIRES DO PRADO; KOSLINSKI; CARVALHO; MOREIRA, 2016; ROSISTOLATO; PRADO; MUANIS; CERDEIRA, 2019). Há também trabalhos, sobre a mesma temática, que demonstram que a política de matrícula no município do Rio de Janeiro é regulamentada, mas há espaços para os gestores agirem discricionariamente. Isso significa que os gestores têm níveis de liberdade de ação e ainda que sigam à risca a regulamentação dos processos de matrícula, podem tomar decisões que, por vezes, produzem resultados antagônicos ao que foi definido na legislação (CARVALHO, 2014; BARTHOLO, 2014; ROSISTOLATO; PRADO; MUANIS; CERDEIRA, 2019; OLIVEIRA, 2020).

As investigações citadas já apontavam a presença de ações discricionárias no decorrer dos processos de matrícula. As abordagens quantitativas

demonstravam o impacto de tais ações na distribuição de vagas na rede municipal; enquanto as qualitativas mapearam a perspectiva dos gestores sobre as suas ações. Faltava, no entanto, um investimento empírico no cotidiano da gestão escolar, para que pudéssemos refinar as análises dos microprocessos sociológicos desenvolvidos nas interações entre a gestão e as famílias. Optamos por um mergulho etnográfico em uma escola da rede municipal. Durante 15 meses observamos e participamos do trabalho diário da gestão, incluindo todas as ações relacionadas à matrícula escolar.

Para além desta breve introdução, o artigo discute a concepção de burocratas de nível de rua e sua atuação na burocracia escolar, analisa a legislação que rege o processo de matrícula na Rede Pública Municipal do Rio de Janeiro e apresenta os dados da observação participante realizada em uma escola da Rede Municipal do Rio de Janeiro.

Burocracia de nível de rua, gestores escolares e discricionariedade

A literatura internacional e nacional sustenta o argumento de que ações discricionárias dos gestores fazem parte do processo de implementação de políticas públicas (LIPSKY, 1980; MAYNARD-MOOD; MUSHENO, 2003; LOTTA, 2012). Segundo Lipsky, o burocrata em nível de rua é o agente responsável pela implementação de uma política pública, que age diretamente na ponta final de sua execução, em contato direto com o público destinado àquela política. Com isso, compreende-se que os gestores escolares podem ser interpretados como burocratas de nível de rua, uma vez que agem na implementação da política de matrícula em contato direto com o público-alvo: as famílias que desejam matricular seus filhos em uma das escolas da rede municipal.

Na perspectiva de Lipsky os burocratas de nível de rua se configuram como "*policy makers*" e, portanto, devem ser analisados como sendo parte fundamental do processo de execução e implementação das políticas públicas, visto que interferem de maneira considerável no formato de uma política. Para Lipsky (1980) há três premissas que definem o trabalho dos burocratas de nível de rua: (1) Eles trabalham em interação constante com os cidadãos; (2) Embora façam parte de uma estrutura burocrática, atuam com certa independência, com poder discricionário de tomar decisões; (3) As decisões tomadas por estes agentes têm impacto significativo nos cidadãos.

Em todas as políticas públicas há processos regulamentados e espaços de discricionariedade. Tal fenômeno ocorre porque o desenho das políticas é realizado com base em concepções gerais relacionadas às demandas da população e às funções do Estado; além, por vezes, de dados empíricos que fundamentam as demandas. Ocorre que, desde o desenho até a implementação

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

a política ganha outras configurações. Os agentes de Estado, ou burocratas em nível de rua, lidam com questões que são absolutamente imprevisíveis no momento da formulação da política, dentre elas a tensão permanente entre demanda e oferta. O que fazer quando a demanda pelos direitos garantidos por uma política em específico é muito maior do que a quantidade efetiva de recursos deslocados para a implementação daquela política? Como decidir, dentre pessoas com características socioculturais semelhantes quem seria ou não beneficiado por uma política que, caso dispusesse de mais recursos, atenderia todos os demandantes?

Michael Lipsky (1980) indica duas formas de atuação dos burocratas de nível de rua com o público-alvo das políticas públicas: atendendo a todos os indivíduos de forma equânime ou favorecendo determinados cidadãos de acordo com a leitura do burocrata sobre características e contextos ou troca de favores, estereótipos, conveniência e repasse de informações específicas. Lipsky (1980) defende que, em toda e qualquer política pública, haverá necessariamente ação por parte destes agentes, mas afirma também que para que seja possível analisá-las é preciso conhecer a sua estrutura de trabalho.

Maynard-Moody e Portillo (2010) delimitaram 5 questões para identificação dos burocratas de nível de rua e sua influência na implementação das políticas. São elas: (1) quem é e qual é o status do burocrata na organização em que atua? (2) qual é o público que interage com o burocrata? (3) qual é a função do burocrata na implementação da política? (4) qual é a autonomia do burocrata? (5) qual é a discricionariedade permitida?

Com relação ao contato que os burocratas desenvolvem com os "clientes cidadãos", este pode ser breve ou frequente, ocorrendo por meses ou anos, no qual se desenvolvem relações mais complexas (MAYNARD-MOODY; PORTILLO, 2010). Esta relação é imprescindível para que se entenda a influência que um burocrata pode exercer sobre a implementação de uma política, pois permite o desenvolvimento de sentimentos e raciocínios sobre seus clientes, o que o impede de ser imparcial (LIPSKY, 1980, p. 9). Além disso, à medida em que há uma relação com "seus clientes", os burocratas em nível de rua respondem às suas necessidades de modos diferentes, fazendo uso dos níveis possíveis de discricionariedade (MAYNARD-MOODY; PORTILLO, 2010).

Maynard-Moody e Musheno (2003) partiram do conceito de burocrata de nível de rua para analisar as práticas de agentes policiais, conselheiros e professores nos Estados Unidos. O trabalho demonstra como estes agentes atuam de maneira distinta, dependendo da situação vivenciada e das leituras que eles realizam sobre os cidadãos, avaliando de forma específica cada caso, com o argumento de que são mais conhecedores da realidade de cada um. Os burocratas em nível de rua desenvolvem seus próprios padrões quando

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

as regras de procedimentos a serem utilizados se revelam inadequadas ou insuficientes para o trabalho ou contradizem suas preferências. Essa liberdade de ação permite aos burocratas, por vezes, definir a distribuição de bens e serviços na sociedade, utilizando sua posição no cargo público.

Os burocratas agem no sentido de adequação da oferta à demanda, também considerando seus interesses pessoais. Ser justo nas percepções da burocracia de nível de rua significa responder aos cidadãos-clientes definindo as pessoas que são mais e menos merecedoras. Trata-se de um trabalho pautado por uma lógica pragmática e não idealista. Eles precisam fazer o que entendem que deve ser feito e não necessariamente o que é certo, gerando entre eles o orgulho de sua posição (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003, p. 95).

O conceito de burocrata de nível de rua também foi aplicado ao contexto educacional brasileiro. A pesquisa realizada por Oliveira e Paes de Carvalho (2016) analisa a implementação de uma política de correção de fluxo em uma escola da rede municipal do Rio de Janeiro, dando ênfase à atuação dos burocratas que estavam na ponta deste processo. Utilizando dados do censo escolar e 32 entrevistas realizadas com alunos, professores e gestores, as autoras apontaram para uma divisão dos alunos por parte dos professores e gestores escolares. Segundo o estudo, os estudantes eram agrupados em duas categorias: a dos“merecedores” e a dos “não merecedores”.

Os alunos ditos “merecedores” eram aqueles que os burocratas julgavam ter necessidades genuínas, bom caráter e serem esforçados. Recebiam esforços extraordinários dos funcionários para que tivessem a vaga nas turmas de correção de fluxo, mesmo sem possuírem as características necessárias para serem atendidos pela política. No entanto, o oposto também foi relatado: os alunos “não merecedores” possuíam todas as características necessárias para serem incluídos nas turmas do projeto, mas não recebiam a vaga. As autoras concluem que a compreensão destes funcionários sobre a necessidade, junto à percepção do merecimento do aluno, influencia na mobilização para atender às demandas apresentadas pelos alunos. Eles ressaltam que os agentes não atuam discricionariamente por falta de fiscalização ou regulamentação, mas por condições inadequadas de trabalho e a excessiva cobrança por parte dos superiores como provável explicação para suas ações (OLIVEIRA; PAES DE CARVALHO, 2016).

Tais achados confirmam que, como pontuado por Maynard-Moody e Musheno (2003), os burocratas de nível de rua, em certas situações, alicerçam suas ações em valores e percepções de justiça. Tais percepções de justiça são baseadas no entendimento dos agentes da burocracia sobre o merecimento dos cidadãos. Na sequência analisaremos a política de matrícula na rede municipal do Rio de Janeiro e as ações discricionárias dos gestores.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Matrículas no Rio de Janeiro: regulamentação e organização

As instituições escolares da Rede Municipal do Rio de Janeiro podem ser divididas em dois grupos que oferecem: (1) os anos de escolaridade referente a duas ou mais etapas; e (2) somente os anos de escolaridade referentes a uma etapa. Tendo em vista este cenário, é possível que um aluno seja matriculado em diferentes escolas para completar o Ensino Fundamental e, consequentemente, será preciso transitar mais de uma vez pelos processos e burocracias referentes à sua entrada em um estabelecimento escolar.

Além dessa configuração, a rede municipal possui desde 2009 diretrizes específicas para o processo de matrícula que são separadas em três modalidades: a matrícula inicial, a renovada e a matrícula por transferência. A matrícula inicial diz respeito à entrada de alunos novos na rede municipal do Rio de Janeiro. Por matrícula renovada entende-se o processo referente à continuidade do aluno na mesma unidade escolar. Já a transferência de matrícula ocorre por transferência interna ou remanejamento. A transferência interna é a transferência do aluno de uma unidade a outra da rede ao longo do ano letivo. O remanejamento configura-se pelo movimento de alunos de uma unidade à outra quando não há os anos de escolaridade subsequentes na unidade na qual estão matriculados. Durante este processo, a escola de origem do aluno, através da direção, indica a(s) escola(s) de destino. Caso a família não tenha interesse na escola indicada, pode optar por outra unidade através da transferência. O remanejamento acontece necessariamente no período compreendido entre o final do ano e o início do ano letivo seguinte e corresponde à maior parte das matrículas realizadas nas escolas. Anualmente a SME/RJ divulga uma nova resolução de matrícula, com o calendário, os documentos necessários para cada procedimento de matrícula e os critérios para a enturmação do ano seguinte[1].

O cronograma de matrícula inicia-se com as renovações dos alunos que darão continuidade ao ensino no mesmo estabelecimento escolar. Após as renovações, começa o remanejamento de alunos e em seguida abrem-se as inscrições para a matrícula inicial daqueles que estão iniciando a escolarização na rede municipal do Rio de Janeiro. Cada unidade escolar é responsável pela inserção das matrículas realizadas e das vagas existentes na plataforma virtual chamada Sistema de Gestão Acadêmica (SGA)[2].

Desde 2016 o primeiro passo para a realização da matrícula de um estudante é feito a partir da plataforma digital que pode ser acessada pelas famílias

1 Neste texto, analisamos as regras de matrícula contidas na Resolução nº 25, de 24 de outubro de 2017.

2 O SGA organiza a gestão da escola e indica o quantitativo de vagas em cada ano de escolaridade e em cada sala de aula. Segundo a resolução, os diretores são responsáveis pelos dados do sistema.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

através do site “matricula.rio”. Este momento é denominado “inscrição de matrícula” ou “pré-matrícula”. Caso haja maior demanda que oferta de vagas para as escolas selecionadas no ato da inscrição, o sistema sorteará uma vaga em qualquer escola da rede.

Após a inscrição, o responsável receberá a informação com a data para acessar a plataforma e saber a unidade para a qual seu filho(a) foi designado. Deve comparecer ao estabelecimento na data informada e com os documentos indicados na Resolução para a confirmação da matrícula: certidão de nascimento, cartão de vacinação, foto 3x4 e comprovante de escolaridade. A confirmação é realizada presencialmente na unidade para a qual o aluno foi encaminhado e, após análise da documentação, um dos funcionários da escola valida a matrícula no sistema. Este momento é denominado “confirmação de matrícula”. Em casos de descumprimento de alguma etapa, o aluno não terá a vaga e a vacância voltará ao sistema. O processo que se inicia com a inscrição online e termina com a confirmação presencial da matrícula do aluno na unidade escolar é denominado “primeiro momento de matrícula”.

O aluno que não obteve a vaga por descumprimento de uma dessas normas, bem como aquele que não tenha participado do “primeiro momento de matrícula” ou não tenha conquistado a vaga nas escolas selecionadas, terá outra oportunidade no “segundo momento de matrícula”. Assim como no processo anterior, o responsável fará a inscrição na plataforma digital, mas terá a opção de escolher entre as escolas que ainda possuem vagas. Diferentemente do primeiro momento, não há sorteio e a ordem de inscrição aparece como caráter seletivo para distribuição das vagas.

O “terceiro momento de matrícula” diferencia-se dos dois primeiros por não possuir a inscrição de matrícula digital e por não constar sua definição, regras e procedimentos na Resolução. O regulamento estabelece que após o “segundo momento de matrícula”, o procedimento deverá ser realizado diretamente nas unidades escolares. Isso significa que a inscrição e a confirmação de matrícula devem ser realizadas na unidade escolar de forma presencial. Não há delimitação de data, da documentação necessária nem do modo como deve ser executado. O “terceiro momento de matrícula” não é nomeado como parte do processo de matrícula no regulamento e é nomeado desta forma pelos gestores da escola pesquisada. Ele corresponde à grande parte do ano letivo, uma vez que se inicia ao final do segundo momento e não tem data definida de encerramento.

A análise do regulamento de matrícula nos permite afirmar que não há delimitação de todas as ações dos gestores escolares na implementação da matrícula. O “terceiro momento de matrícula” é deixado sob responsabilidade e gestão da unidade escolar. Mesmo que este tipo de matrícula não represente o

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

maior fluxo de entrada de alunos, a gestão controla todo seu processo durante a maior parte do ano letivo. Ademais, o regulamento não delimita seu cronograma, os documentos que devem ser cobrados e como o funcionário da escola deve proceder na inscrição e confirmação da matrícula. Sendo assim, cada unidade escolar possui liberdade para elaborar seus critérios e procedimentos para gerir as matrículas neste momento.

O responsável pelos procedimentos de matrícula na unidade escolar é o diretor. A Resolução de matrícula indica que cabe ao diretor escolar providenciar a confirmação da matrícula dos alunos novos e transferidos. Também é responsabilidade do diretor de unidade escolar manter o Sistema de Controle Acadêmico e/ou Sistema de Gestão Acadêmica atualizados, de forma a registrar novas matrículas que possam vir a ocorrer durante o ano. Compreende-se, portanto, que é função do gestor escolar a organização e implementação deste processo e que existem datas e critérios pré-definidos a serem seguidos. Porém, como veremos a seguir, a existência de uma regulamentação da matrícula no sistema público de ensino do Rio de Janeiro não anula os espaços de tomadas de decisão dos gestores escolares, de forma a permitir que estes formulem seus mecanismos de gerenciamento do processo.

Caminhos percorridos na pesquisa

Para analisar as ações dos gestores escolares no decorrer do processo de matrícula em uma escola municipal do Rio de Janeiro, utilizamos três fontes de dados: a legislação que rege o processo de matrícula para escolas da Rede Pública Municipal do Rio de Janeiro; dados coletados durante o trabalho de observação participante realizado em uma escola da Rede Municipal do Rio de Janeiro[3] ; e uma entrevista realizada com a diretora e a secretária escolar desta unidade no ano de 2016.

A estratégia metodológica da observação participante foi motivada por desejarmos compreender as microrrelações estabelecidas entre os gestores escolares, que entendemos como burocratas em nível de rua, e as famílias no decorrer dos procedimentos de matrícula realizados na escola. Realizamos um mergulho na vida cotidiana da escola, o que significa participar e observar as situações concretas da matrícula escolar dos estudantes[4].

O trabalho de campo foi realizado entre novembro de 2017 e janeiro de 2019. O estabelecimento oferece escolarização da Educação Infantil (Pré-escola) até o sexto ano do Ensino Fundamental e é considerado pela diretora

3 Não identificamos a escola para manter o anonimato garantido para a realização da pesquisa.

4 Para uma reflexão sobre etnografias em contextos educacionais, ver: Rosistolato e Pires do Prado (2014), Couceiro e Rosistolato (2022), Sá Earp (2009). Para uma reflexão sobre observação participante, ver Foote-Whyte (2005) e Valladares (2007).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

geral como uma "escola modelo", de "renome" e, por isso, procurada pelas famílias da região.

Observamos diversas interações entre a gestão da escola e as famílias no processo de matrícula: o remanejamento dos estudantes vindos dos Espaços de Desenvolvimento Infantil (EDI) para cursar as séries referentes à Pré-escola; o movimento dos alunos que completam o sexto ano e, através do remanejamento, saem com destino a unidades que oferecem os anos finais do ensino fundamental. Tanto a entrada quanto saída de alunos através do remanejamento são organizadas pelos gestores das escolas com auxílio da Coordenadoria Regional de Educação (CRE)[5]. Observamos também situações nas quais houve descontentamento por parte das famílias e ações diretas com o objetivo de reverter decisões oriundas do processo de remanejamento.

Outras interações observadas foram relacionadas à matrícula de alunos vindos de transferências internas que ocorrem ao longo do ano letivo, os alunos novos na rede e os processos relacionados ao "terceiro momento de matrícula". A análise do processo de matrícula dentro da escola nos possibilitou observar as ações dos burocratas no decorrer do ano, sendo possível também identificar os critérios, as tomadas de decisões e as motivações dos gestores ao agir de determinada forma.

A legislação de matrícula nomeia a direção da escola como a principal burocrata de nível de rua no processo de implementação da política. A escola pesquisada possui uma diretora geral e uma adjunta e seguindo a análise da legislação ambas seriam as burocratas de nível de rua[6]. A observação participante realizada nos permitiu identificar mais duas profissionais que exercem, de fato, funções que podem ser classificadas como de burocratas de nível de rua: a porteira da escola e a secretária escolar, destacando-se a atuação desta última. Privilegiaremos a descrição e a análise das ações da secretária por ser uma figura central na matrícula na escola observada.

A secretária é formada em administração e trabalha na escola desde 2012. Em 2016, realizamos a entrevista com a diretora geral, naquele momento novata na função, e já percebemos que a secretária tinha uma atuação direta na matrícula. Naquele momento a diretora demonstrava pouco domínio sobre o regulamento de matrícula e as plataformas digitais utilizadas para o lançamento de vagas (SGA) e para a matrícula (matricula.rio). Por outro lado, a secretária possuía conhecimento sobre as normas de matrícula

5 A Coordenadoria Regional de Educação (CRE) é a instância intermediária de administração das escolas. Para mais informações sobre o papel da CRE nas matrículas ver Oliveira (2020).

6 Para mais informações sobre a equipe da escola ver Almeida (2019).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

e seu funcionamento na escola. A observação participante realizada a partir de 2017 evidenciou que a diretora delegou à secretária escolar o uso e atualização dos dados da escola no sistema acadêmico, bem como o controle do processo de matrícula.

A partir do momento em que recebeu tais atribuições por parte da diretora, a secretária passou a ser responsável pela manutenção do SGA, inserindo o quantitativo de vagas na escola. Também é parte da sua rotina de trabalho a interação com as famílias no momento da confirmação da matrícula, procedimento realizado na unidade escolar. O contato direto com o público-alvo da política de matrícula e os mecanismos utilizados pela secretária para a concessão ou não de vagas, sem normas específicas e fiscalização, permitem que ela realize um conjunto de ações discricionárias.

Os merecedores e não merecedores das vagas

Conforme já descrito por Maynard-Moody e Musheno (2003), as ações dos gestores estão pautadas por experiências passadas, para facilitar o próprio trabalho ou corrigir erros de outros funcionários; e/ou pelo próprio exercício de sua função e as responsabilidades inerentes a ela. É na execução de determinada política que os burocratas de nível de rua utilizam suas percepções para decidir, sem necessariamente estarem pautados por critérios de equidade. A observação participante nos permitiu identificar uma característica que, por vezes, perpassava essas motivações: a classificação do público demandante da política. Havia dois grupos: os merecedores e os não merecedores da vaga. Entretanto, foi percebida a formação de um terceiro grupo que surge a partir de uma variável não controlada pelos gestores escolares: a informação. Chamaremos o terceiro grupo de “os não merecedores com vagas”.

A tabela abaixo apresenta as classificações realizadas pela gestão e as características dos responsáveis e alunos. Há uma oposição entre os “merecedores”, os “não merecedores” e os “não merecedores com vaga” tanto com relação ao comportamento dos responsáveis quanto à avaliação dos estudantes. Em relação aos “não merecedores” e aos “não merecedores com vaga” há uma distinção quanto à informação que a família tem sobre o sistema escolar. As famílias “não merecedoras com vagas” foram classificadas previamente como “não merecedoras”, mas utilizaram ativamente a quantidade de informação que possuíam sobre as normas do processo de matrícula e da escola e conseguiram a vaga, mesmo seguindo por caminhos interacionais mais áridos.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Tabela 1 – Perfil dos classificados

Classificação	Responsável	Aluno
Os merecedores	Comprometidos com a educação do aluno Comprometidos com as normas da escola	Histórico de alto desempenho
Os não merecedores	Pouco comprometimento com a educação do aluno Pouco comprometimento com as normas da escola Sem informações sobre regras da escola e da matrícula e/ou sem informação de experiências de terceiros	Histórico de baixo desempenho
Os não merecedores com vaga	Pouco comprometimento com a educação do aluno Pouco comprometido com as normas da escola Com informações sobre regras da escola e da matrícula e/ou com informação de experiências de terceiros	

Fonte: Elaboração própria a partir de Almeida (2019).

As classificações entre merecedores e não merecedores ocorrem com base nas percepções que a secretária escolar tem sobre o aluno e sua família, manifestas nas interações realizadas na confirmação de matrícula ou no pedido de vaga. Identificamos que para julgar e pautar a sua decisão de conceder ou não a vaga, a secretária apoiava-se em suas leituras pessoais sobre justiça e ética. Dessa forma, o momento da confirmação é utilizado pela burocrata para avaliar as atitudes das crianças e seus responsáveis de acordo com tais leituras e, dependendo de sua conclusão, procedimentos são adotados para a concessão ou não da vaga.

Observamos dois tipos de julgamentos realizados pela secretária: (1) os de cunho moral, em que são levadas em consideração as atitudes das famílias, tendo suas ações premiadas ou penalizadas com a concessão da vaga; e (2) os relacionados às expectativas sobre a criança, no qual o aluno é avaliado através de características como o desempenho e a escola de origem. Tais julgamentos corroboram com a análise de Maynard-Moody e Muscheno (2003) que indica que o processo de decisão do burocrata de nível de rua é norteado por valores morais e representações identitárias. Desta forma, as concepções da secretária sobre o que é certo e errado a auxiliam no julgamento do merecimento por parte do público que demanda vagas na escola observada.

O trecho abaixo, retirado do caderno de campo, descreve as interações desenvolvidas com uma senhora que compareceu à escola para confirmar a matrícula de uma criança durante o "segundo momento de matrícula" sem ter todos os documentos necessários. O regulamento de matrícula cita a

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

necessidade da apresentação da certidão de nascimento, declaração de escolaridade e documentos que comprovem a escolaridade para a confirmação da matrícula do estudante.

> A secretária atendia uma mulher que dizia ser "mãe de consideração" de uma futura aluna. A senhora explicou que a criança não é adotada legalmente, portanto, todos os documentos dela estão com o nome da mãe biológica. Ela contava também que a mãe biológica havia abandonado a criança sob seus cuidados, mas que agora exigia os documentos da criança para que voltasse a ganhar o valor do bolsa família. A secretária diz que fará a confirmação da matrícula, mas que para preencher os papéis relativos à bolsa família, a assinatura precisa ser a da mãe biológica. A senhora começa a chorar e a repetir "Pelo amor de Deus, moça! Eu tenho muito medo dela tirar minha filha de mim! Porque sou eu que cuido! É minha filha, já! Eu não faço questão nenhuma dessa bolsa família!". A secretária interrompe e pede para que ela pare de chorar: "senhora, eu entendo a situação, mas realmente eu não tenho o que fazer! Eu já estou fazendo vista grossa aqui para poder fazer a matrícula, já que você não me trouxe a declaração (de escolaridade) dela, mas para a bolsa família, essa mulher tem que vir aqui assinar! Fala com ela!". A senhora então para de chorar e balança afirmativamente a cabeça (DIÁRIO DE CAMPO, 1 fev. 2018).

A "vista grossa" da secretária para a falta de documentação é justificada pelo enquadramento desta "mãe de consideração" no rol dos merecedores. A história contada à secretária é suficiente para convencê-la de que se trata de uma família comprometida e afetuosa, comovendo a burocrata e resultando na confirmação da matrícula.

O comprometimento aparente dos responsáveis com a escolaridade do aluno é uma característica relevante e positiva para a secretária. Outro trecho retirado do diário de campo sustenta esta reflexão:

> [...] ela (secretária) me conta que ano passado (2017) aconteceu uma das situações mais comoventes de sua carreira. Segundo ela, um responsável de aparência muito humilde e aspecto muito cansado entrou na escola. Tratava-se de um catador de lixo que queria fazer a confirmação da matrícula de seu filho. Segundo ela, antes de ir à escola, o senhor teria procurado a CRE para saber como prosseguir para confirmar a matrícula do filho. O funcionário da CRE teria informado os documentos que ele precisaria levar até a unidade, porém o senhor percebeu que não possuía um deles. Como a antiga escola da criança ficava em Juiz de Fora, em Minas Gerais, ele perguntou ao funcionário da CRE se havia a possibilidade de realizar a matrícula sem o documento. Após a negativa do funcionário, o senhor

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

> teria voltado à cidade de bicicleta, pois não possuía dinheiro suficiente para outro transporte. Agora com os documentos em mãos ele tentava a confirmação com a secretária. A burocrata afirma: "Dá para acreditar nisso? Deixar o cara voltar de bicicleta só pra pegar um documento? Se ele tivesse vindo aqui antes, eu teria mandado ele entregar depois! Ou falar para alguém lá mandar por e-mail! Como ninguém falou isso para ele? Absurdo!". Ela conta que confirmou a matrícula, mas faz uma observação: "na verdade estava até faltando o original de alguns documentos, e outro documento lá estava com a data errada, mas claro que eu fiz a matrícula, né!" (DIÁRIO DE CAMPO, 15 jan. 2018).

Observa-se que características como as roupas e a aparência do responsável são levadas a "julgamento" e que junto à história narrada pelo "pai" compõe um contexto em que ele é classificado como um responsável determinado e comprometido com a escolarização de seu filho. Na perspectiva da gestora ele é um merecedor da vaga. Para que essa vaga possa ser preenchida pelo merecedor, a secretária dispensa a comprovação dos documentos e critica os burocratas que seguiram as normas.

Se para os merecedores eram dadas oportunidades de confirmação de matrícula, mesmo sem todos os pré-requisitos descritos no regulamento, para os não merecedores as regras burocráticas eram utilizadas como justificativas para a recusa.

> Um pai, acompanhado de dois filhos, chegou à secretaria. Segundo o homem, havia ainda um terceiro filho e era sobre esta criança que ele gostaria de falar. O senhor conta que o filho que não estava presente havia estudado na escola, mas saiu do Rio de Janeiro, se transferindo para uma outra instituição no Maranhão. Ele diz que esta criança estava apresentando muita dificuldade de adaptação e que por isso queria que ele voltasse para esta escola. A secretária falou que ele deveria fazer a matrícula como todos os outros, mas que a data já havia passado. Ele deveria esperar o segundo momento de matrícula para tentar a vaga. Um dos filhos perguntou: "Se minha mãe vier aqui, você não consegue dar um jeitinho, não?". A resposta da secretária foi: "Não, não vai mudar nada!". Logo após a saída da família a secretária disse "pais assim me irritam! Parece que acham que isso aqui é a casa da mãe Joana! Tira e põe a criança o tempo todo! Eu nem vi se a criança ainda está no sistema, talvez até esteja! Também não sabem nem perguntar direito!" Caso a criança ainda constasse no sistema, seria possível sua volta para a escola sem passar pela inscrição (DIÁRIO DE CAMPO, 12 jan. 2018).

O fato de existir uma movimentação prévia, em um curto espaço de tempo, é analisado pela secretária como uma característica de familiares não preocupados com a escolarização do aluno. Além disso, a burocrata interpreta

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

que famílias como essa poderiam trazer problemas para ela no futuro, com novas movimentações da matrícula da criança. Dessa forma ela age de modo preventivo, dificultando o acesso do aluno ao não olhar o sistema. Sobre a situação descrita acima, ela nos disse:

> Os pais hoje em dia não querem nada com a hora do Brasil! Leva o menino para outro estado, aí qualquer probleminha já quer trazer o menino de volta! Isso não é bom para a criança! Sempre deixam para fazer tudo na última hora, aí dá alguma merda e vem me pedir para dar jeitinho!" (DIÁRIO DE CAMPO 12 jan. 2018).

No decorrer da observação houve outros casos de não concretização do processo de matrícula devido à falta de documentos exigidos pela secretária. A funcionária justificava seu procedimento afirmando que a plataforma digital não informava a relação correta de documentos exigidos pela própria CRE, e que depois a CRE exigia tais documentos da escola, o que causava problemas gerenciais de toda ordem. Porém, não há nenhuma descrição de tais documentos solicitados pela funcionária no regulamento que rege o processo de matrícula. A secretária os solicita por julgar que estes documentos podem vir a ser necessários em algum momento futuro.

> O sistema não fala pra eles os documentos certos, aí chegam aqui cheio de coisa faltando! [...] Eu sei que pede certidão de nascimento, carteira de vacinação... Mas só pra começar, já não pede os originais de nada disso, aí aparece um monte de gente aqui sem os originais! Também não pede comprovante de residência, identidade e cadastro de pessoa física do aluno e nem dos responsáveis. Mas aí depois fazem que nem um ano: a CRE liga pra gente e cobra o CPF de todos os alunos! Por isso que aqui a gente já cobra isso tudo (DIÁRIO DE CAMPO, 11 jan. 2018)

Em outro cenário convergente, a ausência de documentos é novamente utilizada para a negação da confirmação de matrícula.

> Uma pessoa esperava no corredor com uma pasta de papéis na mão. Como a secretária estava ocupada, a mesma me pediu para verificar com a senhora que aguardava ser atendida qual o motivo da sua ida à escola. A senhora me informou que era avó de um aluno que teria sido remanejado para a escola e gostaria de fazer a confirmação de matrícula. A secretária ouviu e gritou de dentro da sala: "minha senhora, você sabe que era pra você ter vindo faz tempo já, né?". A avó respondeu negativamente e se justificou falando que a mãe do aluno disse que ela deveria ir neste dia. A secretária a atendeu e perguntou sobre os originais dos documentos. Como a senhora não os possuía, a secretária disse em tom irritado: "aí fica difícil! Olha, vou precisar

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

> do original, tá?". A senhora aparentemente constrangida deixou o local sem efetuar a confirmação e sem novas perguntas. Não tive novas informações sobre a volta da senhora à escola (DIÁRIO DE CAMPO, 1 fev. 2018).

A avaliação não se restringe ao responsável. Os estudantes também são classificados e "ajudam" ou "atrapalham" nas definições das famílias como merecedoras ou não merecedoras de vagas. No caso abaixo, o conhecimento do histórico escolar do aluno é crucial para que a secretária atue, fora de suas funções, influenciando o responsável.

> Um pai chegou à secretaria perguntando pela nota de seu filho. Como o aluno estava em recuperação, sua nota ainda não tinha sido divulgada. O pai contou sua intenção de tirar seu filho da escola e mandá-lo de volta à Paraíba caso sua nota permanecesse baixa. Ele disse que o trouxe para o Rio na expectativa que fosse melhor para a criança, mas isso não parecia estar acontecendo já que as notas do aluno eram baixas. A secretária afirmou que o filho provavelmente não iria passar e o parabenizou pela atitude: "olha, se o senhor não está dando conta, o certo é isso mesmo! Melhor deixar ele com a família lá! E olha, o senhor dá uma puxada na orelha dele que ele tá precisando, viu?". Quando o pai se retirou, a secretária me contou que: "esse menino é lindo! Uns olhões verdes! Mas não quer nada com nada!". Ela me contou também que há pouco tempo a professora da criança em questão descobriu que ele era "quase um analfabeto!". [...] Mais tarde, soube que o aluno havia sido transferido para o estado da Paraíba (DIÁRIO DE CAMPO, 14 fev. 2018).

Verifica-se, portanto, que a ação da burocrata desestimulando a continuidade do aluno na escola é pautada em seu histórico comportamental e de desempenho. Seu julgamento foi decisivo para a definição do corpo discente da unidade para o ano letivo seguinte.

A análise das ações da secretária escolar corrobora com a tese de que a ação discricionária é norteada por normas, valores e elementos culturais que derivam da vivência e percepção dos atores. A discricionariedade é um processo moral que classifica pessoas e grupos sociais e acaba por definir o que é certo ou errado e quem pode ou não ter acesso a bens públicos (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003).

Porém, nota-se que algumas ações da funcionária dificultando a matrícula, só foram possíveis pelo desconhecimento das normas por parte dos cidadãos-clientes. Ao identificar a variável "informação", percebemos que o poder de ação da secretária variava conforme o grau de informação das famílias sobre as normas que regem o processo da matrícula e as regras da escola. O trecho a seguir demonstra como a inexistência de alguns dados do

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

aluno faz com que a secretária julgue a família como pouco comprometida com a escolaridade da criança e dificulte a obtenção da vaga.

> Uma avó de um aluno comparece à escola para realizar a confirmação de matrícula de seu neto. Ao ser perguntada sobre algumas informações da criança como número de contato e nome completo dos pais, a senhora diz não saber responder, o que causa uma aparente irritação na secretária. Mesmo se tratando de dados não obrigatórios e, portanto, tendo a vaga garantida na escola, a secretária diz que só poderá efetuar a confirmação com esses dados e orienta a senhora voltar mais tarde (DIÁRIO DE CAMPO, 14 dez. 2017).

Casos como esse são dos não merecedores. A responsável desconhece o funcionamento dos processos ali executados e ignora o fato de não ter obrigatoriedade normativa do que foi solicitado, facilitando a ação da funcionária. A desinformação sobre as regras de matrícula, sobre o funcionamento da escola e dos seus direitos e deveres passa a ser uma característica importante para a não garantia da vaga.

Ao mesmo tempo, as famílias que possuem informações sobre os processos escolares diminuem o poder discricionário da funcionária. Observamos ocasiões nas quais as famílias, mesmo tendo o caminho dificultado por não passarem no filtro de merecedores da secretária, conquistaram a vaga por conhecerem as normas do processo de matrícula e da escola. O recorte do caderno de campo destacado a seguir descreve um desses casos:

> São 13h quando atendo o interfone. Uma mãe atende e diz que veio para realizar a confirmação da matrícula do seu filho, que veio através de transferência externa. As gestoras me dizem para falar para ela que o horário para fazer isso já havia acabado, mas a mãe questiona, falando que sabe que o horário de atendimento da escola é até 13:30 e por isso ela deveria ser atendida. Passo a reclamação adiante e a diretora pede para que eu abra o portão, contrariando a vontade da secretária, que afirmava que a confirmação não deveria ser feita: "já até desliguei o computador!". [...] A secretária inicia o atendimento afirmando que: "O horário é até 13:00 horas, viu? Até 13:30 é outra coisa!", a mãe não respondeu. [...] Durante o atendimento com a secretária, a mãe explica que sua filha já havia estudado na escola, passou um ano fora e agora estava retornando. A secretária respondeu em voz alta: "É assim, né? Tira e bota toda hora, parece até que é a casa da mãe joana isso aqui!". A confirmação foi realizada (DIÁRIO DE CAMPO, 11 jan. 2018).

A secretária não concorda com a atitude dos responsáveis que procuram a escola no final do horário de atendimento ou fora do horário. Ela acredita

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

que os pais que o fazem "não querem nada com a hora do Brasil" e esta característica contradiz seu ideal de comprometimento que o responsável deveria possuir. Além disso, a chegada da mãe naquele horário prejudicou a organização que a secretária pretendia para o momento.

O trecho explicita que a secretária classifica a família como não merecedora, entretanto, diferentemente do observado em outros casos, a funcionária – que estava prestes a impedir a mãe de realizar a matrícula – tem seu poder de ação reduzido. A informação sobre as normas é um fator que influencia a liberdade de ação dos burocratas de nível de rua e permite ao cidadão cliente pressionar e negociar com o gestor e, assim, "escapar" da não obtenção da vaga.

Considerações finais

A análise da legislação e a observação da rotina escolar nos procedimentos de matrícula na Rede Municipal do Rio de Janeiro nos permite afirmar que os gestores escolares são burocratas de nível de rua, pois encontram-se na ponta de uma política, na intermediação entre o Estado e o público-alvo e com atuação efetiva no cotidiano escolar.

Os diretores escolares da Rede Municipal seriam os burocratas centrais na implementação da política de matrícula. No entanto, na escola pesquisada observamos que a secretária é quem atua e controla este processo. É a responsável pelo contato com os cidadãos-clientes e sua liberdade de ação se dá em diálogo com as regulamentações das estruturas burocráticas, da fiscalização de suas ações e varia conforme a interpretação individual de cada cidadão perante o contexto que se apresenta.

A observação participante das interações nos momentos de matrícula nos possibilitou perceber a classificação das famílias e dos estudantes como merecedores ou não merecedores da vaga na escola. A classificação ocorre com base na percepção que a secretária escolar tem sobre os alunos e suas famílias no decorrer das interações desenvolvidas no momento da confirmação de matrícula ou no pedido de vaga.

O estudo realizado confirma as teorias que o orientaram. Tem-se um cenário no qual uma secretária atua em situações que extrapolam não somente as regras burocráticas relacionadas à matrícula, mas seu próprio cargo. Em tese, não cabe à secretaria definir os destinos escolares dos estudantes, mas o fato de a secretária ocupar esse lugar de poder permite que ela se consolide como uma agente central na vida escolar das crianças.

Se considerarmos que a unidade analisada faz parte do grupo seleto de escolas de alto prestígio na rede municipal carioca, temos uma situação na qual ela se configura como um espaço de seleção. Os alunos merecedores

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

são aqueles lidos como filhos de famílias participativas e com alto desempenho acadêmico. Trata-se de uma balança desequilibrada na qual o único fiel possível é a quantidade de informação que as famílias – as não merecedoras – tem do sistema e o quanto estão dispostas a enfrentar as decisões discricionárias realizadas pela secretária. Receber a crítica sobre "tirar e botar" a criança na escola toda hora e estar fazendo a escola de "casa da mãe joana" e ainda assim permanecer exigindo o cumprimento de um direito reconhecido pela família configura-se como ação suficiente para a garantia das vagas por famílias classificadas como "não merecedoras". Tem-se também que a posse de informações sobre o sistema e a disposição para interações conflituosas garantem as vagas, mas não necessariamente a legitimidade dos estudantes na escola após a matrícula.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. M. O. **Ações dos gestores no processo de matrícula dos alunos em uma escola municipal do Rio de Janeiro**. 2019. 122 f. Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

BARTHOLO, T. L. **Segregação escolar na rede municipal do Rio de Janeiro**: causas e consequências. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

CARVALHO, J. T. **Segregação escolar e a burocracia educacional**: uma análise da composição do alunado nas escolas municipais do Rio de Janeiro. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

COSTA, M.; KOSLINSKI, M. C. Escolha, estratégia e competição por escolas públicas. **Pró-Posições** (UNICAMP), v. 23, n. 2, p. 195-213, 2012.

COSTA, M.; ROSISTOLATO, R.; PRADO, A. P. "Talvez se eu tivesse algum conhecimento...": caminhos possíveis em um sistema educacional público e estratificado. **Interseções**, Rio de Janeiro, UERJ, 2012.

COUCEIRO, Luiz A.; ROSISTOLATO, Rodrigo. Etnografia e Tempo nos Estudos Educacionais. **Ilha – Revista de Antropologia**, Florianópolis, v. 24, n. 2, e82327, p. 51-73, maio 2022.

FOOTE-WHYTE, William. **Sociedade de esquina**: a estrutura social de uma área urbana pobre e degradada. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2005.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation, NY, 1980.

LOTTA, G. S. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. *In*: FARIA, C. A. (org.). **Implementação de Políticas Públicas**. Teoria e Prática. Editora PUC-MINAS, Belo Horizonte, 2012.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, Teachers, Counselors –** Stories from the Front Lines of Public Service. The University of Michigan Press Ann Arbor, 2003.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

MAYNARD-MOODY, S.; PORTILLO, S. Street-level bureaucrats theory. **The Oxford Handbook of American Bureaucracy**, 2010.

MOREIRA, A. M. **Escolha e acesso às escolas municipais do Rio de Janeiro**: um exercício de navegação social. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

OLIVEIRA, M. M.; PAES DE CARVALHO, C. Enfrentando o fracasso escolar no nível local: a atuação discricionária de professores e diretores escolares na implementação de uma política educacional. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 549-570.

OLIVEIRA, R. W. **Dinâmicas de produção e reprodução de estigma e reputação nos procedimentos de matrícula entre escolas municipais do Rio de Janeiro**. 2020. 155 p. Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

PRADO, A. P. Os diretores e as culturas de gestão: um estudo nas escolas públicas do Estado do Rio de Janeiro. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 4, p. 332-350, 2009.

RIO DE JANEIRO. **Resolução secretaria municipal de educação**, n. 25, de 24 de outubro de 2017.

RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Educação. **Portaria E/SUBG/CP**, n. 21, de 5 de novembro de 2009.

ROSISTOLATO, R. P. R.; PIRES DO PRADO, A. P. **Etnografia em pesquisas educacionais**: o treinamento do olhar. Linhas Críticas (UnB), 2014.

ROSISTOLATO, R.; PRADO, A. P. do; MUANIS, M.; CERDEIRA, D. Burocracia educacional em interação com as famílias nos processos de matrícula escolar na cidade do Rio de Janeiro. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 13, n. 43, dez. 2019.

ROSISTOLATO, R.; PRADO, A. P.; KOSLINSKI, M. C.; A; MOREIRA, A. A.; CARVALHO, J. T. Dinâmicas de matrícula em escolas públicas na cidade do Rio de Janeiro. **Pro-Posições**, Campinas, v. 27, n. 3, p. 237-262, 2016.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

SÁ EARP, M de L. A cultura da repetência em escolas cariocas. **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 17, n. 65, p. 613-632, out./dez. 2009.

VALLADARES, Lícia do Prado. Os dez mandamentos da observação participante. **Rev. bras. Ci. Soc.** [on-line], v. 22, n. 63, p. 153-155, 2007. ISSN 0102-6909.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA EM UM MUNICÍPIO BRASILEIRO

Flávia Pedrosa de Camargo
DOI: 10.24824/978652514225.8.163-180

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Introdução

O presente trabalho buscou investigar a implementação das políticas públicas da educação inclusiva em um município localizado no interior do país a partir da percepção dos agentes implementadores. A pesquisa foi realizada na cidade de Corumbá/MS, município considerado polo na implantação de programas de educação inclusiva do governo federal (KASSAR *et al.*, 2018).

Os trabalhos foram iniciados no ano de 2016 e constitui-se através de três etapas: levantamento de dados sobre a rede municipal, aplicação de questionário nas escolas da rede urbana e, por fim, observação e entrevistas em três escolas escolhidas durante a segunda fase. A escolha das escolas considerou a quantidade de estudantes com deficiência matriculados, a estrutura das unidades escolares levando em conta diferentes contextos organizacionais (sendo duas delas com salas de recursos multifuncionais e professores de apoio e uma terceira unidade que não contava com esses recursos) e a quantidade de profissionais que responderam ao questionário da segunda fase da pesquisa.

Assim, iniciaremos o presente texto apresentando um breve panorama das políticas da educação inclusiva, em seguida abordaremos os aspectos da implementação das políticas públicas, considerando a atuação e percepção dos agentes implementadores. Posteriormente apresentaremos o percurso da pesquisa, seus resultados e as considerações finais do trabalho.

Um breve panorama das políticas da educação inclusiva no Brasil

Os anos de 1980 constituem-se como um marco na construção das políticas sociais no Brasil, sobretudo a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Dentre as mudanças trazidas, ressaltamos o artigo 211, que estabelece que os entes federados devem organizar os esquemas de ensino estabelecendo um regime de colaboração com uma significativa transferência de funções, decisões e recursos do plano federal para estados e municípios. Assim, a Constituição de 1988 preconiza um novo quadro de responsabilidades

educacionais que altera o arranjo federativo brasileiro das relações entre o Estado e o setor privado lucrativo e não lucrativo (BONAMINO, 2003). A descentralização constituiu-se como um princípio norteador de reformas do setor público, aliada às reformas de governos neoliberais em escala global que contavam com o apoio de instituições multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (MELO, 1996).

No ano de 1995, o Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado limitou os investimentos em políticas sociais, até então garantidas pela "Constituição Cidadã". No campo legal, as principais mudanças ocorreram no aumento do controle social sobre os gastos públicos e a implementação do princípio da eficiência na administração pública, medidas baseadas em um modelo gerencial (NEY; GONÇALVES, 2020).

É nesse contexto que as políticas educacionais da educação inclusiva se estabelecem no Brasil. A reforma administrativa, além de restringir os investimentos com políticas sociais, estimularam a criação de Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil e de Interesse Público (OSCIPS) com o objetivo de transferir a execução das políticas sociais para o setor privado (NEY; GONÇALVES, 2020). No campo das políticas da educação inclusiva, o estímulo às organizações sociais possibilitou um aumento da publicização, que transfere recursos públicos para instituições privadas de caráter filantrópico. Importante ressaltar que as instituições "privadas", sobretudo no setor do atendimento especializado para pessoas com deficiência, apresentam-se durante toda a história da Educação Especial como instituições fortes, com lugar garantido no discurso oficial, chegando a confundir-se com o atendimento "público" (KASSAR, 2001, grifos da autora).

No bojo das políticas educacionais temos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), que reafirma o dever do Estado com a garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino e institui a Educação Especial como uma modalidade educacional. Bonamino (2003) afirma que no nível político-institucional, as inovações do campo educacional no período de 1990 adotam medidas que tem por objetivo a descentralização administrativa, financeira e pedagógica, no entanto, ainda é passível observarmos uma centralização do governo federal em relação às políticas da educação quanto às suas diretrizes, a exemplo dos parâmetros curriculares e as avaliações externas nas instituições.

O termo inclusão passa a fazer parte do discurso educacional brasileiro desde os anos 1990, sobretudo a partir da abertura das agências multilaterais para as demandas da promoção de direitos humanos e programas sociais (KASSAR, 2011a). As políticas voltadas para a educação especial e inclusiva ganham força a partir dos anos 2000, a exemplo da implementação das Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica (2001), Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade (2006), Política Nacional da Educação Especial

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008), Plano Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência – Plano Viver sem Limite (2011). Importante ressaltar que as políticas implantadas pelo governo federal atendem às demandas oriundas de documentos internacionais que promulgam a necessidade de os países signatários alcançarem metas referentes à universalização da educação.

> Em face dos programas e ações descritos, podemos afirmar que, na esteira do movimento histórico, as atitudes do governo dirigidas às pessoas com deficiência estão pautadas pelos princípios da plena participação social e equidade de oportunidades, conforme previsto na Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Contudo, ao mesmo tempo que homologam a legislação vigente estabelecendo políticas regulares e de Estado, e trazem as vozes dos movimentos sociais para dentro do governo, estabelecem políticas de governo por meio de um conjunto de programas esparsos e pontuais com foco em agrupamentos específicos e na redenção dos processos históricos de exclusão (SOUZA, 2013, p. 87).

Outro ponto de destaque é que essas políticas contribuíram para o aumento das matrículas de alunos com deficiência na escola regular (KASSAR, 2011b; CAIADO *et al.*, 2014; CAMARGO; PAES DE CARVALHO, 2019), no entanto, o aumento do acesso denota outras demandas ainda não contempladas em sua totalidade pelas políticas. Nesse sentido, Rebelo e Kassar (2017) ressaltam que muitas vezes o direcionamento das ações acompanha a perspectiva econômica e não a pedagógica, o que impõe limites na implantação das políticas. Tal situação afeta "diretamente a educação brasileira e estão presentes em diversos segmentos: desde a formação de professores para a educação inclusiva ao tipo e alcance do atendimento educacional especializado disponibilizado" (REBELO; KASSAR, 2017 p. 64).

Nesse sentido, abordaremos no próximo item os conceitos relacionados à implementação das políticas, considerando os aspectos relacionados aos agentes implementadores, atores centrais no presente trabalho.

A implementação das políticas e a discricionariedade dos agentes implementadores

Um dos pontos primordiais utilizados na análise das políticas públicas diz respeito à discricionariedade dos agentes implementadores. Conforme Ham e Hill (1993), a discricionariedade pode ser analisada em dois níveis, sendo um amplo e outro mais restrito. O primeiro é isento de valores e considera o estudo da discricionariedade a partir da identificação de sua influência e das regras estabelecidas, considera também a maneira como os agentes desenvolvem a implementação, levando em conta as forças políticas, sociais

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

e econômicas. Já no nível mais restrito, os estudos visam entender quem ganha o quê em função de uma configuração particular, além de considerar também as mudanças concretas que alteram o processo.

No presente trabalho o foco será no desempenho da implementação das políticas da educação inclusiva com foco nos agentes implementadores, considerando seu sentido mais amplo. Para verificarmos essa interação utilizaremos os conceitos de Burocracia de Médio Escalão e Burocracia de Nível de Rua. Os burocratas de médio escalão atuam no nível intermediário das políticas públicas e estão localizados entre o topo e a base. Pires (2011) afirma que esses agentes são os gerentes, dirigentes, supervisores e encarregados pela operacionalização das estratégias definidas no alto escalão da burocracia.

Lotta, Pires e Oliveira (2015) destacam que os estudos sobre burocracia de médio escalão consideram que os valores e motivações dos agentes são distintos e podem ser afetados por questões institucionais e organizacionais. Freire, Viana e Palotti (2015) definem o burocrata de médio escalão como o responsável por mediar a técnica e a política, pois eles assessoram o alto escalão e são responsáveis pela articulação dos trabalhos internos.

Importante ressaltar que os burocratas de médio escalão são considerados agentes híbridos devido à sua multiplicidade de funções, atuando por hora como burocratas de médio escalão e por hora como burocratas de nível de rua, a depender do público com quem interagem (MOTA, 2018).

A burocracia de nível de rua, por sua vez, possui como perspectiva central a atuação dos funcionários que trabalham diariamente com as políticas públicas, colocando-as em prática. Ou seja, eles lidam diretamente com o público-alvo, são os "realizadores das políticas públicas" (ARAÚJO FILHO, 2004). De acordo com Lotta (2014) os burocratas de nível de rua são foco de controvérsia, uma vez que são pressionados pelas demandas de serviço para aumentar a efetividade e responsividade, além de sofrer pressão dos cidadãos para elevar a eficiência e eficácia dos serviços.

Dessa forma, consideramos os agentes da secretaria municipal de educação, diretores e coordenadores das escolas burocratas de médio escalão e os professores regentes, profissionais de apoio e professores do atendimento educacional especializado, burocratas de nível de rua. Buscaremos conhecer o ponto de vista desses agentes a respeito da política da educação especial e suas interações.

O percurso da pesquisa

A pesquisa foi realizada no período entre 2016 e 2018 no município de Corumbá, fronteira oeste do estado de Mato Grosso do Sul. A cidade faz divisa com o Paraguai (via marítima) e a Bolívia (vias marítima e terrestre). Com

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

população estimada de 112.669 habitantes (IBGE, 2021), Corumbá possui como atividades econômicas principais a extração mineral, pecuária e o turismo.

Inicialmente, utilizamos os microdados do Censo Escolar de 2016 para fazer um levantamento da situação das matrículas dos estudantes com deficiência em todas as dependências administrativas do município. Com um total de 25.079[1] matrículas nas escolas da zona urbana, a rede municipal foi a dependência que apresentou a maior quantidade de matrículas, com 12.287 estudantes matriculados nas 49 escolas da zona urbana. Desse total, 237 possuíam deficiência. A partir desse levantamento foi realizada a aplicação do *Survey*-GESQ em todas as escolas da zona urbana da rede municipal.

O *Survey*-GESQ foi elaborado no trabalho de doutoramento de Ana Cristina Prado de Oliveira[2] em colaboração com o Grupo de Pesquisa Gestão Escolar e Qualidade na Educação (GESQ). Criado com o objetivo de ampliar a discussão sobre o trabalho de diretores, coordenadores e professores, considerando as dimensões de gestão, liderança e clima escolar. Para utilização nesta pesquisa foram inseridas questões relacionadas à formação, experiência dos agentes e expectativas a respeito da formação dos alunos com deficiência. A partir dessas modificações criamos o *Survey*-GESQ-Corumbá 2017 aplicado nos meses de agosto a dezembro de 2017.

Os questionários foram aplicados em 16 unidades escolares da zona urbana da rede municipal de Corumbá e participaram 14 diretores, 96 docentes (incluindo os professores do atendimento educacional especializado e professores de apoio) e 24 membros da equipe de gestão (direção pedagógica e coordenação)[3]. A tabela 1 apresenta os dados da segunda fase da pesquisa:

Tabela 1 – Número de participantes da pesquisa e total de escolas, diretores, equipe de gestão e professores das escolas da rede municipal de ensino de Corumbá MS

Escolas Municipais Urbanas– total	Escolas Municipais – participantes	Diretores – total	Diretores – participantes	Equipe de gestão – total	Equipe de gestão – participantes	Professores – total	Professores – participantes
16	16	16	14	63	24	507	96
100%	100%	100%	87%	100%	38%	100%	18,93%

Fonte: Elaboração própria com base nos Microdados do Censo Escolar, MEC/INEP (2017) e site da Prefeitura Municipal de Corumbá.

1 Foram 8.970 matrículas na rede estadual, 374 na rede federal e 3.448 na rede privada.

2 OLIVEIRA, A.C. P. As relações entre Direção, Liderança e Clima Escolar em escolas municipais do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado, PUC-Rio, 2015.

3 As escolas contavam com uma direção administrativa, uma direção pedagógica (adjunta ou também chamada de vice direção) e coordenações pedagógicas.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Os diretores participantes, em sua maioria, são do sexo feminino (75%) e 42% estão na direção das respectivas escolas no período entre 11 e 15 anos, caracterizando um longo período na gestão. Todos(as) já haviam atuado antes como professores regentes. Quanto à qualificação, 75% afirmaram já ter participado de curso de qualificação na área de gestão escolar, 75% possuíam especialização e os outros 25%, mestrado.

Em relação aos 96 professores participantes da pesquisa, 76% eram do sexo feminino, 22% atuavam na rede municipal entre 10 e 14 anos e outros 20% atuavam há mais de 15 anos. A maioria dos respondentes lecionava nas séries iniciais do Ensino Fundamental (45%). Quanto à formação, grande parte possuía especialização (66%). O *survey* mostrou que 68% deles trabalhavam com carga horária de 20h e 55% eram professores contratados, ou seja, possuíam um vínculo temporário com a rede pública municipal.

Os 24 respondentes que eram membros das equipes de gestão eram também em sua maioria do sexo feminino (80%). Em termos de experiência profissional, 70% deles atuavam na gestão da escola há até 5 anos. No tocante à formação, 90% deles possuía curso de especialização, no entanto, 55% não possuía curso de formação na área de gestão escolar. Em relação à experiência em sala de aula, 75% deles afirmaram já ter atuado como professor.

Sobre a experiência na área da educação especial, observamos que 8 dos 14 diretores possuíam experiência acima de 1 ano, sendo 6 deles com mais de 3 anos. Os coordenadores, em sua totalidade informaram possuir experiência acima de 1 ano, sendo 8 deles com mais de 3 anos. Tal situação pode estar relacionada com a experiência dos diretores e coordenadores em sala de aula, uma vez que todos os diretores afirmaram possuir experiência docente, bem como 75% dos membros da equipe de gestão.

Sobre a expectativa dos participantes a respeito dos alunos com deficiência matriculados na escola verificamos que a maior parte dos professores (67%), diretores (71%) e membros da equipe de gestão (71%) consideram importante que eles consigam acompanhar o conteúdo no tempo deles, mesmo que não acompanhem toda a turma.

Caiado e Laplane (2009) afirmam que, inicialmente, a preocupação em relação às pessoas com deficiência era voltada ao aumento do número de matrículas nas escolas, porém, hoje esses alunos já estão dentro da escola e outras questões se colocam, tais como: os alunos aprendem? Como ensiná-los? Como formar os docentes para essa nova organização da escola? Tal situação pode ser vista nas respostas obtidas em relação a aprendizagem desses alunos.

Em relação à percepção dos diretores e coordenadores, verificamos que a maior parte dos respondentes acredita que poucos alunos com deficiência da escola em que atuam conseguirão chegar à universidade. Tal situação pode estar relacionada à ideia da deficiência como algo relacionado ao fracasso

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

escolar aliado à crença de que a deficiência é algo incapacitante. Já em relação aos professores, as opiniões ficaram distribuídas, apresentando resultados iguais entre os que acreditam que todos ou quase todos poderão chegar à universidade e entre os que acreditam que muito poucos chegarão ao nível superior.

A partir dos resultados da aplicação do *Survey*-GESQ Corumbá 2017 elencamos três unidades escolares para a próxima fase da pesquisa. Os critérios para escolha das escolas consistiram em: quantidade de respostas ao *survey*, quantidade de alunos com deficiência matriculados e estrutura organizacional (das três escolhidas, duas apresentavam estruturas físicas e de recursos humanos voltadas ao atendimento de estudantes com deficiência – sendo pelo menos uma sala de recursos multifuncionais e professores de apoio – e uma delas não contava com nenhum desses recursos). Assim, as escolas foram denominadas de Escola I, Escola II e Escola III.

Durante os meses de junho a setembro de 2018 foram realizadas observações e entrevistas nas três unidades escolares, com tempo aproximado de 30 dias de permanência em cada uma delas, durante todo o horário letivo. Durante esse período foram feitas observações em sala de aula, incluindo aulas de educação física, acompanhamento da rotina da gestão escolar, da dinâmica da sala dos professores e da direção, do funcionamento da sala de recursos multifuncionais e realização das entrevistas.

No âmbito da Secretaria Municipal de Educação participaram das entrevistas individuais: duas supervisoras do Núcleo de Inclusão Escolar e Diversidade (uma que respondia pelo núcleo no ano de 2016 e outra responsável pelo núcleo de 2018 até o momento da pesquisa) e a coordenadora do Centro Multiprofissional de Apoio ao Desenvolvimento Infanto-Juvenil CMADIJ). Foi realizada também uma entrevista de maneira coletiva com três assessoras técnicas do CMADIJ, totalizando a participação de seis agentes da Secretaria Municipal de Educação.

A terceira fase da pesquisa contou com a participação de 24 agentes, sendo eles: cinco professores regentes, duas profissionais de apoio, três professores do atendimento educacional especializado, quatro coordenadores, uma diretora pedagógica, três diretores administrativos e seis agentes da secretaria municipal de educação. Com o objetivo de mantermos o sigilo dos participantes da pesquisa, as escolas e as participantes foram identificadas por números. Os resultados serão apresentados no próximo item.

As percepções sobre a deficiência: como as pessoas com deficiência são enxergadas pelos implementadores das políticas públicas

A percepção dos agentes em relação aos alunos com deficiência foram aspectos primordiais para o entendimento sobre a implementação da política da educação especial. Durante as observações do campo e realização das

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

entrevistas verificamos como os agentes implementadores (tanto no âmbito da secretaria municipal de educação, quanto das escolas) percebem a deficiência e a inserção dos alunos com deficiência na escola regular. Partimos do conceito de capacitismo para analisarmos tais percepções.

O capacitismo define a forma como as pessoas com deficiência são tratadas de modo generalizado como incapazes (de produzir, de trabalhar, de aprender, de cuidar, dentre outros aspectos), aproximando as demandas dos movimentos de pessoas com deficiência a outras discriminações sociais. A postura discriminatória contribui para que não seja considerado o fato de que as pessoas com deficiência possuem capacidades de desenvolver outras habilidades não agregadas à sua capacidade biológica (não ouvir, não enxergar, não andar, não exercer de forma plena todas as faculdades mentais ou intelectuais, entre outros) e serem socialmente capazes de realizar a maioria das capacidades exigidas a quem não tem deficiência (MELLO, 2016).

Os Estudos sobre a Deficiência (*Disability Studies*) têm apresentado algumas reflexões acerca da forma como as pessoas com deficiência são consideradas socialmente. Lacerda (2006) afirma que os estudos sobre a deficiência operam uma distinção entre lesão física (*impairment*) e invalidação social (*disability*) e privilegia a segunda como objeto de estudos ao utilizar os saberes das ciências humanas para entender como a sociedade constrói mecanismos de classificação e hierarquização dos indivíduos que apresentam algum tipo de lesão. A autora explica que os estudos sobre a deficiência devem ajudar a desvelar valores e explicitar a construção social da deficiência pela cultura hegemônica, utilizando o modelo social onde antes era empregado o modelo médico, que definia a deficiência como um problema a ser tratado e curado.

Essa relação evidencia-se por meio dos discursos apresentados, nos quais alguns profissionais se mostram dispostos a trabalhar com esses alunos, no entanto, nas entrelinhas e, muitas vezes até de maneira direta, ressaltam que fazem o que é possível, pois esses alunos não são capazes de aprender. A professora regente I, da Escola III afirma a impossibilidade de dois alunos com Síndrome de Down (com 8 e 18 anos, respectivamente) em realizar a mesma atividade que o restante da turma. Sobre esses mesmos alunos, a profissional de apoio relata os conteúdos trabalhados no segundo ano do ensino fundamental: cobrir pontilhados e escrever sem cobrir os pontilhados. Sendo esses objetivos destinados aos dois alunos. Ela considera que o alcance desses objetivos será uma grande vitória: "se ele conseguir segurar bem no lápis e encobrir os pontilhados, pra mim isso já vai ser um... uma grande vitória" (Professora de Apoio I, Escola III).

A coordenadora pedagógica I da Escola III afirma que o aluno com deficiência que frequenta uma turma de terceiro ano, precisa pelo menos contar até 10 ou até 20, demonstrando que dele são esperados conteúdos da educação infantil. Espera-se que ele aprenda seu endereço e seu telefone para uma possível situação de emergência. E ainda assim, ela relata que esse trabalho é

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

complicado. Situações como essas foram vistas nas três escolas observadas e também em quase todas as entrevistas realizadas o que demonstra que o olhar está voltado para as "incapacidades" dos alunos com deficiência corroborando as afirmações apontadas pelos Disability Studies.

Durante as observações e entrevistas nenhum dos agentes referiu-se à situação de aprendizagem dos alunos com deficiência considerando-a como fracasso escolar. Aparentemente, os agentes creditam a situação de não aprendizagem dos alunos como algo próprio da deficiência. O professor regente II da Escola II refere-se ao conteúdo ministrado para a aluna como "adaptado porque ela não consegue acompanhar" e atribui a adaptação à profissional de apoio. No entanto, ele afirma que a aluna "assiste às aulas entre aspas", pois ela toma medicação que a faz sentir sono e, por esse motivo dorme durante as aulas. Diante disso, o professor afirma que não há nada que ele possa fazer.

As expectativas dos professores podem influenciar o desempenho dos alunos, conforme afirma Soares *et al.* (2010). Os autores ressaltam que a sintonia entre o desempenho esperado e o desempenho observado é um "reflexo de um diagnóstico baseado em algum conhecimento das capacidades cognitivas dos alunos" (p. 168) e também pode estar relacionado às características socioeconômicas dos alunos. Dessa forma, os autores sugerem que o diagnóstico do professor e, consequentemente, suas expectativas estão baseadas em estereótipos. No presente estudo, acrescentamos o fato dos alunos possuírem deficiência, o que seria mais um estereótipo que pode influenciar as expectativas dos professores sobre o desempenho dos alunos.

A atuação dos burocratas de médio escalão e dos burocratas de nível de rua

No presente trabalho consideramos burocratas de médio escalão os profissionais da Secretaria Municipal de Educação que integram a supervisão do Núcleo de Inclusão Escolar e Diversidade (onde está localizado do CMADIJ), direção e coordenação das escolas. No entanto, ressaltamos que esses agentes também atuam como burocratas de nível de rua, dependendo do público com quem interagem.

O CMADIJ foi criado no ano de 2003 e no início de suas atividades contava com uma equipe composta por cerca de 18 profissionais, sendo eles da área da saúde, educação e assistência social. No entanto, com o passar dos anos essa equipe sofreu mudanças e no momento da pesquisa contava apenas com seis membros, sendo todas com formação em Psicopedagogia. Essa diminuição tem como uma de suas características o esvaziamento das ações da política da educação especial no âmbito público e transferência dos atendimentos para uma instituição privada de caráter assistencial. Um exemplo

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

foi a implantação do CER (Centro Especializado de Reabilitação), constituído pelo Plano Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência – Viver sem Limites (Portaria nº 1.027 SAS/MS) e implementado em Corumbá em uma instituição privada de caráter assistencial em 2015.

Sobre a atuação das assessoras técnicas do CMADIJ, a coordenadora reconhece a necessidade de uma equipe mais completa, no entanto, ela afirma que a equipe precisa atuar considerando sua condição atual. A coordenadora relata não gostar que a equipe se refira com pesar ao período em que o centro funcionava com todos os atendimentos (educação, saúde e assistência) e enfatiza que o centro deve funcionar com o que existe de recurso disponível: "Não vamos ficar alimentando o que tínhamos. Vamos fazer aquilo que nós podemos fazer da melhor maneira possível, com o que TEMOS!" (Coordenadora, CMADIJ). Segundo ela, as assessoras técnicas devem valorizar as experiências advindas do trabalho na educação especial e considerá-lo um ganho, pois considera que este trabalho contribua para um enorme crescimento pessoal. Ademais, ela ressalta que diante da ausência de melhores condições de trabalho, as profissionais do CMADIJ devem buscar "meios próprios" para que a atuação aconteça da melhor maneira possível. O discurso aponta para uma perspectiva "missionária" em relação ao trabalho realizado com pessoas com deficiência.

Outro fator importante abordado durante a entrevista com a coordenadora diz respeito às mudanças da gestão da secretaria municipal de educação. Em um período de 5 anos (2013-2018) foram três alterações na gestão máxima da referida secretaria, uma vez que o município contou com três prefeitos diferentes nesse período. Tal situação aponta para uma possível descontinuidade político administrativa da gestão municipal.

Por descontinuidade político-administrativa entendemos ser "a interrupção de projetos, obras e ações, e na reversão de prioridades e metas (NOGUEIRA, 2006, p. 6). O autor ressalta que essas situações são julgadas como indesejáveis por resultarem na perda do conhecimento acumulado (ou memória institucional), reversão de avanços, descrenças ou desmotivação por parte dos envolvidos e provável desperdício de recursos públicos envolvidos (NOGUEIRA, 2006).

No caso de Corumbá, a partir das mudanças de prefeitos, toda a estrutura é alterada sem considerar o trabalho realizado anteriormente. As transições parecem desconsiderar o caráter público, no sentido republicano da gestão. De Oliveira Estevam (2010) descreve essas mudanças advindas das transições de gestão como o momento em que aparentemente "tudo vai mudar". As atividades são interrompidas, independentemente de uma avaliação de sua eficácia. Parte-se do pressuposto que o novo é o novo e o anterior é passado. Para que o novo possa se estabelecer é preciso romper com o passado (grifos do autor).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Quanto às assessoras técnicas do CMADIJ, estas são responsáveis pelo acompanhamento do atendimento educacional dos alunos com deficiência da rede municipal de ensino. O CMADIJ contava com seis assessoras técnicas, sendo cada uma responsável pelo acompanhamento[4] de 5 a 6 escolas de um total de 35 unidades escolares (urbanas e rurais). Elas também são responsáveis pela avaliação dos alunos para possível encaminhamento ao atendimento educacional especializado.

As assessoras técnicas realizam, de maneira indireta, os atendimentos antes ofertados por outros profissionais, acompanham os alunos nos aspectos que extrapolam o âmbito pedagógico e dialogam com os profissionais que prestam atendimento no campo da saúde (e que não compõem a equipe do CMADIJ). Em algumas situações, as assessoras relatam que esses profissionais desconsideram o contexto educacional dos alunos, enfatizando apenas os aspectos relacionados à saúde, uma vez que a atuação desses profissionais não se configura como de uma equipe multiprofissional. Sob o ponto de vista das assessoras, isso dificulta ou mesmo inviabiliza o trabalho: "se a gente tivesse isso mais próximo de saúde e assistência, um vínculo que a gente tivesse sempre assim...conversando [...] o trabalho ia ter muito mais sucesso. Porque os trabalhos, eles acabam sendo muito..é...individualizados" (Assessora Técnica III, CMADIJ).

A atuação de equipe multiprofissional, além de ser uma prerrogativa do CMADIJ (incluída até mesmo na sua nomenclatura) é garantida pelas políticas propostas pelo governo federal para o atendimento educacional das pessoas com deficiência e orientada pelos documentos dos organismos internacionais, a exemplo da Declaração de Salamanca, que preconiza a construção de uma "rede contínua de apoio, considerando a atuação de professores, psicólogos, fonoaudiólogos e terapeutas ocupacionais" (UNESCO, 1994). No âmbito do governo federal, a atuação de equipe multiprofissional é garantida desde a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, lançada em 1999.

No que concerne aos diretores e coordenadores das escolas, os diretores administrativos possuem funções relacionadas à parte financeira da escola, enquanto os diretores adjuntos respondem pela parte pedagógica, juntamente com os coordenadores. As coordenações desempenham um papel mais ligado aos docentes, ofertando materiais didáticos, orientando sobre metodologias, recebendo encaminhamentos de alunos considerados indisciplinados e atendendo as famílias para a resolução das situações trazidas no âmbito da escola.

Durante as entrevistas, foi possível perceber que a atuação da equipe da gestão prioriza outras ações, que não o atendimento ao aluno com deficiência. A respeito dos alunos, eles relatam atender casos de indisciplina, famílias que procuram a escola para resolver alguma situação específica. Ao

4 O acompanhamento é realizado através de visitas periódicas estabelecidas por meio de um cronograma.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

serem perguntados sobre os alunos com deficiência, eles citam o CMADIJ, explicitando que existem profissionais destinados exclusivamente para isso, sem que haja necessidade do envolvimento direto deles para a resolução dos problemas.

Os discursos coletados nas entrevistas, apontam para a total responsabilização do CMADIJ em praticamente todos os procedimentos referentes à implementação da política de educação especial do município, desde os encaminhamentos realizados pela escola até o envio de profissionais de apoio e professores de AEE para acompanhar os alunos. Na entrevista com a diretora da Escola III questionou-se a respeito de como a demanda do profissional de apoio é realizada. Ela afirma que: "é o CMADIJ que manda [...] Eles têm uma listagem de todos os alunos da rede que tem...a necessidade...e aí eles fazem a triagem. Esse processo todo é feito pelo CMADIJ" (Diretora Administrativa, Escola III). Já a diretora adjunta da Escola I relata a atuação do CMADIJ no processo de identificação e encaminhamento do aluno com deficiência: "vem, já identifica, já fala, já orienta, se tem ou não (refere-se à deficiência) se vai encaminhar pro médico, se vai encaminhar pra fono (sic)..." (Diretora Adjunta, Escola I).

Já o coordenador da Escola II chega a interromper a pergunta referente ao encaminhamento dos alunos com suspeita de deficiência, afirmando: "eles que fazem!" (Coordenador, Escola II). A escola, que não possui nenhum profissional específico para o atendimento dos alunos com deficiência é a que mais apresenta falta de informações a respeito do centro e de todos os atendimentos destinados a esse público. No entanto, a fala dos entrevistados apresenta a angústia que eles sentem pela grande demanda existente na escola. A situação apresentada pelo coordenador da Escola II mostra que, além da situação da falta de apoio, a equipe da escola também não consegue realizar um acompanhamento mais direto dos alunos com deficiência, porque eles não são capacitados para atuar com esses alunos. As formações ofertadas, na realidade, são reuniões de trabalho, onde são discutidas as demandas da rede e feitas orientações quanto à atuação de cada gestor.

Outro ponto diz respeito à necessidade das escolas em realizarem festivais de prêmios, rifas, comercializarem alimentos dentro da escola com o objetivo de arrecadarem dinheiro. A diretora administrativa da Escola II afirmou que o repasse de recursos não é suficiente, que a escola está sem reforma há anos e que necessita de constantes reparos. A prática de arrecadação própria de recursos é algo corriqueiro no cenário da educação brasileira, mesmo que proibida em alguns estados, como exemplo de Minas Gerais e Paraná. Porém, Peroni e Adrião (2007) afirmam que a arrecadação de recursos por parte das escolas é uma das questões mais controversas dentro do Programa Dinheiro Direto na Escola, uma vez que a prática estimula a busca de recursos na comunidade, desobrigando o Estado de financiar a escola pública.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Pensar na atuação dos diretores e coordenadores implica considerar o contexto em que eles estão inseridos, as demandas advindas da comunidade, sobretudo, a precariedade existente na unidade escolar, que faz com que esses atores priorizem aspectos básicos para garantir o funcionamento da escola (uma lâmpada, a porta de um banheiro, um bebedouro). A ausência de apoio para esses profissionais obriga (utilizando a palavra da própria diretora administrativa da Escola I) a realização de outros meios, utilização de estratégias que possibilitam que o mínimo seja ofertado.

Em relação à atuação dos burocratas de nível de rua, ao verificarmos o trabalho dos profissionais de apoio e professores do AEE (atores que interagem de maneira mais próxima com o aluno com deficiência na maioria dos casos), percebemos um esforço para a realização do trabalho, com pouca interação com os demais agentes implementadores, a não ser pela proximidade com a equipe do CMADIJ. Os agentes implementadores do nível de rua que atuam diretamente com os alunos com deficiência mantêm maior contato com os agentes implementadores do médio escalão que respondem pelo setor responsável pela educação especial no município. Ocorre uma intermediação de ação somente daqueles que são responsáveis diretos pelos alunos com deficiência. Os demais agentes implementadores apresentam pouca atuação, apesar de sua importância, principalmente devido à falta de conhecimento e visões capacitistas acerca da deficiência.

Na Escola II, foi relatada a situação de um aluno retido no 2º ano do Ensino Fundamental com idade de 12 anos. Sobre esse caso, a professora regente afirma que não há nada a ser feito, pois já relataram ao CMADIJ, porém eles solicitam a presença da família para realizar a avaliação. Até o momento de realização da pesquisa, a família não havia comparecido à unidade escolar. Por esse motivo, a professora ressalta que não há nada a ser feito. O discurso se repete em relação à uma aluna de outra turma de 2º ano que apresentou diversas suspeitas de diagnósticos. A aluna necessita ser avaliada, no entanto, diante da ausência da família às convocações da escola, a estudante permanece sem avaliação e sem nenhum encaminhamento. A professora regente da turma também afirma que não há nada a ser feito.

Kassar (1995) destaca que a situação acaba contribuindo para um retardamento no desenvolvimento do aluno.

> Se o compromisso com a educação existe, é inconcebível justificar o fracasso escolar pela "não-adequação" das estruturas familiares dos alunos, heranças biológicas, ou pelas condições sociais e econômicas. O conhecimento dessas condições deve ser um passo em direção a superá-las e não simplesmente contemplá-las. A partir de um enfoque crítico da constituição

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

> da sociedade, é viável a opção do professor por desmistificar sua clientela (KASSAR, 1995, p. 88).

Lima e D'Ascenzi (2013) afirmam que o processo de implementação é definido a partir da consequência de uma intenção (expressa no plano) e os elementos do contexto de ação. Assim, é possível integrar esses dois elementos e inserir variáveis cognitivas, tais como ideias, valores e visões de mundo dos atores. Ainda nesse aspecto, Arretche (2001) ressalta que a diversidade de contextos de implementação pode produzir resultados inteiramente diversos em realidades diferentes. A autora afirma que as instituições impactam as práticas, porém, as ações, valores e contextos dos indivíduos impactam as instituições.

Considerações finais

O presente trabalho buscou verificar como a política da educação especial é implementada na rede municipal de Corumbá/MS a partir da percepção dos agentes implementadores. Os resultados mostraram que a margem de discricionariedade desses agentes é pequena, uma vez que os aspectos relacionados ao capacitismo e as condições infra estruturais das unidades escolares interferem negativamente na implementação da política. As percepções acerca da deficiência e o contexto histórico, que carregam consigo a ideia de que esses sujeitos não apresentam capacidades de aprendizagem, interfere diretamente na maneira como as políticas são implementadas.

A pesquisa realizada nos mostrou um pouco a respeito da realidade do "chão da escola". Diretores que não possuem condições mínimas para atuarem, escolas com infraestrutura precária e com ausência de mobiliário básico, falta de recursos financeiros para realização de reformas e reparos. Situações que levam a equipe de gestão da escola e os professores a se organizarem para conseguirem recursos por meio de ações coletivas como festival de prêmios, rifas, sorteios, entre outros.

Nesse contexto, temos as percepções dos agentes, que consideram as pessoas com deficiência como incapacitadas para aprender. Esse fator somado à naturalização da precarização são os principais aspectos que resultam na situação atual da rede municipal em relação à escolarização dos alunos com deficiência: alto número de retenções nos anos iniciais do ensino fundamental. Destacamos também a necessidade e importância de implementar as políticas públicas de forma intersetorial, aliando educação, saúde e assistência, por exemplo, uma vez que a educação de pessoas com deficiência demanda a articulação constante entre as redes.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

A pesquisa nos mostrou, a percepção dos agentes implementadores em relação às pessoas com deficiência e como isso influencia a implementação da política voltada ao atendimento educacional dessa população. Pesquisas que enfoquem os "panos de fundo", tais como este estudo, são necessárias, pois apontam fatores que, possivelmente, auxiliarão no entendimento da situação atual desses atores: tanto das condições dos agentes implementadores quanto das pessoas com deficiência.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

REFERÊNCIAS

ARAÚJO FILHO, T. P. Burocratas do nível de rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. **Áskesis**, v. 3, n. 1, p. 45-57, jan./jul. 2014.

ARRETCHE, M. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001.

BONAMINO, A. M. C. O público e o privado na educação brasileira: inovações e tendências a partir dos anos de 1980. **Revista Brasileira de História da Educação**, n. 5 jan./jun. 2003.

CAIADO, Katia Regina Moreno *et al.* Deficiência e desigualdade social: o recente caminho para a escola. **Cadernos CEDES [on-line]**, v. 34, n. 93, p. 241-260, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0101-32622014000200007. Acesso em: 3 jun. 2022. ISSN 1678-7110.

CAMARGO, Flávia Pedrosa de; CARVALHO, Cynthia PAES DE. O direito à educação de alunos com deficiência: a gestão da política de educação inclusiva em escolas municipais segundo os agentes implementadores. **Revista Brasileira de Educação Especial**, v. 25, p. 617-634, 2019.

DE OLIVEIRA ESTEVAM, Dimas. A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas. **Seminário de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 2, n. 2, 2010.

FREIRE, A. O. G.; VIANA, R. R.; PALOTTI, P. L. M. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão? *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. **Burocracia de Médio Escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília, ENAP, 2015.

HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. 2. ed. Tradução de Renato Amorim e Renato Dagnino. Adaptação e Revisão de Renato Dagnino. Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993.

IBGE. **Cidades 2022**. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/corumba/panorama. Acesso em: 10 maio 2022.

KASSAR, M. C. M. **Ciência e Senso Comum no Cotidiano das Classes Especiais**. Campinas, SP: Papirus, 1995.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

KASSAR, M. C. M. Educação especial na perspectiva da educação inclusiva: desafios da implantação de uma política nacional. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 41, p. 61-79, jul./set. 2011b.

KASSAR, M. C. M. *et al.* Educação especial na perspectiva da educação inclusiva em um município de Mato Grosso do Sul. **Cadernos Cedes**, v. 38, n. 106, 2018.

KASSAR, M. C. M. Percursos da constituição de uma política brasileira de educação especial inclusiva. **Revista Brasileira de Educação Especial** [on-line], v. 17, n. esp., p. 41-58, 2011a. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1413-65382011000400005. Acesso em: 31 maio 2022. Epub 7 out. 2011. ISSN 1980-5470.

KASSAR, M. C. M. Reforma do Estado e educação especial: preliminares para uma análise. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 11, p. 24-34, nov. 2001.

LACERDA, P. M. De perto, ninguém é anormal: a construção discursiva de identidades, em narrativas de trajetórias escolares longas, de 'pessoas com deficiência'. **Tese de doutorado**. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, setembro de 2006.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LOTTA, G. Agentes de implementação: uma forma de análises de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014.

LOTTA, G.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V.E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. **Burocracia de Médio Escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília, ENAP, 2015.

MELLO, A. G. Deficiência, incapacidade e vulnerabilidade: do capacitismo ou a preeminência capacitista e biomédica do Comitê de Ética em Pesquisa da UFSC. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 10, p. 3265-3276, out. 2016.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e "Hobbesianismo municipal" efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, p. 3, 1996.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

MOTA, M. O. Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. **Estudos de Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 29, n. 72, p. 684-709, set./dez. 2018.

NEY, M. S.; GONÇALVES, C. A. G. Reformas administrativas e o desmonte neoliberal do Estado brasileiro: desafios para o enfrentamento ao novo coronavírus. **Physis**: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/physis/a/mLMDkxGkMkF7nFVdCTWRD7J/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 14 maio 2022.

NOGUEIRA, F. A. Continuidade e descontinuidade administrativa em governos locais: fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. **Dissertação de Mestrado**. Fundação Getúlio Vargas, 2006.

PERONI, V.; ADRIÃO, T. **Programa Dinheiro Direto na Escola**: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

PIRES, R. R. C. Burocracias, gerentes e suas "histórias de implementação": narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambu. **Anais** [...]. Caxambu: ANPOCS, 2011.

REBELO, A. S.; KASSAR, M. de C. M. Escolarização dos alunos da educação especial na política de educação inclusiva no Brasil. **Inclusão Social**, [*s. l.*], v. 11, n. 1, 2017. Disponível em: https://revista.ibict.br/inclusao/article/view/4079. Acesso em: 16 maio 2022.

SOARES, T. M. *et al.* A expectativa do professor e o desempenho dos alunos. **Psic.: Teor. e Pesq. [on-line]**, v. 26, n. 1, p. 157-170, 2010.

SOUZA, F. F. **Políticas de educação inclusiva**: análise das condições de desenvolvimento de alunos com deficiência na instituição escolar. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação, UNICAMP, 2013.

UNESCO. **Declaração de Salamanca e Enquadramento da Acção na Área das Necessidades Educativas Especiais**. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1994.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS CURRICULARES EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

Luciana Vitor Cury
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz
DOI: 10.24824/978652514225.8.181-199

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Introdução

Este artigo foi elaborado a partir da pesquisa de Mestrado de uma das autoras cujo foco é a análise da implementação de política curricular em dois municípios de pequeno porte de uma Região Metropolitana do Estado de São Paulo – municípios A e B –, com recorte na identificação e compreensão dos critérios adotados pelos Dirigentes Municipais de Educação (DME) e suas Equipes Técnicas (TEC) para a adesão ao Currículo Paulista (CP) (SÃO PAULO, 2019).

Na pesquisa, investigou-se como esses atores municipais, no exercício de sua função de agentes de implementação, elencam e adotam critérios para decidir sobre a adesão ao CP, bem como quais são as práticas e estratégias adotadas para operacionalizar a execução da política curricular. O CP deve ser compreendido à luz da promulgação, em 2017, do texto da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (BRASIL, 2017), que tem caráter normativo e destina-se a orientar a elaboração dos currículos estaduais e municipais (redes pública e particular).

A implementação da política curricular foi analisada a partir da literatura de políticas públicas, com base em Farah (2012; 2016; 2018; 2021); Arretche (1999; 2012); Abrucio (2015); Lotta (2019); Lipsky (2019); Saviani (2010) e Matland (1995). Já a Teoria de Currículo foi analisada a partir de Silva (2003); Cury (2008); Goodson (2018); Lopes e Macedo (2011); e Young (2014).

A pesquisa, de natureza qualitativa e exploratória, foi estruturada a partir de fontes bibliográficas e documentais e estudo de caso em dois municípios de pequeno porte. As dimensões de análise contemplaram: a) Percepção dos agentes implementadores sobre o CP; e b) Práticas e estratégias de implementação da política curricular municipal. A primeira envolve as seguintes categorias: compreensão e critérios de adesão; e a segunda abrange: interação entre os implementadores e discricionariedade.

Identificou-se ambiguidade e sobreposição da proposta curricular da BNCC e do CP, e fraca ou quase nenhuma elaboração de documento curricular

municipal. Diferentemente do que era esperado, observou-se que a Secretaria Estadual de Educação (SEE), embora tenha papel importante na cooperação intergovernamental na implementação desta política, estabeleceu processo de adesão que deixa margem para que o CP não seja assumido como política curricular municipal.

Os resultados sugerem que a operacionalização das políticas de adesão e implementação de diretrizes curriculares em municípios de pequeno porte deve ser pensada considerando não apenas as particularidades dos territórios, mas também as capacidades técnica e política destes e, dentre os aspectos que definem essa capacidade, o perfil do DME é fator relevante. Com a pesquisa, concluiu-se que as concepções do gestor municipal sobre currículo incidem diretamente nas estratégias adotadas para a implementação das políticas curriculares federais e podem determinar resultados inconsistentes com a proposta.

Políticas educacionais e implementação

As políticas educacionais são objetos de pesquisa importantes, pois carregam em si o potencial de combate à desigualdade e superação de muitas defasagens que a escola e o ensino público carregam. Entre os desejos e as intenções expressos na formulação das políticas e os resultados e impactos efetivamente alcançados, há terreno para muita investigação. Os elementos aqui analisados pretendem colaborar com esse campo de pesquisa, principalmente na implementação e considerando a especificidade do conhecimento especializado que o profissional da pedagogia oferece, no caso, a pesquisadora e coautora deste capítulo. Sem descartar as interlocuções necessariamente obrigatórias com outras áreas de conhecimento, a Pedagogia deve constituir e fortalecer o campo epistêmico de investigação das políticas públicas.

Para analisar a implementação de políticas públicas de educação no Brasil há que se direcionar esforços, principalmente, para três questões: a) o desenho da política deve considerar os determinantes advindos do pacto federativo nacional instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) com atenção para os aspectos legais de autonomia e cooperação; b) a capacidade institucional dos municípios, que são, por princípio, o território da implementação e, portanto, das decisões e escolhas que impactam no desempenho da política; e c) a natureza do objeto da política de educação, considerando a proximidade (alcance) destas com as práticas pedagógicas.

Assim, para analisar a implementação da política curricular, foi elaborada breve revisão da Teoria de Currículo como campo epistêmico, égide da proposta da BNCC e do CP, e que permite analisar esses textos em sua natureza de política pública, sem desconsiderar, ou realçar, análises (mais)

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

pedagógicas. Ressalta-se que a pesquisa não pretendeu abarcar a discussão, nada livre de disputas, sobre a definição de currículo, mas estabelecer um ponto de partida que permita responder às perguntas sobre a identidade da BNCC e do CP, bem como sobre a sua perspectiva indutora ou fomentadora de outros documentos curriculares.

A pesquisa sobre a estrutura política do currículo preenche a lacuna existente nos estudos sobre a implementação da base curricular, que normalmente se detém em análises didático-pedagógicas, e também indica a possível colaboração do trabalho, com a produção de respostas sobre a validade da proposta de implementação dessa política curricular.

Quanto à implementação de políticas públicas, apesar do crescimento das pesquisas sobre o tema, na última década, ainda há poucas pesquisas no campo da Educação (FARIA, 2012) e são menos frequentes os estudos que analisam a implementação sob a perspectiva dos DMEs e suas equipes, em especial, para municípios de pequeno porte.

Partiu-se do pressuposto de que a federação brasileira tem como princípio a coordenação federativa, sistema em que cabe à União coordenar a "política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais" (BRASIL, 1996). Dessa forma, são dados a direção e o controle ao governo federal, de forma a coordenar, induzir ou "ajudar" municípios com poucas capacidades técnica, financeira, administrativa e política, para implementar as políticas públicas (FARAH, 2012).

Apesar da autonomia dos governos locais, muitos municípios ainda são dependentes da União ou dos Estados, nas questões política, financeira e administrativa (ABRUCIO, 2015) e os municípios de pequeno porte recorrem às parcerias técnica e financeira de atores governamentais e não governamentais.

O Plano Estadual de Educação de São Paulo, promulgado pela Lei 16.270/2016, também prevê a coordenação estadual do currículo e apoio às redes em diversas de suas estratégias. A partir da Deliberação do Conselho estadual de Educação (CEE) 169/2019, o CP apresenta-se em dois volumes: a) Educação Infantil e Ensino Fundamental (volume1), homologado em agosto de 2019; e b) Ensino Médio (volume 2), homologado em agosto de 2020. Segundo informações oficiais do *site* da Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação do Estado de São Paulo (Efape), os dois documentos foram elaborados "em regime de colaboração entre as redes estadual e municipais, com o apoio das instituições públicas e privadas de Ensino Superior" (SÃO PAULO, s/d).

No caso da implementação do CP, os municípios de pequeno porte, tenham ou não sistema próprio de ensino, apoiam-se na parceria técnica com

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

agentes capacitadores do Estado, que adotam a formação de multiplicadores como estratégia para garantir capilaridade e extensão dos programas de capacitação. Também utilizam convênios e outras formas, para implementar essa política. Nessa linha, um dos parceiros técnicos do Estado de São Paulo é a seccional paulista da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime/SP), ator considerado relevante, nesta pesquisa.

Essas formações foram elaboradas e aplicadas pelos redatores do CP (profissionais da educação das redes estadual e municipais), e aconteceram a partir da estrutura do próprio estado com a participação da Undime (logística e convocação dos profissionais das redes municipais). Importante registrar que a informação prestada pela SEE/SP explica que outras ações formativas seriam realizadas em 2020; porém, foram suspensas devido à pandemia (SÃO PAULO, 2020).

Foi possível identificar que, dos 645 municípios paulistas, apenas 15 não aderiram ao CP (SÃO PAULO, 2021)[1]. Assim, 98% aderiram, indicando forte indução estadual à iniciativa.

Resultados

Perfil dos dirigentes e membros da equipe técnica entrevistados

A literatura aponta que o exercício da discricionariedade na implementação de políticas públicas é

> […] influenciado por características do sistema (modelo de estado, modelo de democracia, de federalismo, cultura nacional, etc.), da estrutura organizacional (regras, graus de controle, sistemas de gestão, incentivos, sanções, programas de formação, etc.); e de aspectos individuais (gênero, raça, classe social, trajetórias, relações sociais, profissão, etc.) (LOTTA, 2019, p. 27).

Tendo em vista a importância dos aspectos individuais na análise de implementação, optou-se por caracterizar os agentes públicos entrevistados com informações sobre o perfil sociodemográfico, formação, experiência profissional, e outros aspectos da gestão (condições de acesso ao cargo e critérios para composição de equipe técnica da secretaria). Desta forma, buscou-se a convergência com a Pesquisa – Perfil do Dirigente Municipal de Educação 2016/2017, realizada pela Undime Nacional.

Segundo a pesquisa Undime, os DMEs de 2016/2017 são, em regra, mulheres (72% e 76%, respectivamente), que se declaram brancas, com idades

1 Há divergência entre os números oficiais sobre a adesão dos municípios ao CP informados por meio do portal da Efape e as informações fornecidas pela SEE/SP. O Mapa da Adesão aponta 621 municípios.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

entre 40 e 60 anos, e percebendo remuneração de até seis salários-mínimos. Sobre a formação, identifica-se que a maior titulação alcançada é a especialização, e que apenas 7% dos pesquisados possuem mestrado. Sobre a experiência em docência, a maioria (49%) possui experiência na educação básica da rede municipal; e 24% acumulam experiência em gestão educacional em cargos técnicos nas secretarias.

Os dirigentes entrevistados nesta pesquisa são um homem e uma mulher; têm idade entre 29 e 39 anos, e são pessoas brancas. São formados em Pedagogia, com ao menos uma especialização e, ambos possuem mestrado acadêmico na área da educação. Os dois são professores efetivos da rede municipal, com tempo médio de 11 anos de carreira no magistério. Um deles acumula experiência anterior como secretário municipal de Cultura e como supervisor pedagógico da mesma rede. Na amostragem desta pesquisa, destaca-se que os dirigentes entrevistados são mais novos do que a média encontrada na pesquisa Undime e têm formação superior à média nacional.

Em relação aos quatro membros das equipes técnicas, observa-se que são mulheres brancas, com idades entre 35 e 55 anos. Todas têm formação em Pedagogia e ao menos uma especialização na área da educação, situação mais próxima ao perfil dos dirigentes municipais da pesquisa Undime. Atuam como professoras efetivas da rede municipal; três possuem experiência prévia em cargos de gestão educacional; e, todas, em cargos de gestão escolar. Como tempo de carreira no magistério, observa-se que duas já são aposentadas (portanto, com mais de 30 anos de carreira) e as outras duas contam com 20 anos de exercício profissional.

De acordo com dados obtidos na pesquisa, essas técnicas foram indicadas para os cargos de gestão escolar e reconhecem que o mérito na execução dessas funções é o motivo da indicação para os quadros das SMEs. Os entrevistados – DME e membros da equipe técnica – em sua totalidade, afirmaram que não mantêm vínculos políticos com o grupo eleito para o mandato 2017/2020.Na fala das participantes da pesquisa, é possível reconhecer a autoimagem técnica na escolha dos membros, em oposição a uma nomeação estritamente política, como pode ser observado nas afirmações:

> *Acredito que era pelo trabalho né; não tenho nenhum cargo político, nunca cheguei a conversar com nenhum político* (TÉC. 1).

> *O convite veio do dirigente, por estar numa transição de governo e por conhecer, acho que, o meu trabalho* (TÉC. 2).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

> [...] *eu sabia que ela ia ser dirigente, e quando ela me chamou, ela falou, eu preciso de você, pela sua experiência, ela não tinha experiência em gestão* (TÉC. 3).

> [...] *O cargo que exerci em 2018, como diretora de educação infantil, não tinha nenhum vínculo político com o grupo eleito* [...] *foi por profissionalismo, devido a conhecer meu trabalho* (TÉC. 4).

A percepção dos dirigentes sobre a própria indicação e nomeação para o cargo também revela o reconhecimento técnico dos professores da própria rede ou pela capacidade técnica do profissional. Com relação aos motivos pelos quais foram convidados para o cargo, afirmam:

> *Convite; foram os próprios professores da rede que fizeram a indicação do meu nome para o prefeito eleito* (DME-A).

> (Convite do prefeito eleito) *por termos proximidade pessoal e por reconhecimento da minha capacidade* (DME-B).

Dialogando com De Bonis e Pacheco (2010), apesar dos dirigentes mencionarem o seu profissionalismo, é importante destacar que esse cargo, independentemente de serem profissionais dos quadros do funcionalismo público, como são os dirigentes dos municípios estudados, ao ascenderem ao cargo de secretário/diretor do Departamento, passam a compor a equipe de governo, ficando corresponsáveis pela implementação do programa de governo e exercem uma função técnica e política.

Ao analisar o perfil do DME, constata-se que, tanto na pesquisa empreendida pela Undime quanto na amostra selecionada para entrevista, em sua maioria, são profissionais oriundos das carreiras do funcionalismo, especialmente dos quadros do magistério público. O cargo de origem e a trajetória profissional parecem apontar para critérios técnicos para acesso e nomeação para o cargo de dirigente. Verificou-se que, nos municípios A e B analisados, se adotam os mesmos critérios e condicionalidades para a composição de equipe na secretaria.

Diferentemente de De Bonis e Pacheco (2010), que estudaram os dirigentes federais, os resultados obtidos na pesquisa da Undime e nos municípios analisados indicam uma realidade diferente: profissionais do quadro do magistério público foram conduzidos (e vem sendo conduzidos) por mérito e reconhecimento de capacidade técnica. Não são *outsiders* do sistema municipal de educação. A literatura sobre carreira pública, burocracia e efetividade das políticas e programas, carece de aprofundamento, em especial em pequenos municípios, e, quiçá, de triangulação mais acurada e intencional sobre as correlações e interdependências.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Considerando as lacunas existentes nos estudos sobre o dirigente público, em especial de educação, fica explícita a dificuldade de se estabelecer conclusões sobre o perfil do DME, a não ser a premente necessidade de se lançar esforços de novas pesquisas sobre o tema.

Sobre a política curricular do território municipal

Os municípios estudados contavam com 29 anos de emancipação política na ocasião da pesquisa. Essa constatação deve ser levada em conta quando das análises sobre a política curricular própria que antecede a promulgação da BNCC (2018) e do CP (2019), pois permite analisar como as redes municipais se estruturaram (ou não) nesse quesito já previsto na CF/1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/1996).

Segundo Cury (2018, p. 63), um dos argumentos para a defesa e promulgação da BNCC seria a necessidade do estabelecimento de uma base curricular nacional, que colabora com a superação das desigualdades, na medida em que essa proposta curricular enfrentaria a "não compreensão pelos professores sobre o que fazer na sala de aula". Ainda segundo o autor,

> [...] soa até desesperadora a afirmação de que há necessidade de definição de um currículo básico para os professores saberem o que é esperado que os alunos aprendam em cada ciclo de aprendizagem. Seria muito preocupante viver em um país onde os professores não sabem o que ensinar na sala de aula amanhã às 7h30 da manhã em uma turma do 1º ano do Ensino Fundamental (CURY, 2018, p. 62).

Ao serem perguntados sobre a existência de um documento curricular municipal que antecedesse a BNCC e o CP, os DMEs afirmaram: "*Não tinha um documento orientador"* (DME-A); e *"Nunca teve,* [...]*, é difícil dizer nunca teve, mas eu desconheço"* (DME-B).

Em resposta à mesma questão, os membros das equipes técnicas das secretarias corroboram a fala de seus dirigentes.

> [...] *Não tinha não;* [...] *tinham umas orientações de proposta né, com umas ideias de como o professor dar aula, como ele faria o planejamento dele, tinha uns caderninhos, depois virou tipo um livro, depois uma apostila, mas não apostila para crianças, mais para o professor* (TÉC. 1).

> [...] *Então, eu não me lembro exatamente de um documento, eu lembro que a gente se reunia, fazia os planejamentos* (TÉC. 2).

> [...] *Não tinha referencial curricular próprio* (TÉC. 4).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Por outro lado, ao serem questionados sobre como a educação municipal se organiza na falta de um único documento orientador, os entrevistados, de forma unânime, indicaram os Parâmetros Curriculares Nacionais (1997) e a LDBEN (1996) como norteadores.

Nesse contexto prévio à aprovação da BNCC e do CP, os entrevistados destacam ações realizadas no âmbito municipal para a consolidação de um documento curricular próprio. Observa-se a organização de grupos de estudos, formações dos próprios profissionais da rede, com organizações do terceiro setor parceiras e utilização de multiplicadores para o conteúdo chegar aos professores:

> [...] *Tem uns subsídios de alguns lugares como Instituto Avisa Lá*[2]*, as diretrizes que estão sendo revistas nessa época; mas nunca se falava assim, ah, é o currículo do município, aí a proposta pedagógica do município, não se falava, se falava que era planejamento anual* (TÉC. 1).

> [...] *Houve parceria com o Cedac*[3]*, que todo mês ministra formação aos diretores e equipe da secretaria. A formação era efetiva, com excelentes materiais e feedbacks frequentes* (TÉC. 4).

Exemplificando as consequências e os problemas advindos da dificuldade dos professores frequentarem atividades não obrigatórias, um entrevistado destaca o desafio desse debate chegar na escola e envolver professores implementadores da política curricular:

> [...] *Até então a docência era muito aleatória, então, dependia muito do desempenho individual, então, se era um professor pesquisador, se era um professor interessado, né, a depender da dedicação do professor* (DME-B).

Essa afirmação corrobora com os estudos de implementação e discricionariedade apresentados por Lipsky (2019) e Lotta (2019). Ressalta-se, da análise das respostas, que, a despeito da falta de documento curricular próprio, os dois municípios empreendiam práticas e estratégias de estudo e reflexão sobre as diretrizes da educação municipal, o que pode ser entendido como esforço técnico para consolidação da política curricular municipal. É possível, ainda, observar a **interação** entre diversos atores – DME, equipe

2 O Instituto Avisa Lá é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos que desenvolve ações de formação para profissionais de educação. (Disponível em: https://avisala.org.br/).

3 A Comunidade Educativa (Cedac) é uma organização da sociedade civil que concebe e implementa estratégias para promover a melhoria de práticas educativas das redes públicas no Brasil.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

técnica, diretores e equipe da gestão escolar, professores, conselheiros e parceiros técnicos.

Deve-se, entretanto, tomar aqui alguns cuidados teóricos com o conceito de currículo. Cury (2018, p. 66) mostra a abrangência de concepções sobre currículos listando algumas como as reproduzidas aqui:

> "Currículo é aquilo que um aluno estuda". Lopes e Macedo (2011), entende-o como: a) documento onde se expressa e se organiza a formação; e b) currículo se dinamiza na prática educativa como um todo e nela assume feições que o conhecimento e a compreensão do documento por si só não permitem elucidar. Para Saul (2010) é a política, a teoria e a prática do que fazer na educação, no espaço escolar, e nas ações que acontecem fora desse espaço, numa perspectiva crítico-transformadora.

Seja qual for a concepção de currículo, deve-se reconhecer que os municípios acumulavam reflexões e debates curriculares que não haviam, ainda, sido estruturados como um documento único, mas mobilizaram as preocupações dos dirigentes, das equipes técnicas e dos demais profissionais das unidades escolares. Tal mobilização e engajamento não resultou na elaboração de um documento único, que assumisse a modelagem de currículo. Na análise dos documentos, foi possível identificar conjuntos de planos de ensino anuais, portfólio de boas práticas, textos teóricos sobre educação, e pautas de reunião em que esses documentos eram apresentados e discutidos coletivamente. Entretanto, nenhuma das equipes entrevistadas conseguiu enviar um documento único intitulado currículo municipal ou equivalente.

BNCC e o CP no território municipal

Conforme mencionado, em dezembro de 2017, foi aprovada, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), a versão final da nova BNCC, que se apresenta como "um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica" (BRASIL, 2017).

Segundo informações constantes no *site* oficial da BNCC, "a Base deve nortear os currículos dos sistemas e redes de ensino das Unidades Federativas, como também as propostas pedagógicas de todas as escolas públicas e privadas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, em todo o Brasil" (BRASIL, s/d). Embora apresente-se como documento norteador, o caráter "normativo que define" as aprendizagens de todos os alunos da Educação Básica deixa margem para críticos, que enxergam a BNCC como um

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

documento curricular prescritivo e unificador (CURY, 2018; BRZEZINSKI, 2018; MACEDO, 2018).

Em resposta e sequência à promulgação da BNCC, o CP é homologado e traz a afirmação de não ser um documento normativo ou indutor dos currículos municipais do estado, mas, sim, um documento curricular que deverá "orientar a (re)elaboração da Proposta Pedagógica de cada escola do território estadual" (SÃO PAULO, 2019). Trata-se, portanto, de proposta curricular única, para todas as redes municipais de educação que a ele aderirem. O processo de adesão foi articulado e levado à frente pela SEE, por meio das Diretorias de Ensino, com parceria da Undime/SP.

Na percepção dos dirigentes entrevistados, o processo de estímulo à adesão aconteceu de modo direto, em reuniões nas Diretorias de Ensino, com municípios de uma mesma regional e por meio de comunicação oficial na Secretaria Escolar Digital (SED)[4].

> [...] *eu lembro que me chamaram e disseram: olha vocês não precisam consultar a gente mais, vocês são sistemas, andem com suas próprias pernas e foi numa dessas reuniões que eles falaram: olha, vocês são sistemas, porém, vocês podem aderir ao Currículo Paulista, vocês querem?* (DME-A).

> [...] *Veio pela SED, veio um* e-mail *em parceria com a Undime, se não me engano, porque ela foi muito presente nesse tempo, ela se fortaleceu muito, e aí veio todo esse debate, eu lembro que muita gente se assustou, porque a gente ia ter que mudar todo o calendário, e aí se falava muito que se você aceitasse o calendário, o estado de São Paulo te daria bonificações por isso, no sentido de mais formações, algo material, e você teria um bônus se você aderisse ao calendário, como se fosse o objetivo da rede estadual uniformizar um pouco o calendário, eles estavam usando o currículo como forma de barganhar isso* (DME-B).

A percepção da equipe técnica das SMEs sobre a adesão ao CP não difere da expressa pelos seus dirigentes:

> [...] *A gente já estava olhando o Currículo Paulista quando chega um* e-mail *pro secretário para ele aderir nesse movimento ali né do Currículo Paulista, que ele teria reuniões, e a equipe técnica teria as outras. Então assim, ele chega lá e fala: olha eu aderi ao Currículo Paulista hein, daqui a pouco chega agenda! E então começa esse movimento* (TÉC. 1).

4 É uma plataforma *on-line* criada para centralizar, agilizar e facilitar todas as operações que envolvem a gestão diária da administração escolar, professores, alunos e seus responsáveis, de forma rápida, segura e eficiente promovendo a inclusão digital (Fonte: https://sed.educacao.sp.gov.br/sobre-a-secretaria. Acesso em: 20 dez. 2021).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

> [...] *Eu fiquei sabendo em uma reunião que eu fui na diretoria de ensino da região, que eu fui pelo Estado né, a diretoria de ensino que nos convidou, mas eu sou muito ruim de memória, eu lembro que dessa reunião saiu uma pessoa que ia ficar responsável, representando o município e iria depois tá participando das reuniões, das discussões que aconteciam lá* (TÉC. 2).

Nota-se, nessas falas, que há, em comum, a identificação dos parceiros estratégicos do Governo do Estado para a articulação com os municípios: Undime e Diretorias de Ensino, órgão regionalizado da SEE. Pode-se afirmar, pela percepção da equipe do nível macro dos municípios, que o discurso oficial do Estado, suas justificativas, vantagens e condições da adesão ao CP foram apresentadas aos DMEs em reuniões presenciais e por correspondência eletrônica encaminhada por esses parceiros técnicos. A divulgação da proposta parece ter se concentrado nos aspectos operacionais das vantagens para aqueles que aceitassem a adesão.

Como os objetivos do CP não eram claros e consistentes aos gestores e nem suas estruturas de implementação no âmbito local, os critérios adotados para a adesão são articulados de modo frágil implicando ambiguidade. Embora Matland (1995) aborde a questão da ambiguidade como fator gerador de conflito, apreende-se, dos cenários municipais pesquisados, mais incidência de decisões ambíguas e quase nenhum conflito com a proposta da política. Assim, os critérios da adesão e suas vantagens são comunicados e percebidos pelos dirigentes como argumentos de convencimento (barganha), pois são oferecidas condições especiais para adesão (acesso à formação de professores, oferta de material didático pedagógico gratuito e avaliação de aprendizagem padronizada).

Ainda sobre o convite para a adesão, fica subentendido, na fala de um dos dirigentes, o fato de que havia duas modalidades de adesão: a) ao documento curricular e o alinhamento do Calendário Letivo municipal ao calendário estadual; e b) outra em que o município opta por não aderir ao calendário letivo estadual. Apenas os municípios que fizeram a adesão, seguindo a primeira opção, tiveram acesso a todas as condicionalidades.

Na percepção dos dirigentes,

> *Eu acho que no começo foi uma questão de dar suporte pedagógico melhor, ter um aporte pedagógico melhor, mas tinha uma questão, um porque maior que eu tô tentando lembrar, não sei se era sobre o material didático, ou não tinha nada a ver* (DME-A).

> [...] *Eles falaram que iam intensificar mais isso (apoio do Estado para formação de professores), para quem aderisse ao calendário, eles quiseram*

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

> *achar formas, lógico que de forma sutil, mas para bom entendedor, meia palavra basta, e como a gente não aderiu ao calendário, a gente já ficou preparado, por que pouca coisa ia vir, daí o que a gente percebeu de mais efetivo foi essas oficinas lá na diretoria de ensino* (DME-B).

Fica patente a compreensão parcial das condicionalidades oferecidas pelo Estado, o que permite inferir que os critérios adotados pelos DMEs foram pouco influenciados pelas "vantagens" implícitas na opção da adesão ao CP. As condições e os interesses que motivam a adesão estão mais relacionados a aspectos do território municipal e às relações de poder e intencionalidades técnico-políticas do DM.

> [...] *também aproveitamos o convite para adesão, pois tinha uma pressão do gabinete para a compra de sistema apostilado* [...] *daí, com o CP, pudemos dizer que 'a gente não precisa porque vai ter do Estado, com material e tudo'* (DME-A).

> *O prefeito não tinha opinião sobre o CP, ele cobrava resultado no Ideb, às vezes ia na SME e perguntava como estavam os resultados, mas nunca falou nada sobre o currículo. Nós (equipe e DME) é que conseguimos legitimar o que falávamos sobre CP, porque daí não era eu falando, a chata, era o CP era a BNCC que dizia* (DME-B).

Nesse caso, os mecanismos de indução, incentivo e barganha apontados por Arretche (1999) como estratégias legítimas para a fomentar a adesão municipal às políticas federais ou estaduais, embora presentes, perdem sentido e efetividade dada a fragilidade e imprecisão com que são apresentados para os DMEs e equipes técnicas. Embora tenham acontecido reuniões presenciais, comunicados oficiais e encontros formativos com diferentes parceiros, as informações sobre as condicionalidades e os desdobramentos da adesão aparecem apenas como "percepção vaga" ou "interpretação pessoal" na fala dos DMEs. É possível, ainda, observar a discricionariedade nas decisões.

Quando perguntados sobre os critérios concretos para a tomada de decisão para aderirem ao CP, as respostas dos técnicos, mesmo estimuladas a considerar os aspectos e as vantagens de um alinhamento curricular em torno de direitos de aprendizagem, não demonstram o viés técnico-pedagógico ou a relação com as discussões acumuladas no município:

> [...] *Olha, eu acredito que...não sei se realmente lá na hora que o secretário tinha que tomar essa decisão, se ele levou em consideração a nossa proposta pedagógica, porque era muita proposta na cabeça dele, mas eu acredito que era pelo movimento mesmo, né, todos os municípios estavam*

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

> *aderindo, os municípios vizinhos, e acredito que ele achou bacana, e era um outro movimento de formação, eu também achei bacana, assim vamos lá, vamos debater mais um pouquinho* (TÉC. 1).

Percebe-se que a decisão final sobre a adesão ficou a cargo do DME e, em um município, foi tomada em conjunto com o Conselho Municipal de Educação. As ações subsequentes foram assumidas pelas equipes técnicas.

Nesse processo de implementação do CP, coube às equipes técnicas assumirem a agenda de encontros formativos que ocorreram após o aceite oficial do município. Como prática e estratégia de implementação e disseminação do documento do CP, os dois municípios adotaram a capacitação por meio de grupos de estudo e multiplicadores.

> *Eu acho que a gente, não teve apoio; essas instituições elas vinham com fins muito amplos, mas do Currículo Paulista, a gente não teve nenhum apoio de Oscip, de ONG, de terceiro setor, indústria e de nada* (DME-A).

> [...] *a gente fez um plano de formação; a gente combinava que a gente tinha 4 HTPCs no mês, a cada 15 dias, e eu reunia todos os professores, educação infantil, fundamental 1 e fundamental 2, e reunia todo mundo no auditório da prefeitura, e vinham todos os professores* (DME-B).

Sobre esse aspecto, os DMEs tendem a avaliar a adesão ao CP como uma alternativa de (re)organização e materialização de trajeto de discussão curricular municipal. Essa percepção está de acordo com o previsto pelo documento normativo do CP que declara que esse documento "deve orientar o processo de (re)elaboração, implantação e implementação dos Currículos dos municípios e das propostas pedagógicas das escolas" (SÃO PAULO, 2019).

Os entrevistados responderam ao questionamento sobre qual documento curricular enxergavam implementado na sua rede. As respostas parecem indicar muita dúvida e incerteza, bem como a ideia de que a BNCC possa ser o documento curricular que hoje normatiza a rede municipal. Essas incertezas, os conflitos e as ambiguidades estão evidenciados nas falas:

> [...] *podemos beber da fonte do Currículo Paulista,* [...] *mas com grande chance de não limitar a ele, porque nós vamos ter que inserir nisso tudo uma realidade própria* (DME-B)

> *A gente tinha a BNCC que a gente conhecia, mas tinha um limbo que estava ali, mas não é de 1 ano, 2 anos e que você vai colocar isso em prática, é médio ou longo prazo, eu acho que a adesão do Currículo Paulista, a meu ver, talvez não seja isso, ali foi no chão para se pisar* (DME-A).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Retomando as afirmações da Teoria de Currículo, observa-se que a conceituação de currículo é de suma importância para que redes de educação e seus profissionais possam não apenas atuar na condução da elaboração de política curricular própria, mas também coordenar esforços de compreensão das engenharias de indução e adesão aos programas federal e estadual para currículos.

Ressalva feita ao fato de que as disputas em torno do conceito de currículo não têm efeito circunscrito na escolarização, pois, como se apreende das análises anteriores, a definição da agenda da política curricular municipal; a elaboração das estratégias de implementação; e as decisões técnico-políticas tomadas para os alinhamentos às políticas federal e estadual são impactadas pela fragilidade inicial – a da concepção sobre a natureza e o papel do currículo.

Considerações finais

O objetivo da pesquisa foi analisar a implementação de política curricular em dois municípios de pequeno porte de uma Região Metropolitana do Estado de São Paulo, com recorte na identificação e compreensão dos critérios adotados pelos DME se suas equipes técnicas para a adesão ao CP (SÃO PAULO, 2019).

Parte do esforço desta pesquisa consistiu em identificar articulações entre a Teoria de Currículo, as teorias de políticas públicas (em especial a implementação destas) e os pressupostos legais do federalismo brasileiro, em especial sobre as competências de elaboração de proposta referencial de currículo. Essa triangulação permitiu concluir que, embora existam indicações de ambiguidade e sobreposição de competências entre os entes federados acerca do tema das políticas curriculares, há consenso sobre:

a) A legitimidade da função coordenativa da União e, portanto, da elaboração de uma base curricular nacional pela esfera federal (FARAH, 2012; ABRUCIO, 2015; SAVIANI, 2010, ARRETCHE, 1999; 2012);

b) A competência da União para legislar sobre diretrizes gerais para a educação nacional (CURY, 2018; SAVIANI, 2010);

c) Os parâmetros e as diretrizes curriculares podem ser fixados pela União/Estado (CURY, 2018; SAVIANI, 2010; 2018; ARRETCHE, 1999; 2012).

Também se conclui, a partir das análises da Teoria de Currículo (GOODSON, 2018; YOUNG, 2014; SILVA, 2003), que os formuladores das políticas curriculares devem levar em conta a natureza específica do conhecimento curricular (dupla especialização) já que não podem descartar a realidade da prática educativa e as especificidades das Políticas Públicas.

Especificamente sobre a política curricular expressa pela BNCC, e adotada pelo CP, observa-se, a partir de literatura específica, que a coordenação federativa – embora legítima – interfere na autonomia do território municipal,

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

que aparece como ator principal para a formulação e implementação de melhores respostas educacionais para as desigualdades particulares (CURY, 2018; SAVIANI, 2010).

Essa interferência também é identificada na Teoria de Currículo, que preconiza autonomia e (necessária) criatividade dos educadores dos e nos territórios escolares, exigindo que esses atores sejam, prioritariamente, os responsáveis por conduzir a formulação das diretrizes curriculares (YOUNG, 2014; GOODSON, 2018). Essa interferência aparece atravessada pela análise da capacidade institucional de municípios (CRUZ *et al.,* 2011) na medida em que questiona o espaço discricionário do DME para a tomada de decisões sobre a adesão às propostas curriculares elaboradas pelas esferas federal e estadual de educação.

Sobre esse aspecto, as conclusões desta pesquisa indicam lacunas a serem preenchidas por futuros estudos. A implementação de políticas curriculares é um processo complexo; envolve múltiplas camadas e níveis; e é interativo, contando com diversos atores e sua articulação. O perfil, a historicidade da profissão, da formação inicial, da trajetória do DME e de sua equipe, e os marcos conceituais da política, influenciam os implementadores do nível municipal. Ainda, existem interfaces importantes com a temática da capacidade institucional dos municípios e da discricionariedade, sugerindo que futuros estudos precisam ser feitos a partir da triangulação desses temas.

Não menos importante será a realização de novos estudos sobre o nível de atuação desses agentes públicos. A autonomia constitucional que caracteriza a ação dos municípios recai sobre a discricionariedade do DME, que assume, no território, a responsabilidade pela articulação técnico-política local para a implementação dessas políticas. A atuação desse ator na implementação de políticas educacionais em pequenos municípios ainda é uma lacuna a ser preenchida em novas pesquisas.

Não é possível generalizar as conclusões, mas não se pode ignorar a necessidade de pesquisas levarem à frente questionamentos sobre a eficiência dos desenhos de implementação em municípios de pequeno porte. Por serem a realidade majoritária no País, essas localidades são os territórios em que a educação pública se realiza com toda a responsabilidade de fazer avançar os resultados e aumentar os índices de aprendizagem. Mais do que isso, é nessa realidade que a superação de desigualdades e adequada distribuição de justiça e equidade se faz por meio da educação. Nesses territórios é que cada uma, e todas, as histórias de vida de alunas, alunos e alunes podem ser transformadas.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. Federalismo, município e democracia. *In*: CARNEIRO, José Mário Brasiliense Carneiro. **Princípios da democracia**. São Paulo: Oficina Municipal, 2015. Série Cidadania e Política, 1.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Políticas sociais no Brasil: Descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 17 abr. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Portal da legislação. Brasília, DF, dez. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 maio 2021.

BRASIL. Lei de diretrizes e bases da educação nacional, de 20 de dezembro de 1996. **Portal da legislação**. Brasília, DF, dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 5 maio 2021.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Portal da legislação**. Brasília, DF, jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-.2014/2014/lei/l13005.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.005%2C%20DE%2025,Art. Acesso em: 4 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base nacional comum curricular**. Brasília: Consed; Undime; MEC, s/d. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/. Acesso em: 30 nov. 2021

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017**. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Brasília, DF: MEC, 2017. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/53031-resolucoes-cp-2017. Acesso em: 5 out. 2020.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

BRASIL. **Parecer nº 9, de 30 de agosto de 2011**. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Brasília, DF: MEC/CNE, 2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/16368-ceb-2011. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 331, de 5 de abril de 2018**. Institui o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular – ProBNCC e estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para sua implementação. Brasília, DF, abr. 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-331-de-5-de-abril-de-2018-9385655?inheritRedirect=true. Acesso em: 4 out. 2021.

BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB 1996 vinte anos depois**: projetos educacionais em disputa. São Paulo: Cortez, 2018.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo *et al.* Gestão pública municipal no estado de São Paulo: elementos para um olhar analítico. *In*: VELOSO, João Francisco Alves *et al.* (org.). **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: Ipea, 2011.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; FARAH, Marta Ferreira Santos; SUGIYAMA, Natasha Borges. Normatizações federais e a oferta de matrículas em creches no Brasil. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 202-241, set./dez. 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil *et al.* **Base nacional comum curricular**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Cortez, 2018.

DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silvia. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. *In*: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 329-387.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Políticas públicas e municípios: Inovação ou adesão. *In*: LUKIC, Melina Rocha; TOMAZINI, Carla (org.). **As ideias também importam**: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil. v. 1. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

FARAH, Marta Ferreira Santos. Teorias de política pública. **Revista @mbienteeducação**, [*s. l.*], p. 631-665, dez. 2021.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

GOODSON, Ivor F. **Currículo**: teoria e história. Petrópolis: Vozes, 2018. Coleção Ciências Sociais da Educação.

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

LOPES, Alice Casemiro; MACEDO, Elizabeth. **Teorias de currículo**. São Paulo: Cortez, 2011.

LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

MACEDO, Elizabeth. A base é a base. E o currículo, o que é. *In*: AGUIAR, Márcia Ângela da S.; DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024**: avaliação e perspectivas. Recife: Anpae, 2018.

MATLAND, Richard. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 5, n. 2, p. 145-174, abr. 1995.

SÃO PAULO (estado). Secretaria da Educação. **Currículo paulista** – Educação infantil e ensino fundamental. São Paulo: Efape, s/d. Disponível em: https://efape.educacao.sp.gov.br/curriculopaulista/educacao-infantil-e-ensino-fundamental/. Acesso em: 30 jan. 2021.

SÃO PAULO. **Deliberação CEE n. 169/2019**. Fixa normas relativas ao Currículo Paulista da Educação Infantil e Ensino Fundamental para a rede estadual, rede privada e redes municipais que possuem instituições vinculadas ao Sistema de Ensino do Estado de São Paulo, e dá outras providências. São Paulo: CEE, 2019. Disponível em: http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/detresol.asp?strAto=20190808s/n. Acesso em: 23 jun. 2020.

SÃO PAULO. **Lei estadual 7.664, de 30 de dezembro de 1991**. Dispõe sobre alterações no Quadro Territorial-Administrativo do Estado. São Paulo: Secretaria do Planejamento, 1991. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1991/lei-7664-30.12.1991.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20altera%C3%A7%C3%B5es%20no%20Quadro%20Territorial%2DAdministrativo%20do%20Estado. Acesso em: 18 jun. 2020.

SÃO PAULO. Protocolo SIC-SP n. 42278201545. Serviço de Informações ao Cidadão/SIC-SP. Secretaria Estadual da Educação. Resposta pessoal para lucianavcury@gmail.com recebida em: 18 jul. 2020.

SÃO PAULO. Protocolo SIC-SP n. 599892114306.Serviço de Informações ao Cidadão/SIC-SP. Secretaria Estadual da Educação. Resposta pessoal para lucianavcury@gmail.com recebida em: 29 jun. 2021.

SAUL, Ana Maria. **Avaliação emancipatória**: desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SAVIANI, Dermeval. Sistema nacional de educação articulado ao plano nacional de educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010.

SAVIANI, Dermeval. Sistema nacional de educação e regime de colaboração. *In:* BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB 1996 vinte anos depois**: projetos educacionais em disputa. São Paulo: Cortez, 2018, p. 27-46.

SILVA, Tomaz Tadeu. **Documentos de identidade**: uma introdução às teorias de currículo. 3. ed. São Paulo: Autêntica, 2003.

YOUNG, Michael. Teoria do currículo: O que é e por que é importante. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 151, p. 190-202, mar. 2014.

AGRADECIMENTOS: Agradecemos a bolsa recebida do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Prosup/Capes); aos debates com os membros do Grupo de Pesquisa sobre Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades da Universidade Cidade de São Paulo (Unicid); as contribuições recebidas nas bancas de qualificação e defesa da profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah e do Prof. Dr. Alexsandro do Nascimento Santos; e a disponibilidade dos DMEs e suas equipes municipais em participar desta pesquisa.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA NO DISTRITO FEDERAL

Leila Akemi Evangelista Kusano
Vanda Mendes Ribeiro
Maria Helena de Aguiar Bravo
DOI: 10.24824/978652514225.8.201-221

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Introdução

Este artigo toma como base o estudo de Leila Kusano (2019), dissertação defendida na Unicid, no Programa Formação de Gestores Educacionais, sob orientação da Professora Vanda Mendes Ribeiro. Tem por objetivo analisar a implementação do Programa Saúde na Escola (PSE) numa escola pública do Distrito Federal. O PSE é uma política pública que propõe a integração e articulação permanentes da educação e da saúde, com objetivo de proporcionar formação integral ao estudante através de ações de promoção, prevenção e atenção à saúde, na tentativa de diminuir a vulnerabilidade em sua formação como cidadão.

O PSE, instituído pelo Decreto nº 6.286, de 5 de dezembro de 2007, propôs a formação integral de saúde dos escolares da rede pública da educação básica, promovendo ações de prevenção, promoção e de atenção à saúde; ações, estas, pactuadas entre os Ministérios da Educação e da Saúde (BRASIL, 2007). O Decreto estabeleceu que a atuação do Ministério da Saúde seria representada pelas Unidades Básicas de Saúde (UBS), cuja atuação não deveria ocorrer apenas em ambiente escolar, podendo também ser desenvolvida fora da escola, em conjunto com a comunidade escolar. O Ministério da Educação, por sua vez, poderia ser representado tanto por estabelecimentos de Educação Infantil, quanto por escolas de Ensino Fundamental, de Ensino Médio ou Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Para garantir a participação dos entes federados nesse Programa, Estados, Municípios e o Distrito Federal devem formar Grupos de Trabalho Interministeriais (GTI) para estabelecer ações a serem implementadas nas escolas e UBS (BRASIL, 2017). Atualmente, o processo de adesão ao Programa se dá através da assinatura de um "Termo de Adesão", sob responsabilidade dos diretores de cada escola e sob anuência das Secretarias municipais e estaduais de Educação e Saúde.

Para investigar a percepção de agentes implementadores do PSE sobre a implementação desse Programa, foi realizado um estudo com abordagem qualitativa através de entrevistas realizadas junto aos educadores e gestores

do Centro de Ensino Fundamental Educar para Crescer[1] (CEF) e a um profissional de saúde que participa do programa, buscando compreender elementos considerados pelos agentes burocratas como facilitadores e dificultadores no processo de implementação do PSE na escola.

Este texto encontra-se organizado em quatro partes além desta introdução. Inicialmente, há a fundamentação teórica sobre implementação de políticas públicas. Na sequência, são abordados os aspectos metodológicos do estudo e o contexto da pesquisa. Em seguida, temos os principais resultados de campo e, por fim, as considerações finais.

Fundamentação teórica

As políticas públicas surgiram como disciplina nos EUA e passaram a estudar ações de governo que influenciam a vida dos cidadãos. Esses estudos, do campo da Ciência Política, observam as ações dos governos para investigar os meios e motivos pelos quais elas são adotadas perante a sociedade, bem como seus resultados, pois a importância das políticas públicas pode ser definida pela repercussão na economia e na sociedade: "qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade" (SOUZA, 2006, p. 25).

Segundo Lotta (2014), para que uma política pública seja implementada, usualmente, passa-se por quatro etapas que muitas vezes se sobrepõem: formação de agenda pública, formulação, implementação e avaliação da política implementada. Esta autora afirma que a agenda trata da ocasião em que um problema público se torna relevante, merecendo ser objeto de governo. Posteriormente, esse problema será discutido pela sociedade, e um político/partido político levantará uma bandeira para a formulação – o desenho de uma proposta propriamente dita. Depois de elaborada a proposta, ela voltará para a sociedade na fase da sua implementação da política, quando serviços públicos devem chegar aos cidadãos e, por fim, será feita uma avaliação dos benefícios/melhorias obtidos a partir da política. Este texto aborda a implementação de uma política pública, ou seja, algo que se tornou agenda, tornou-se legítimo no âmbito do público, para que se constituísse uma proposta governamental implementada por agentes públicos.

Na década de 1970, a implementação da política pública era concebida como um processo técnico e a execução das diretrizes era tida como algo imposto pelo processo hierárquico político, que necessariamente seria realizado. A análise da implementação interessava aos formuladores muito mais como uma forma de avaliação de suas propostas do que como uma forma de estudo para a comunidade propriamente dita (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

1 Nome fantasia.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Já a partir da década de 1980, com a publicação de Lipsky do livro *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, cuja pesquisa visava dar ênfase à forma pela qual as pessoas que serviam ao Estado implementavam as políticas propostas, evidenciou-se a importância de estudos mais aprofundados da fase de concretização dos serviços públicos. A partir dessa publicação, pesquisadores de políticas públicas interessaram-se pela forma como os funcionários públicos, os quais Lipsky denominou "burocratas de rua", fazem uso da discricionariedade no processo de implementação da política pública (LIMA; D'ASCENZI, 2017).

No início dos anos 2000, Lipsky (2010) traz, além da concepção da discricionariedade como um fator influenciador da implementação da política, que as relações de interação entre os burocratas de rua e os beneficiários das políticas, os usuários, também são importantes no processo de implementação. Explicita ainda que os burocratas de rua são os agentes implementadores das políticas desenvolvidas pelos governos, e assim se refere, por exemplo, a policiais e a professores, entre outros profissionais que executam as leis. Esses burocratas são responsáveis por dar melhor qualidade de vida ou bem-estar aos cidadãos, principalmente àqueles que não têm acesso igualitário aos bens sociais e que precisam de ajuda governamental.

A literatura, inicialmente, estabeleceu dois modelos para a análise da implementação da política pública: o *top-down* e o *bottom-up*. O primeiro modelo analisa as políticas concebidas, supondo-se que suas diretrizes são pensadas centralmente e, então, implantadas tal qual na base (LOTTA, 2014; OLIVEIRA, 2019). Esse modelo verticalizado de estudo não se atenta à possibilidade de interferências pessoais no processo de implementação, uma vez que o agente implementador irá apenas atuar como consta na lei.

Já o segundo modelo considera o processo de implementação sob a ótica dos executores da lei. Nesse modelo, o agente burocrata passa a ser um personagem importante no processo de implementação, pois dá ênfase às suas decisões que influenciam a política executada (OLIVEIRA, 2019). Mais recentemente, estudos têm afirmado que os dois olhares, tomados pelos dois modelos, são relevantes para a compreensão da implementação da política pública (PASSONE, 2013; LOTTA, 2019).

Na análise da política pelo modelo *bottom-up*, faz-se necessário evidenciar o poder de discricionariedade por parte do burocrata de rua, que executa a função de implementar as regras estabelecidas pelas leis e decretos. Uma vez que o processo de implementação não acontece de uma maneira plena, conforme previsto em lei, evidencia-se, deste modo, o poder da discricionariedade dos implementadores no processo, como através de restrições impostas pelo próprio governo devidas a limitações de recursos humanos e financeiros (LOTTA, 2014; LOTTA, 2018).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

A discricionariedade pode estar relacionada a alguns fatores pessoais, bem como aos relacionais. Lotta (2018) enfatiza a importância do estudo de implementação, sem esquecer de analisar esse poder discricionário dos burocratas de ruas, pois eles serão os executores da lei e poderão tanto facilitar quanto dificultar a execução das políticas públicas.

O poder discricionário pode tanto favorecer quanto dificultar o processo de implementação das políticas, uma vez que o agente burocrata tem em suas mãos o poder de decisão do Estado frente aos cidadãos. Além desse aspecto, outros fatores podem ser influenciar o processo de implementação (MEDEIROS; CAVALCANTE, 2018).

Struyk (2007) afirma que alguns fatores influenciam positivamente a execução das políticas públicas, tais como: 1) o suporte dado pela liderança local para a implementação; 2) as características do desenho da política a ser implementada tais como a clareza, consistência e flexibilidade; 3) a disponibilidade de recursos pessoais e financeiros; 4) a quantidade de pessoas envolvidas; 5) a motivação no processo de implementação; 6) a boa resposta dos beneficiários do programa; 7) a oportunidade de aprendizado dos implementadores junto a outros mais experientes; 8) as experiências anteriores e 9) o local de implementação.

Di Giusto e Ribeiro (2019), após estudo de pesquisas sobre implementação de políticas públicas, denotam que, segundo a literatura, há efetivamente variados fatores que interferem no processo de implementação das políticas tais como valores pessoais, culturais e a própria discricionariedade dos agentes implementadores, além de condições de implementação como recursos humanos, financeiros e de infraestrutura.

Há também literatura que tenta explicitar apenas o que pode influenciar negativamente a implementação de política. Tais fatores são divididos em três tipos de barreiras: 1) políticas (suporte e autorização), 2) de competências analíticas e 3) de capacidade estatal (MEDEIROS; CAVALCANTE, 2018; WU *et al.*, 2014)[2].

Este capítulo teve como objetivo conceituar implementação das políticas públicas, explicitando as principais questões envolvidas na formulação desse conceito. E explicitar a base teórica da análise dos dados desta pesquisa. Verificou-se que implementação de políticas públicas estuda o processo pelo qual acontece a execução das políticas. Observou-se que há dois modelos de pesquisa sobre a implementação de políticas públicas: o top-down que estuda a implementação das políticas a partir das normatizações, buscando captar o que é ou não implementado, as lacunas e dificuldades; e o bottom-up que focaliza as ações dos agentes implementadores, considerando que a política é o que esses agentes efetivamente realizam. Observou-se ainda que há estudos mais recentes que têm investido em considerar a relevância do que aponta os dois modelos. Nesta pesquisa, procurou-se fazer uso dos ensinamentos das duas

2 Ver mais detalhes sobre essas barreiras no quadro 1 em Kusano (2019).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

perspectivas. Portanto, para o estudo, considerando a literatura, elaborou-se perguntas buscando uma interpretação da implementação do PSE com base no que os agentes implementadores efetivaram em suas práticas, observando também se o que estava previsto na legislação.

Procedimentos metodológicos

Este estudo de abordagem qualitativa utilizou a análise documental e entrevistas como fonte de coleta de dados. Deve-se salientar que as análises aqui realizadas se limitam aos recortes da realidade e das perguntas estabelecidas na pesquisa.

Os sujeitos entrevistados foram selecionados por conveniência, uma vez que, na escola, a entrevista se deu primeiramente com o coordenador, que solicitou que as entrevistas acontecessem no contraturno de trabalho em sala, período no qual os professores são convocados para reuniões e planejamento das aulas. Os gestores e o profissional da saúde se disponibilizaram para a realização das entrevistas conforme a disponibilidade.

A realização das entrevistas se deu em novembro de 2018 e o roteiro de perguntas visou coletar informações sobre: o conhecimento do PSE; as ações implementadas; a discricionariedade dos agentes implementadores; as suas interpretações do processo de implementação do Programa; e sobre seu processo de participação nas atividades do Programa.

Para a análise dos dados, fez-se uso da análise de conteúdo, conforme apresentada por Bardin (2016), como uma forma de estudar dados qualitativos de forma sistemática, levando o pesquisador a buscar sentidos nas respostas obtidas em entrevistas, cruzando informações de diferentes agentes implementadores sobre o mesmo fenômeno e buscando elaborar categorias que oferecem uma interpretação do fenômeno estudado.

Segundo a autora, para a classificação dos conteúdos das mensagens em categorias, podem ser utilizados como critérios a semântica da palavra, o contexto sintático, léxico ou expressivo. A categorização pode se dar através do isolamento dos elementos (inventário) ou pela fragmentação dos elementos, a fim de organizar as mensagens transmitidas (classificação). A análise de conteúdo permite a codificação do material, uma vez que se faz necessária a apropriação de dados e, posteriormente, a sua categorização, agilizando o processo de interpretação dos dados coletados (BARDIN, 2016).

Além desse processo de categorização, feito a partir do manuseio das mensagens (leitura e classificação manual), recorreu-se também ao uso do software IRAMUTEQ, que permite uma série de análises quantitativas através do teste qui-quadrado ($\chi 2$), estipulando que quanto menor o valor do qui-quadrado, menor a relação entre as variáveis, o que busca validar matematicamente dados qualitativos (SOUZA *et al.*, 2018).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

A escola analisada e os participantes do estudo

Para a seleção da escola-campo, foi realizado contato com a Secretaria de Educação do Distrito Federal e solicitada uma lista de escolas participantes do PSE do ano vigente da pesquisa. A escolha se deu por conveniência da pesquisadora, uma vez que houve interação prévia com algumas escolas e unidades de saúde para que se obtivesse anuência das instituições para o estudo realizado.

A Escola Classe Educar para Viver, apesar de funcionar em estrutura provisória desde o início da década de 1980 em uma área "invadida" da cidade de Taguatinga, que ficou conhecida por Areal, foi fundada, oficialmente, no dia 9 de novembro de 1988. No ano de 2009, a Instituição tornou-se um Centro de Ensino Fundamental e, atualmente, atende estudantes do 6º ao 9º ano do ensino fundamental, nos turnos matutino e vespertino, totalizando 18 turmas.

No PPP de 2018 da unidade, observa-se preocupação por parte da equipe gestora com os desafios sociais e familiares enfrentados pelos estudantes. Também se observou a descrição de eixos de ações voltadas para a educação em saúde. A pesquisa denotou haver, efetivamente, propostas de ações na área da saúde sendo realizadas na escola. Entretanto não há evidências de grande participação da equipe de saúde em seu desenvolvimento.

Foram entrevistados cinco professores, dois gestores da escola e um profissional da saúde. Em relação ao gênero, três entrevistados referiram ser do gênero masculino e duas entrevistadas do gênero feminino. A idade das pessoas entrevistadas variou de 38 a 48 anos; todos os profissionais são concursados e já estavam atuando há pelo menos um ano na referida unidade escolar.

Resultados

O tratamento de dados feito no software IRAMUTEQ

O *corpus* textual analisado pelo software IRAMUTEQ foi construído a partir da transcrição completa das entrevistas realizadas. De acordo com Souza *et al.* (2018, p. 2), o *software*

> [...] possibilita, com base no corpus original, a recuperação dos segmentos de textos e a associação de cada um, o que permite o agrupamento das palavras estatisticamente significativas e a análise qualitativa dos dados, ou seja, cada entrevista é denominada de Unidade de Contexto Inicial (UCI). As Unidades de Contexto Elementar (UCE), ou segmentos de texto que compõem cada classe, são obtidas a partir das UCI e apresentam vocabulário semelhante entre si e diferentes das UCE das outras classes.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

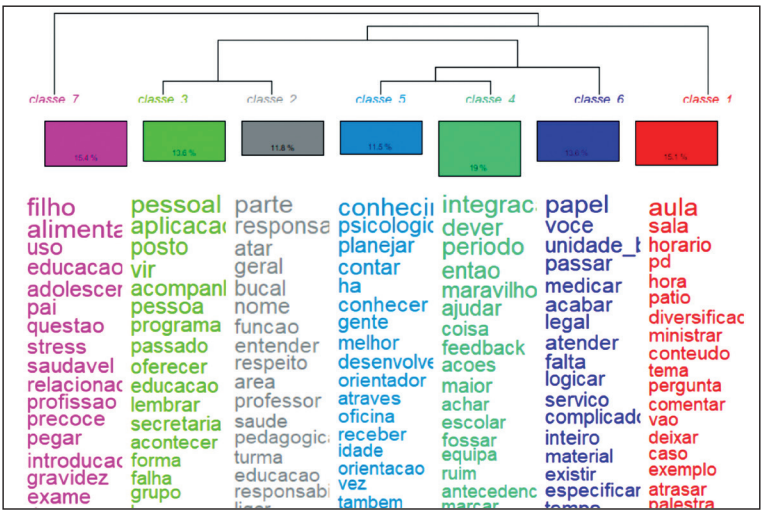
Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Foram classificadas 7 UCE, dentro das quais 312 segmentos foram aproveitados, ou seja, 51,67 % do total do *corpus*. Para a construção da Classificação Hierárquica Descendente (CHD)[3], foram utilizados critérios de uso de verbos, formas nominais e adjetivos. Foram retidos 270 segmentos dos 312, representando 89,42%, média acima dos 75% considerados ideais para um material ser analisado utilizando a CHD.

A partir do uso do software, feita esta classificação, foi possível observar que as entrevistas foram categorizadas em seis classes distintas por meio de agrupamentos de eixos lexicais. A classe com maior índice de palavras agrupadas foi a classe 4, com 19 itens. As classes foram denominadas: Classe 1 – reconhecimento da escola como campo de atuação do PSE; Classe 2 – responsáveis pelo PSE; Classe 3 – atuação do PSE; Classe 4 – o que precisa melhorar; Classe 5 – o funcionamento do PSE; Classe 6 – responsabilidades do PSE; e Classe 7 – necessidades da educação em saúde.

Outro dado obtido com o *software* foi a categorização do dendrograma I filográfico, que permitiu trazer visualmente as palavras mais frequentes categorizadas pelo programa, conforme figura 1. Essa figura representa a classificação estabelecida pelo próprio programa, agregando as palavras mais recorrentes das entrevistas por sua semelhança e gerando, no caso, as sete classes distintas acima mencionadas.

Figura 1 – Dendograma I Filográfico

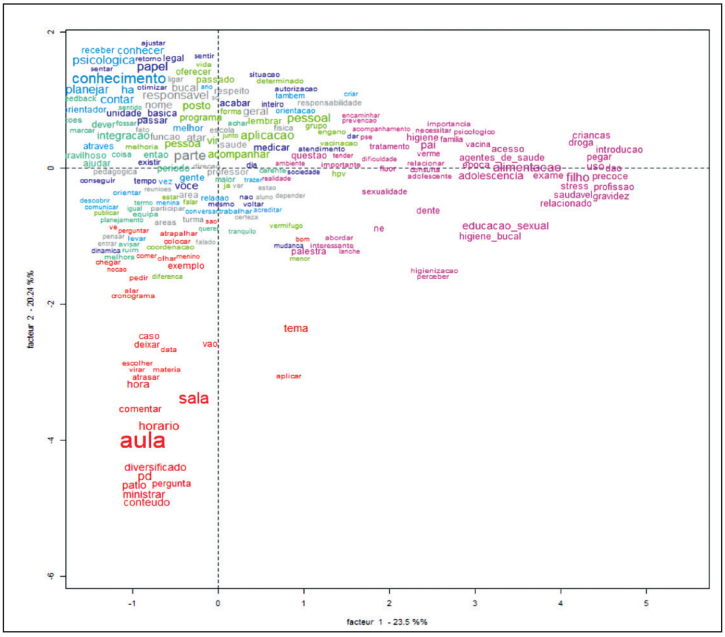


Fonte: Kusano (2019).

3 Para Souza *et al.* (2018, p. 2), na CDH "os segmentos de texto são classificados em função dos seus respectivos vocabulários, e apresentam, majoritariamente, por volta de três linhas [...], caracterizado pelo conjunto de texto que se pretende analisar. O conjunto desses segmentos é repartido em função da frequência das formas reduzidas".

Após a etapa de nomeação das categorias, devido ao conteúdo lexical dos agrupamentos, pode-se obter a análise fatorial cartográfica frente à distribuição da frequência das palavras, como é possível observar na figura 2.

Figura 2 – Representação fatorial das palavras segundo as Classes



Fonte: Kusano (2019).

Em relação ao observado na figura 2, na classe 7 “as necessidades da educação em saúde (em rosa)”, depreendemos os entrevistados têm um maior entendimento sobre tais necessidades. Isso ocorre pela dispersão dessa categoria frente às coordenadas x e y, o que proporcionou, estatisticamente, um maior isolamento entre as demais classes, não havendo uma mistura significativa de palavras entre elas. Tal observação não pode ser estendida à classe 1 “reconhecimento da escola como campo de atuação do PSE (em vermelho)”, pois essa categoria se encontra isolada apenas na parte inferior do quadro.

O entendimento das demais classes categorizadas não apresentou a mesma significância estatística devido à aglomeração das palavras e à proximidade delas em relação a intersecção dos eixos, ocorrendo, muitas vezes, sobreposição das classes entre as palavras. Essa quantificação feita pelo IRAMUTEQ permite levantar a hipótese de que os agentes implementadores sabem sobre o PSE, porém não detêm toda a compreensão sobre o Programa, embora saibam identificar as necessidades de saúde da comunidade escolar, o que é parte dos objetivos do PSE.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

A terceira figura obtida pelo IRAMUTEQ foi a nuvem de palavras, que se refere ao agrupamento das principais palavras a partir do *corpus* textual com seus critérios de análise estabelecidos que identificam a ocorrência das palavras mais frequentes.

Figura 3 – Nuvem de palavras

Fonte: Próprio autor, 2019.

Fonte: Kusano (2019).

A análise quantitativa promoveu outra categorização dos dados, demonstrando haver, mesmo em um material limitado, várias classificações com uma frequência menor que 8% entre elas. Dessa forma, tem-se que as classes foram construídas com frequências de palavras com uma boa aproximação entre elas.

A nuvem de palavras evidencia que as palavras "aula", "sala" e "horário" são utilizadas no campo escolar para definir quais são os conteúdos do PSE e como e onde são transmitidos. Nessa perspectiva, pode-se interpretar que a compreensão dos agentes implementadores sobre o PSE se restringe ao ambiente de sala de aula, apesar de, segundo a proposta de seu decreto, a implementação desse Programa dever ocorrer também além dos muros escolares e atingir a comunidade (BRASIL, 2009). Resultado que ratifica a quantificação anterior de compreensão relativa do significado total do Programa aqui estudado.

A classificação manual dos conteúdos

Analisando os dados advindos das entrevistas com base na classificação manual dos conteúdos, sob inspiração de Bardin (2016), esta pesquisa chegou a quatro categorias *a posteriori*, que marcaram os discursos dos entrevistados sobre o PSE: Conhecimento sobre o Programa; Entrosamento, prioridade e coordenação; Distribuição dos benefícios, reconhecimento e merecimento; e Recursos financeiros.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Categoria "conhecimento sobre o Programa"

Segundo a literatura, o conhecimento sobre uma determinada política, por parte dos agentes implementadores, é um fator que proporciona ao agente público a possibilidade de promoção da ação da forma adequada, uma vez que pode reconhecer as necessidades genuínas de mudanças (MAYNARD--MOOD; MUSHENO, 2003). Além desse aspecto, o conhecimento por parte dos agentes implementadores da política pela qual é responsável favorece e estimula sua implementação, conforme aponta Struyk (2007).

Com base nas entrevistas, observa-se que, na escola na qual foi realizada a pesquisa, os agentes implementadores do PSE possuem relativo conhecimento a respeito dos eixos temáticos de atuação do Programa, corroborando a interpretação feita a partir do IRAMUTEQ.

Nas falas, os agentes implementadores citam a perspectiva de integração entre saúde e educação, o que, segundo a legislação que desenha o Programa, é aspecto central. Entretanto, a análise integral das entrevistas identificou que a relação intersetorial entre a escola e a UBS apresenta diferentes intensidades nas interações estabelecidas, pois os agentes não conseguiram implementar ações conjuntas e coletivas como forma de ampliação do alcance do Programa para gerar impactos significativos na vida dos estudantes e seus familiares (BRASIL, 2007).

Essa intensidade das relações pode estar relacionada tanto a aspectos de colaborações que existiram ao longo do tempo, quanto pela construção coletiva das ações entre as duas áreas, a depender da participação de cada entrevistado no processo de implementação da política (CRUZ, 2017; CUNILL-GRAU, 2016).

Identifica-se, então, que o entendimento dos agentes implementadores acerca da intersetorialidade é limitado, uma vez que interpretam que as ações realizadas pela equipe de saúde referentes às demandas escolares seriam suficientes para a complementariedade delas. Entretanto a intersetorialidade poderia ser compreendida através de visitas que poderiam ser feitas à escola para se avaliar as condições de saúde dos escolares, para que o planejamento fosse realizado entre os envolvidos, conforme Brasil (2011) sugere.

Também foi observada falta de uniformidade das informações sobre o Programa fornecidas pelos agentes e desconhecimento/desinteresse sobre como se deu a elaboração do planejamento das atividades desenvolvidas na escola, levando-nos a crer que estes não compreendem ou conhecem seu desenho e concepções na totalidade. Situação parecida foi observada também nas pesquisas sobre o PSE realizadas por Baggio *et al.* (2018) e Tavares Leite *et al.* (2015). Não foram encontradas na literatura pesquisas realizadas com profissionais de saúde e de educação concomitantemente, algo que poderia trazer mais contribuições para este trabalho.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Sobre a apropriação do Programa pelos agentes implementadores, a fala de um entrevistado aborda uma questão que pode interferir em processos formativos: o fato das comunicações sobre as ações do Programa terem, segundo ele, tom impositivo. Essa imposição também foi observada nas pesquisas que foram realizas por Baggio *et al.* (2018) e Tavares Leite *et al.* (2015), que apontaram que seus entrevistados, enfermeiros e professores, entenderam que a falta de explicações frente ao Programa pode gerar dificuldade do entendimento da proposta para sua implementação. Ainda que se careça de mais pesquisas e informações, há indícios de ruído no modo como o PSE é explicado nas escolas.

O fato de os burocratas de rua não se manifestarem quanto a alguns aspectos do desenho do programa – como os eixos nos quais as ações podem ser realizadas, os temas que podem ser trabalhados e aqueles pactuados no Termo de Compromisso – denota que não houve uma discussão ampla e adequada para que a proposta da participação no Programa fosse aceita tanto pela UBS, quanto pelo CEF. Talvez haja o reconhecimento da importância do Programa, porém o processo de implementação pode tornar o Programa diferente do esperado, tal qual refere Oliveira (2012), pois seu planejamento parece não considerar o saber da comunidade escolar as necessidades de saúde. Esta pesquisa denota, portanto, que seria necessário ampliar o entendimento dos agentes no que concerne a outros elementos também relevantes.

A interpretação no âmbito desta categoria corrobora os resultados obtidos no IRAMUTEQ.

Categoria "entrosamento, prioridade e coordenação"

Os dados das entrevistas indicam que não há um bom entrosamento entre as equipes das escolas e das UBS, e que não estão claramente estabelecidas as prioridades de ação do Programa na escola. Segundo Cavalcanti *et al.* (2015), a intersetorialidade deveria ser um entendimento das partes envolvidas, o que seria uma consequência de um bom entrosamento da equipe.

Os trabalhos de Baggio *et al.* (2018), Brasil *et al.* (2017) e Penso *et al.* (2013) ressaltam que a área da saúde tem uma visão acerca da coletividade que muitas vezes dificulta um bom trabalho, pois as demandas de serviço numa escola são diferentes das demandas que se observa em unidades de saúde. E afirma ainda que a falta de comunicação entre as partes dessas diferentes áreas – educação e saúde – acaba gerando uma tensão entre elas. A falta de entrosamento pode ser evidenciada pela fragmentação das ações, devida à falta de boa comunicação e entrosamento entre as equipes (SOUSA; ESPERIDIÃO; MEDINA, 2017; TAVARES LEITE *et al.*, 2015).

Todos os entrevistados citaram algum problema frente a intersetorialidade, pois da mesma forma como ocorre na literatura, não há o consenso entre

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

os participantes sobre sua definição (FERREIRA; MEDEIROS, 2016). Esse não entendimento pode gerar prejuízos frente ao processo de execução das atividades e na falta de clareza nos planos operacionais, quando não há uma clareza dos papéis a serem desempenhados pelos agentes burocratas (BRASIL *et al.*, 2017; FERREIRA; MEDEIROS, 2016; LOTTA, 2018; MEDEIROS *et al.*, 2018; TAVARES; LEITE, 2015; OLIVEIRA, 2014; WU *et al.*, 2014).

Essa perspectiva de fragilidade na integração pode estar associada à falta de recursos humanos, uma barreira apontada pelos gestores e pelo enfermeiro, que gera um acúmulo de atividades e funções que devem ser cumpridas. Wu *et al.* (2014) aponta que essa falta de recursos humanos está relacionada a aspectos como a falta de clareza nos planos operacionais, por não discriminarem que profissionais deverão ser responsáveis pela execução das atividades.

Essa escassez de recursos também é evidenciada pelas pesquisas de Balla (2000), Baggio *et al.* (2018), Brasil *et al.* (2017), Cavacanti *et al.* (2015), Medeiros *et al.* (2018), Penso *et al.* (2013), que corroboram que a equipe incompleta gera sobrecarga de trabalho e dificulta o processo de implementação da política.

Embora o processo de relação interpessoal possa dificultar uma implementação exitosa, o próprio decreto que institui o programa estabelece que devem ser realizadas ações conjuntas entre as áreas, com tomadas de decisão coordenadas. Tal como mencionado anteriormente, para executar tais ações, seria necessária abertura de espaço entre os campos para que as reais necessidades sejam identificadas, elencadas e trabalhadas, a serem definidas em comum acordo entre escola e UBS. Tal qual aponta a literatura, é importante envolver os agentes do nível de rua durante o processo decisório, pois eles terão em suas mãos o poder de decidir ou não sobre o implementar das ações (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; LIPSKY, 2010; MEDEIROS *et al.*, 2018; OLIVEIRA, 2014; WU *et al.*, 2014).

Uma das prerrogativas após a adesão ao PSE se refere à necessidade de alterações no PPP para a sua definição. Após acesso ao PPP do CEF, observou-se a criação de um projeto intitulado como Projeto "Meu corpo minha vida", ao qual há a citação explícita do Programa, porém sem previsão de apoio da UBS.

Observa-se, segundo os entrevistados, que o Programa ainda não permitiu uma boa integração entre os participantes. Ora os agentes implementadores da escola não se abrem para isso, ora os da saúde limitam a interação. No entanto, esperam que haja uma melhor comunicação entre as partes, para que os maiores beneficiados sejam os estudantes. Mesmo não sendo um programa em que seja evidente o processo contínuo da assistência e uma boa comunicação entre as duas partes envolvidas, seis entrevistados conseguiram apontar mudanças positivas nos comportamentos dos alunos frente às ações desenvolvidas na escola. Mas há também relatos indicando que determinadas

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

situações impedem mudanças positivas, como a falta de continuidade, ações esporádicas e inadequação dos temas abordados.

O aparecimento desta falta de interação e ações comuns pode explicar a razão pela qual o IRAMUTEQ mostra significância na categoria 7 (compreensão das necessidades da comunidade escolar), mas denota inexistência de significados comuns nas demais categorias que se reportam a como o Programa funciona, seu lócus, seu papel e responsáveis

Categoria "distribuição dos benefícios, reconhecimento e merecimento"

Os dados das entrevistas indicam que os agentes implementadores do PSE realizam a distribuição dos benefícios relacionados ao programa identificando os beneficiários mais vulneráveis e reconhecem a importância do Programa na unidade.

Em conversa informal, alguns entrevistados reconhecem que a escola está em uma área de vulnerabilidade social, com impactos negativos diretos na renda familiar dos alunos e no acesso ao conhecimento e a políticas públicas, como, por exemplo, o acesso às formas de prevenção da gravidez. Em pesquisa realizada por Penso *et al.* (2013) no Distrito Federal, identificou-se que o Programa realiza uma abordagem muito significativa frente as orientações de educação sexual, sendo um local adequado ao qual os alunos têm acesso para encontrar esse tipo de informação (BRASIL, 2009).

Mesmo com limitações de recursos, há motivação dos agentes implementadores para que as ações continuem sendo efetuadas dentro da unidade, de forma a dar mais oportunidades aos beneficiários. Struyk (2007), Maynard-Mood e Musheno (2003) e Oliveira e Carvalho (2017) destacam que a motivação pode ser um dos fatores que influenciam positivamente o processo de implementação de um Programa, uma vez que os agentes observam retorno frente às ações realizadas. Ter uma boa resposta dos beneficiários do programa também se torna um incentivo à continuidade do processo pelo agente implementador, pois ele consegue perceber as melhorias frente ao processo de execução da política (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; LOTTA, 2018; MEDEIROS *et al.*, 2018; STRUYK, 2007).

As entrevistas apontaram que os burocratas de rua têm o sentimento de que estão realizando algo pelos outros e de que têm a possibilidade de tentar mudar a vida dos alunos. Na região onde está localizada a escola-campo, há um elevado grau de analfabetismo, violência e baixa renda. Observa-se que os entrevistados reconhecem essa situação ao declararem que a escola pode servir como uma fonte de acesso aos serviços de saúde, e que há o reconhecimento das necessidades genuínas da política aos beneficiários; no caso, os escolares (MAYNARD-MOOD; MUSHENO, 2003; OLIVEIRA; CARVALHO, 2017).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Dessa forma, há o entendimento por parte dos agentes burocratas de que o local onde a escola está inserida é permeado por grande vulnerabilidade e de que a escola funciona como um mediador entre os alunos e os diversos serviços públicos de saúde. Assim, tem-se que a educação oferecida dentro da escola é uma tentativa de mudar essa realidade e, dessa forma, o reconhecimento das atividades educacionais como essenciais, e o reconhecimento de que as ações são significativas para a vida dos estudantes, fazem com que os agentes esperem continuidade dos Programas, mesmo com limitações de espaço ou materiais. Mais uma vez esse resultado corrobora o fato de que, por meio do IRAMUTEQ observa-se significância na categoria 7 "necessidades da educação em saúde".

Categoria "recursos financeiros"

As entrevistas indicam que a burocracia do sistema governamental, tal qual a inexistência de um sistema organizacional e financeiro, dificulta o processo de implementação da política.

Mesmo sendo um programa no qual estão envolvidos benefícios financeiros para aqueles que aderem ao Programa, nas entrevistas foi possível notar evidências de que os agentes envolvidos não tornam essa política como prioridade de ação, uma vez que faltam recursos necessários para sua implementação (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; WU *et al.*, 2014). O IRAMUTEQ não gerou classes lexicais que se reportam diretamente a essa questão.

Considerações

Esta pesquisa teve por objetivo realizar uma investigação sobre a implementação do PSE numa escola pública. Para tanto, fez-se uso de abordagem qualitativa, com entrevistas realizadas junto a oito agentes implementadores do PSE e com a análise de documentos. Fez-se também uso do software IRAMUTEQ como modo alternativo de tratamento do conteúdo das entrevistas.

O tratamento dos dados advindos do IRAMUTEQ validou 89,42% dos dados coletados pelas entrevistas. Esses dados foram classificados em sete categorias de unidades elementares, cuja diferença estatística entre palavras de cada classe extraída foi pouco significativa. Foi possível interpretar que os entrevistados possuem uma clareza relativa sobre os aspectos do Programa, porém sem amplitude. E que tal clareza se reporta mais à parte do Programa que é voltado para a sala de aula. Denota ainda que reconhecem a relevância do programa para seu público-alvo.

Do tratamento manual dos dados inspirado nas técnicas de análise de conteúdo de Bardin (2016), foram obtidas quatro categorias a posteriori. No

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

que concerne ao conhecimento do Programa, conclui-se que os agentes implementadores possuem um relativo conhecimento sobre o Programa, sem a devida amplitude. Esse conhecimento se volta para alguns aspectos que estão em conformidade com o Decreto nº 6.286, de 2007: articulação entre a escola e as UBS; diminuição das vulnerabilidades do campo de saúde; troca de informações sobre as condições de saúde dos estudantes; interdisciplinaridade e desenvolvimento de ações frente aos campos de promoção da alimentação saudável, atualização do calendário vacinal, e promoção da saúde sexual e reprodutiva.

A comunidade escolar reconhece a importância das atividades desenvolvidas que, para eles, podem diminuir a vulnerabilidade dos estudantes frente ao conhecimento e acesso à saúde. Entretanto, outros focos não se fazem presentes nos discursos dos entrevistados, embora façam parte dos objetivos desenhados pelo Programa: não houve referência de ações frente aos eixos de atuação clínica e, principalmente, sobre a educação continuada. As ações realizadas estão muito mais voltadas aos educandos, enquanto a proposta do Programa não limita a execução a essa população.

Observa-se que os agentes implementadores reconhecem o público que mais necessita das ações do programa: adolescentes e jovens que vivem em situação de alta vulnerabilidade e convivem com problemas como drogas e gravidez precoce. Reconhecem, também, que os conteúdos sobre os quais o Programa trata são benéficos para todos os adolescentes e jovens nessa etapa da vida. Os agentes mostraram-se motivados frente à realização de ações previstas no programa, como palestras sobre assuntos que consideram muito relevantes, e que, muitas vezes, não são tratados pelos professores. A literatura afirma que a motivação é fato que incide no sucesso da implementação de uma política.

Contudo, também foram pontuados ações e fatos ocorridos que demonstram dificuldades para que a implementação ocorra de maneira mais natural como: a comunicação ampla e adequada do Programa, um estabelecimento de interação e vínculo entre as áreas, e a falta de recursos organizacionais e financeiros.

As barreiras elencadas pelos entrevistados se referem a uma intersetorialidade inexistente entre as áreas envolvidas e uma coordenação que não deixa claro aos integrantes como funciona sua participação no processo de seleção e execução das propostas de educação, gerando fragilidade na implementação do Programa. Dessa forma, melhorar as relações interpessoais e a comunicação intersetorial é fundamental para que as mudanças ocorram e haja um engajamento para que o benefício ao público seja superior às falhas do programa e aos problemas pessoais.

A análise qualitativa feita manualmente com base em Bardin (2016) corroborou aspectos trazidos pelas classificações lexicais obtidas por meio do uso do IRAMUTEQ: compreensão relativa, porém sem a devida

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

amplitude do programa e baixa integração nos significados lexicais relativos ao seu funcionamento.

Sabe-se que é de responsabilidade das áreas atuarem conjuntamente para que os beneficiários consigam ser contemplados nessa política, então em um primeiro momento, seria interessante ampliar o suporte aos agentes implementadores auxiliando-os nas deficiências, principalmente da UBS, para fortalecer o vínculo e interações entre saúde e escola.

Este estudo encontrou poucas pesquisas realizadas sobre a implementação do PSE, o que limita a generalização dos achados desta pesquisa, uma vez que poucos trabalhos conseguem relacionar o estudo de implementação da política com as discrições dos agentes burocratas frente ao desenho desse programa intersetorial.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

REFERÊNCIAS

BAGGIO, Maria Aparecida; BERRESI, Rosilene; GREGOLINII, Bruna Penteado Silva; AIKESIII, Solange. Implantação do Programa Saúde na Escola em Cascavel, Paraná: relato de enfermeiros. **Rev. Bras. Enferm**., Brasília, v. 71, supl. 4, p. 1540-1547, 2018.

BALLA, Steven. Political and organizational determinants of bureaucratic responsiveness. **American Political Research**, v. 28, p. 163-193, 2000.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL, Eysler Gonçalves Maia; SILVA, Raimunda Magalhães da; SILVA, Maria Rocineide Ferreira da; RODRIGUES, Dafne Paiva; QUEIROZ, Maria Veraci Oliveira. Promoção da saúde de adolescentes e Programa Saúde na Escola: complexidade na articulação saúde e educação. **Rev. Esc. Enferm**., São Paulo, USP, v. 51, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 6.286, de 5 de dezembro de 2007**. Institui o Programa Saúde na Escola – PSE, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6286.htm. Acesso em: 7 mar. 2023.

BRASIL. **Manual Técnico de Adesão e Desenvolvimento das Ações do Programa Saúde na Escola**. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica Coordenação geral de Alimentação e Nutrição. Ministério da Educação. Secretaria de Atenção Básica. Diretoria de Currículos Coordenação de Temas Transversais, 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. **Passo a passo Programa Saúde na Escola**: tecendo caminhos da intersetorialidade. Brasília: Ministério da Saúde, 2011. 46 p. il.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamente de Atenção Básica. Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição. **Nota técnica nº 69/2007 – GCAN/DAB/SAS/MS**, **de 2 de maio de 2017**. Orientação para a adesão e desenvolvimento das ações do PSE no município e no Distrito Federal. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2017

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

CAVALCANTI, Patrícia Barreto; FERREIRA, Carla Mousinho Lucena; CARNEIRO, Pablo Lucena. Programa Saúde na Escola: interpelações sobre ações de educação e saúde no Brasil. **Textos & Contextos**, v. 14, n. 2, p. 387-402, ago./dez. 2015.

CODEPLAN. **PDAD – Águas Claras**. Disponível em: http://www.codeplan.df.gov.br/wpcontent/uploads/2018/02/PDAD-%C3%81guas-Claras-1.pdf. Acesso em: 11 abr. 2019.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo**. Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988**: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais. 2017. 688 f. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2017.

CUNILL-GRAU, Nuria. A intersetorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. *In*: MACEDO, Juliana Matoso; XEREZ, Flávia Helena Saraiva; LOFRANO, Rodrigo (organizadores). Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa Bolsa família. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 26, 2016. p. 35-66.

DI GIUSTO, Silvana Menegoto Nogueira; RIBEIRO, Vanda Mendes. Implementação de Políticas Públicas: conceito e principais fatores intervenientes. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-10, 2019.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 776-793, set. 2016.

KUSANO, Leila Akemi Evangelista. **Analisando a implementação do Programa Saúde na Escola em um Estabelecimento de Ensino Público do Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado) – Universidade da Cidade de São Paulo. São Paulo, 66p, 2019.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 46-63, fev. 2017.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service 30th Anniversary Expanded Edition. Russell Sage Foundation, New York, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.p. 11-38.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. **Cops, Teachers and Counselors**: Stories from the Front Lines of Public Service. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.

MEDEIROS, Cristiane Reis Soares; CAVALCANTE, Pedro. A implementação do programa de saúde específico para a população em situação de rua – Consultório na rua: barreiras e facilitadores. **Saúde soc**., São Paulo, v. 27, n. 3, p. 754-768, set. 2018.

MEDEIROS, Eliabe Rodrigues de *et al.* Facilidades e dificuldades na implantação do Programa Saúde na Escola em um município do nordeste do Brasil. **Rev Cuid**, Bucaramanga, v. 9, n. 2, p. 2127-2134, ago. 2018.

OLIVEIRA, Breynner. Ricardo. A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática**. Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Politica Educativa**, v. 4, p. 1-17, 2019.

OLIVEIRA, Breynner Ricardo. A implementação do Programa Bolsa-Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Rev. do Serviço Público**, v. 65, p. 517-544, 2014.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

OLIVEIRA, Marina Meira de.; CARVALHO, Cynthia Paes de. Enfrentando o fracasso escolar no nível local: a atuação discricionária de professores e diretores escolares na implementação de uma política educacional. *In*: PIRES, R. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p. 549-569.

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Contribuições atuais sobre o estudo de implementação de políticas educacionais. **Cad. Pesqui**., São Paulo, v. 43, n. 149, p. 596-613, ago. 2013.

PENSO, Maria Aparecida; BRASIL; Katia Cristina Tarouquella Rodrigues; ARRAIS, Alessandra da Rocha; LORDELLO, Silvia Renata. A relação entre saúde e escola: percepções dos profissionais que trabalham com adolescentes na atenção primária à saúde no Distrito Federal. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 542-552, 2013.

SIGERIST, Henry. Johann Peter Frank. Un Pionero de la Medicina Social. **Salud colectiva**, Lanús, v. 2, n. 3, p. 269-279, dez. 2006.

SOUSA, Marta Caires de; ESPERIDIÃO, Monique Azevedo ; MEDINA, Maria Guadalupe. A intersetorialidade no Programa Saúde na Escola: avaliação do processo político-gerencial e das práticas de trabalho. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 6, p. 1781-1790, jun. 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Marli Aparecida Rocha de Souza; WALL, Marilene Loewen; HULER, Andrea Cristina de Morais Chaves; LOWEN, Ingrid Margareth Voth; PERES, Aida Maris . The use of IRAMUTEQ software for data analysis in qualitative research. **Rev Esc Enferm USP**, v. 52, ed. 03353, 2018. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/S1980-220X2017015003353.

STRUYK, Raymond J. Factors in successful program implementation in Russia during the transition: pilot programs as a guide. **Public Administration and Development**, Hoboken, v. 27, n. 1, p. 63-83, 2007.

TAVARES LEITE, Cícero; MACHADO, Maria de Fátima Antero Sousa; VIEIRA, Roberta Peixoto; MARINHO, Mirna Neyara Alexandre de Sá Barreto; MONTEIRO, Claudete Ferreira de Souza. Programa de Saúde na Escola:

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

percepções dos professores. **Invest. educ. enferm.**, Medellín, v. 33, n. 2, p. 280-287, ago. 2015.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZENET, Scott. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília, DF: ENAP, 2014. p. 97-114.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

ASPECTOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA CORREÇÃO DE FLUXO NO RIO DE JANEIRO: um olhar sobre os burocratas de médio escalão

Maria de Fátima Magalhães de Lima
DOI: 10.24824/978652514225.8.223-241

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Introdução

Este artigo deriva da minha tese de doutorado intitulada "*Correção de Fluxo na Rede Pública Municipal do Rio de Janeiro (2009-2014): aspectos da política e as trajetórias dos alunos*", defendida em abril de 2016 no Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC Rio. No processo de investigação foram analisados aspectos da formulação e da implementação da política de correção de fluxo e as possíveis relações com as trajetórias escolares dos alunos matriculados no 5º ano do ensino fundamental em 2010 até os desfechos escolares em 2014. A pesquisa, de natureza quali-quantitativa, apresentou uma abordagem integradora, na qual o estudo das trajetórias se constituiu como uma ferramenta de análise da influência da política sobre os alunos, na transição entre os anos iniciais e finais do ensino fundamental e conclusão desta etapa de ensino da educação básica. Para tanto, foram analisados os perfis dos alunos e as perspectivas de escolarização efetivamente encontradas, possibilitando a apreensão da redução e/ou manutenção das desigualdades no interior do sistema.

No Brasil, a distorção idade-série é o indicador que evidencia o atraso escolar do aluno em relação ao ano de escolaridade cursado. Políticas para reduzir a distorção idade-série, denominadas programas e projetos de aceleração da aprendizagem, dirigidas aos alunos que apresentam pelo menos 2 (dois) anos de idade acima da idade prevista para o ano escolar cursado, estão presentes no cenário nacional desde a década de 1990. Tais políticas são implementadas autonomamente pelas redes públicas de ensino, geralmente através de parcerias público-privadas, com apoio do Ministério da Educação (MEC), visando corrigir simultaneamente a distorção ou defasagem idade-série e o fluxo escolar.

A política de correção de fluxo implementada na rede municipal no período em tela, se constituiu, conforme disposto no Planejamento Estratégico de 2009 (2009a), como uma das ações prioritárias da educação carioca após a eleição do governo municipal em 2008. Naquele contexto, a agenda governamental pautou-se pela ruptura com a política de Ciclos,

identificada como "aprovação automática" e o desenvolvimento de uma gestão de cunho gerencial, referenciada em avaliações externas, acordos de resultados, mecanismos de *accountability* e estabelecimento de parcerias público-privadas. Os argumentos utilizados pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME) para a implementação da correção de fluxo e ruptura com a política educacional anterior foi o atraso escolar, reportado no "analfabetismo funcional", na baixa aprendizagem e na distorção idade-série.

Com base em pesquisa bibliográfica, documental, dados do Censo Escolar e entrevistas semiestruturadas, realizadas com técnicas do nível intermediário da gestão, este artigo busca analisar, a partir das premissas da política, as possíveis relações entre as percepções e a atuação desses atores e a implementação dos projetos na rede municipal.

No tratamento analítico foram utilizados referenciais teórico-metodológicos com base na compreensão da formulação de políticas, a partir de Kingdon (2006) e Capella (2007), dos estudos de Lipsky (2010) e Lotta (2019), que discutem a segunda geração de pesquisas sobre implementação e da revisão apresentada por Lotta, Pires e Oliveira (2014) sobre "burocracia de médio escalão", considerando a atuação das técnicas responsáveis pela implementação que atuavam em uma das coordenadorias regionais de educação da rede municipal.

Para fins de organização, este trabalho está estruturado em quatro seções, além desta introdução e das referências bibliográficas. A segunda seção é dedicada a sumarizar uma revisão de literatura sobre o campo de políticas públicas. A terceira seção focaliza a gênese e a permanência das políticas de correção de fluxo no cenário nacional e sua relação com a redução das desigualdades educacionais e escolares. Os aspectos da formulação e da implementação da política de correção de fluxo na rede municipal de ensino são apresentados na quarta seção. Discute-se, neste âmbito, os pressupostos dos projetos de correção de fluxo, as percepções e atuação das implementadoras do médio escalão. Na quarta seção são apresentadas as considerações finais.

Um breve panorama sobre os estudos de políticas públicas

Tradicionalmente os estudos sobre políticas públicas buscam compreender as unidades que integram os seus processos, com foco na abordagem do ciclo de políticas, elaborado precedentemente por Harold Lasswell (1956) e considerado como um recurso heurístico com o potencial de explicar didaticamente as características específicas e as inter-relações das etapas sequenciais que compõem a política pública.

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 12-13), em linhas gerais, essa perspectiva analítica explicita metodologicamente as políticas públicas

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

considerando sumariamente quatro etapas: 1) agenda, 2) formulação, 3) implementação e 4) avaliação.

Estudos que focalizam a agenda, como os de Kingdon (2006), discutem de que modo a conjuntura, as ideias e a influência dos grupos de pressão contribuem para que os formuladores de políticas integrem um determinado problema no conjunto de preocupações, transformando-o em política pública.

Numa perspectiva sequencial, após a formulação, a política é operacionalizada por meio de programas, projetos e ações. Esta é a fase da implementação, na qual os recursos são alocados e as regras são definidas para estruturar a política. Segundo Lotta (2019, p. 13), esse "é o momento que depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal".

As pesquisas de Mazmanian e Sabatier (1983) focalizam este campo de análise com base na definição de variáveis que têm o potencial de explicar o sucesso ou o fracasso da política, tais como: a falta de clareza dos objetivos, os diferentes estilos de implementação dos burocratas, a falta de controle dos subordinados e os frágeis contextos de cooperação nas instituições.

Estudos mais recentes, como os de Lima e D'Ascenzi (2013), propõem a inclusão de dimensões cognitivas, ideias, valores e concepções de mundo dos atores, entendendo que a interação entre as fases de formulação e implementação permite compreendê-las como processos contínuos, integrados, tornando possível explorar analiticamente as intenções contidas nos objetivos que estruturam a política e sua apropriação na cadeia de implementação.

Na etapa de avaliação são mensurados os resultados das ações empreendidas, no sentido de fornecer informações para os ajustes, a continuidade ou a descontinuidade da política. Busca-se avaliar as consequências previstas e não previstas e identificar as possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal.

As quatro etapas do ciclo de políticas são dinâmicas e não seguem exatamente uma progressão linear, necessitando ser compreendidas a partir das possíveis superposições, interações e interdependências entre elas. A vantagem analítica desta abordagem sequencial é que o modelo se constitui como uma ferramenta de recorte do objeto de análise, que no caso deste artigo está situado na implementação dos projetos de correção de fluxo.

O campo de pesquisa que aborda o estudo de implementação é recente, sobretudo no Brasil, e apoia-se principalmente em duas gerações analíticas. A primeira geração tem como fundamento a perspectiva prescritiva e normativa, na qual a análise do processo de implementação é fundamentada nas normas que estruturam a política, ou seja, de "cima para baixo". Essa abordagem, denominada *top down*, considera que a clareza dos objetivos e o controle sobre os atores que executam a política são as principais variáveis que explicam as falhas entre a formulação e a implementação. A segunda geração, denominada *bottom up*, em contraste com a perspectiva "de cima para baixo", propõe

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

analisar a implementação da política "de baixo para cima", a partir da ação dos atores engajados na política, chamados por Lipsky (2010) de "*street-level bureaucrats*". De acordo com Lotta (2019, p. 16), os estudos da atuação desses burocratas da linha de frente, ou burocratas do nível de rua, sobre a política, "reforçam a tese de que há muitos processos decisórios acontecendo na implementação, que a burocracia não é uma máquina ou peças de engrenagens, e que compreender como ela se comporta e como toma decisões é central às análises de políticas públicas".

Outras vertentes de estudos sobre implementação propõem observar a atuação da burocracia em outras dimensões, operacionalizando análises sobre os burocratas de alto e de médio escalão, que recebem tais denominações conforme as posições e as relações hierárquicas estabelecidas na cadeia de implementação.

Neste capítulo lançamos o olhar sobre as percepções e ações dos burocratas de médio escalão, ainda pouco analisados pela literatura, sobretudo no campo da educação. Estes agentes, que desempenham suas funções em burocracias públicas e privadas, conforme reportado por Lotta, Pires e Oliveira (2014), são aqueles que se encontram entre a elite dos formuladores da política e os burocratas do nível de rua, muitas vezes atuando ambiguamente, com mais ou menos protagonismo e capacidade de realizar simultaneamente atividades técnicas e gerenciais no desempenho da gestão e direção intermediária da política.

Na pesquisa que deu origem a este artigo, as técnicas caracterizadas como burocratas de médio escalão, atuavam no nível intermediário da gestão, notadamente numa das coordenadorias regionais de educação da rede municipal de ensino, como supervisoras da implementação dos projetos de correção de fluxo. Este processo foi mediado pelas relações com a secretaria municipal de educação (alinhada à Organização e à Fundação detentoras das metodologias de aceleração da aprendizagem) e os atores escolares (diretores e professores). Na análise das entrevistas foi possível observar o senso de responsabilidade, os dilemas, as barganhas, as negociações e os convencimentos envolvidos durante a implementação, particularmente no tocante às suas percepções e atuações discricionárias sobre os pressupostos que fundamentavam os projetos de aceleração, denominados genericamente na rede de ensino, particularmente nas escolas, como "turmas de projeto".

A política de correção de fluxo e a promessa da redução das desigualdades educacionais

Até os anos de 1990 as informações sobre o fluxo não dimensionavam corretamente o atraso escolar, em razão dos dados educacionais serem inconsistentes, apresentando limites para os pesquisadores, formuladores de políticas e gestores educacionais. O vulto deste problema foi reportado nas

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

pesquisas de Teixeira de Freitas (1947), Brandão, Baeta e Rocha (1985) e Brandão (1987), entre outros, para os quais a imprecisão dos dados distorcia as análises e produzia informações pouco confiáveis sobre a dimensão e as características do atraso educacional no país.

Com base nos achados da sobreposição das taxas de abandono e evasão sobre as taxas de repetência, Costa Ribeiro e Fletcher (1990) utilizaram uma nova modelagem estatística, desenvolvida nos anos de 1990, que alterou a metodologia, o conceito e a coleta de dados atinentes ao fluxo escolar. A partir daí foi possível produzir indicadores mais confiáveis e formular políticas que passaram a focalizar a repetência e os seus efeitos deletérios sobre os alunos e sistemas de ensino.

Diversas pesquisas, com as de Costa Ribeiro (1991), Soares (2007) e Oliveira e Soares (2012) puderam evidenciar, desde então, que a repetência, além de acarretar a baixa efetividade dos sistemas de ensino e desperdício de recursos e insumos educacionais, em face do congestionamento do fluxo escolar, afeta a motivação, o autoconceito, a frequência, o relacionamento, a trajetória escolar e a vida futura dos alunos.

De acordo com Patto (1999), Oliveira (2007), Alves (2007) e Sá Earp (20009) entre os anos de 1980 e 1990, no contexto da expansão do atendimento escolar que ampliou e praticamente universalizou o acesso ao ensino fundamental no país, os altos índices de repetência mantinham estreita relação com os fatores intraescolares e com a incapacidade do sistema educacional em atender os novos contingentes de alunos que passaram a ter acesso à escola. A precária redução das taxas de repetência informava que as desigualdades sociais de origem, via de regra, eram pouco atenuadas pelas políticas públicas, sistemas de ensino e contextos escolares. Casassus (2001) destaca que o atraso escolar se configurava como um dos problemas educacionais mais graves, não somente no Brasil, mas em outros países da América Latina, sendo foco das reformas educacionais empreendida nesta região nos anos 90.

Com efeito, em resposta ao atraso escolar, em meados dos anos de 1990, no âmbito do segundo ciclo de reformas educacionais da América Latina, foram implementadas políticas destinadas a corrigir o fluxo escolar e a distorção idade-série. No Brasil, conforme reportado por Parente e Lück (2004), tais políticas, configuradas em programas coordenados pelo MEC, passaram a integrar crescentemente a agenda de políticas educacionais para o ensino fundamental em diferentes redes públicas de ensino do país, através da implantação de projetos de aceleração da aprendizagem.

De acordo com Alavarse e Mainardes (2010), a aceleração da aprendizagem é dirigida aos alunos que ingressam tardiamente no sistema de ensino, que são multirrepetentes ou passam por evasões e reingressos no sistema. A literatura reporta que para alcance da eficácia, a política apresenta como pressupostos o agrupamento dos alunos em turmas homogêneas, com número

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

de matrículas inferior aos das turmas regulares e utilização de materiais padronizados, elaborados pelas organizações e/ou fundações detentoras das metodologias ou tecnologias educacionais. A expectativa é que após o processo de aceleração da aprendizagem, os alunos sejam reintegrados às turmas regulares, em anos escolares correspondentes às idades, resultando na redução do atraso escolar, recuperação da aprendizagem e na regularização do fluxo.

Um panorama desses mecanismos, desenvolvidos preliminarmente nas quatro séries iniciais do ensino fundamental, por sistemas estaduais e municipais de ensino, foi apresentado num segundo movimento de pesquisa realizado por Parente e Lück (2007). De acordo com as autoras, os projetos seminais de aceleração da aprendizagem ocorreram a partir de 1995, através da parceria do MEC com o Centro de Ensino Tecnológico de Brasília (CENTEB). No entanto, somente dois anos depois, por meio do Programa denominado Aceleração da Aprendizagem, ações ou políticas de correção de fluxo passaram a ser disseminadas pelo MEC em escala nacional.

No mapeamento realizado sobre a implementação desse Programa, as autoras (2007) destacam, dentre os principais problemas encontrados, a ausência de avaliação externa, insuficiência de material didático, absenteísmo discente, resistência dos professores e das comunidades escolares em lidar com alunos reconhecidos como multirrepetentes e indisciplinados e o encaminhamento de alunos que não se caracterizavam como público-alvo da política para as turmas do Programa. As análises das autoras deixam transparecer que nesta modelagem de implementação "de cima para baixo" (*top-down*), os objetivos da política podem não ter sido alcançados plenamente. Apesar da ação reguladora dos decisores e elaboradores, com forte padronização do material didático e regulamentação institucional, a implementação esbarrou nas reinterpretações dos agentes escolares sobre o princípio central e os objetivos da política. Conforme destacado pela autoras, na prática, os técnicos dos diferentes níveis da gestão, que conduziram a política, tiveram dificuldades para assegurar o necessário alinhamento entre o objetivo e a ação dos agentes que atuavam na ponta do processo de implementação e que entregavam a política nas escolas.

No contexto da renovação da agenda de reformas educacionais, a avaliação em larga escala e a responsabilização ganharam destaque e passaram a ser fomentadas no país por meio da instituição da Prova Brasil, em 2005, do Plano de Desenvolvimento da Educação-PDE/ Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, da criação e divulgação do IDEB, em 2007 e da focalização de metas de qualidade que conjugam a correção do fluxo escolar e a melhoria do desempenho. Esta matriz de gestão educacional e escolar, de cunho gerencial, induziu a implementação de políticas de correção de fluxo nas redes públicas de ensino, com a finalidade de corrigir o fluxo, melhorar a

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

qualidade de ensino, favorecer a racionalização dos recursos e, em essência, produzir uma educação eficaz.

É neste cenário que os projetos de correção de fluxo, foco desta pesquisa, foram integrados ao Programa Reforço Escolar e implementados na rede pública municipal do Rio de Janeiro como uma das políticas educacionais prioritárias do Governo, conforme disposto no Plano Estratégico da Prefeitura de 2009 (RIO DE JANEIRO, 2009a). A eleição de um novo Governo municipal em 2008, cujas ações iniciais pautaram-se na contestação aos Ciclos de Formação, identificado como "aprovação automática" e a ruptura com a política educacional implementada pelo governo anterior, foi determinante para as mudanças na gestão educacional. Segundo Santos (2014), a resposta à crise educacional abriu caminho para o desenvolvimento de formas de regulação alicerçadas na implantação de uma cultura de responsabilização, fundamentada na gestão gerencial, convergente com a segunda geração da *New Public Management*. Nesta perspectiva, a reestruturação da máquina administrativa se apoiou na adoção de três mecanismos primordiais: estabelecimento de metas e avaliação permanente de resultados com uso de *accountability*, duplo planejamento (de curto e de longo prazo) e alinhamento junto às organizações sociais, pessoas e sistemas administrativos (governança).

Aspectos da formulação e da implementação da política de correção de fluxo na rede pública municipal do Rio de Janeiro (2009-2014)

De acordo com Souza, (2007, p. 69) "a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real". Nesse sentido, a eleição é uma oportunidade de expressar a vontade pública a respeito de um determinado projeto político, referendando seu aprofundamento, ampliação ou impondo a necessidade de mudança. Assim, a disputa de ideias se traduz em plataformas eleitorais que expressam o confronto entre propostas de rupturas, de ajustes e de consolidação em relação a um projeto de governo que finaliza o exercício de seu mandato.

Kingdon (2003, *apud* CAPELLA, 2007, p. 100) assevera, entretanto, que as plataformas eleitorais nem sempre direcionam as ações de um partido quando este assume o poder, funcionando essencialmente como "fóruns nos quais defensores de mudanças das políticas buscam conquistar audiências". Ainda assim, o início de um novo governo se caracteriza como o momento mais próspero para mudanças na agenda política e proposição de novas ações. Para Souza (2006) e Capella (2007), possivelmente, uma das melhores expressões para traduzir este momento, em relação à formulação de políticas, é "janela de oportunidades",

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

utilizada originalmente por Kingdon (2006) para explicar como a mudança de governo tem o potencial de integrar um conjunto de condicionantes que favorecem transformações na política ou a entrada de novos temas na agenda governamental.

Em relação à gestão da política educacional da Cidade do Rio de Janeiro, no período em tela, um dos primeiros atos do prefeito foi revogar a política de Ciclos por meio do Decreto 30.340 de 1º de janeiro de 2009 (RIO DE JANEIRO, 2009b). A medida teve o intuito de responder às críticas e de alinhar o Governo a amplos setores da sociedade que identificaram os Ciclos de Formação como "aprovação automática", cujo resultado, na percepção da opinião pública, produzia ensino de baixa qualidade e analfabetos funcionais, limitando as chances de os alunos alcançarem o aprendizado adequado. O movimento de oposição à política, conduzido inicialmente pelo Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro (SEPE-RJ) e incorporado às plataformas eleitorais dos candidatos ao governo municipal, encontrou amplo apoio na mídia, que intensificou a cobertura acerca dos problemas da educação carioca, consolidando um clima de relativa confiança e favorável apoio popular à agenda da política educacional anunciada pelo novo Governo. Contudo, naquele momento, a ausência de indicadores limitava o dimensionamento do problema e o anúncio da política-solução.

Segundo Souza (2007, p. 74) um fato potente e decisivo para definição de uma agenda é a "construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema". Capella (2007) sinaliza que nos casos em que a responsabilidade pelo problema é atribuída ao governo, cresce a percepção pública da urgência de sua resolução imediata por intermédio da formulação de políticas. No entanto, do ponto de vista da estratégia política, por mais que determinadas questões chamem a atenção do público em geral, elas não se constituem como problemas primordiais, até que se possa quantificá-las de maneira a dimensionar a quão relevante e crítica é aquela situação. Para Capella (2007), Baumgartner e Jones (1993) e Souza (2006), os indicadores são instrumentos influentes para informar a dimensão de um determinado problema público.

Alinhada a esta compreensão, a SME realizou uma avaliação diagnóstica na rede, com o propósito de produzir indicadores consistentes, a partir da aplicação de um teste diagnóstico, a fim de obter informações acerca dos efeitos da "aprovação automática" sobre a aprendizagem dos alunos e a qualidade do ensino. No encadeamento do processo passou a divulgar publicamente que, além da baixa aprendizagem e da elevada taxa de analfabetismo funcional, os resultados do diagnóstico informavam que a distorção idade-série se constituía como um problema integrado e de elevada gravidade. Ressalte-se que, de acordo com o Censo Escolar, a rede municipal do Rio de Janeiro mantinha, nos anos finais do ensino fundamental, taxas de distorção idade-série acima

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

das médias nacionais. Em 2009, 39,9% dos alunos matriculados no 6º ano do ensino fundamental apresentavam distorção idade-série (INEP, 2009).

No sentido de reduzir o analfabetismo funcional e as taxas de distorção idade-série, a SME anunciou os projetos de correção de fluxo integrados ao Programa Reforço Escolar como a principal política educacional a ser implementada na rede pública municipal de ensino. Congruente com os fundamentos do modelo de gestão, o governo municipal buscou ampliar contratos com a iniciativa privada, OSCIPs e organizações sociais para operar a máquina pública. Neste sentido, os projetos de aceleração da aprendizagem foram implementados por meio das parcerias instituídas entre a SME, o Instituto Ayrton Senna (IAS) e a Fundação Roberto Marinho (FRM), com foco na alfabetização e aceleração da aprendizagem.

No processo de análise do Programa Reforço Escolar e dos projetos de correção de fluxo, chamou atenção a ausência de documentos, atos normativos e disposições oficiais que apresentassem a caracterização, a estruturação e a institucionalização do Programa, bem como a definição de metas, critérios de avaliação e publicização dos resultados, num contexto de avaliações externas e de mecanismos de *accountability,* incorporados à rede pela nova gestão municipal. Outros pontos destacados na análise da formulação dizem respeito às sucessivas modificações dos projetos, sobretudo no que diz respeito à focalização do público-alvo e à orientação da política baseada na lógica "solução em busca de problemas". Sobre este último aspecto é importante destacar que o projeto desenvolvido no primeiro ano da implementação do Programa Reforço Escolar se mostrou incongruente ao perfil dos alunos diagnosticados como analfabetos funcionais que cursavam os anos finais do ensino fundamental, uma vez que seu objetivo era acelerar a aprendizagem e não recuperar o processo de alfabetização. A adequação do projeto do IAS ao problema identificado na rede não foi suficiente para evitar o elevado índice de evasão no decorrer do ano letivo, conforme relatos apresentados durante as entrevistas com as técnicas.

Os pressupostos dos projetos de correção de fluxo, as percepções e atuação dos burocratas de médio escalão

Segundo Lima e D'Ascenzi (2013), além da análise da estruturação dos objetivos e do controle dos implementadores, relacionados aos condicionantes institucionais, estudos sobre implementação de políticas demandam análises que integrem as características e o conteúdo do plano às estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais, no sentido de mediar as intenções contidas na formulação da política com a ação dos agentes implementadores nos espaços locais.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

No sentido de superar a ideia de que o "cumpra-se" da política prevalece na implementação, Perez (2010), assinala que os estudos processuais sobre implementação, além de levar em conta o contexto geral da macropolítica, devem considerar

> as relações dinâmicas entre as estruturas organizacionais, os distintos recursos de apoio mobilizados e as características sociais, culturais e econômicas dos atores, que certamente influenciarão o seu comportamento, por serem eles agentes do processo de implementação. Esse conjunto de fatores, interagindo entre si e com a estratégia de implementação, pode afetar o grau de alcance dos resultados e formas da implementação (PEREZ, 2010, p. 1189).

No caso das políticas educacionais, cuja implementação envolve níveis diferentes de gestão, cabe reconhecer a implementação da política como uma dinâmica mais complexa e permeável a fatores intervenientes, que envolvem as ideologias, aspectos cognitivos, valores e concepções de mundo, relacionados à formação docente, às práticas pedagógicas e à gestão escolar. Esta complexidade de relações desloca a preponderância das normas e disposições legais como estruturantes das políticas, realçando na análise a discricionariedade dos implementadores.

Assim, a fim de investigar como os pressupostos dos projetos de correção de fluxo foram operacionalizados, no percurso metodológico foram analisados os referenciais teóricos pertinentes, os documentos relacionados ao desenho da política, elucidados e complementados por meio de entrevistas semiestruturadas, realizadas a partir da análise exploratória dos dados do Censo Escolar. O processo de análise considerou a formulação e a implementação como processos articulados e complementares.

Durante as entrevistas realizadas com as técnicas responsáveis pela implementação dos projetos de correção de fluxo, foi possível constatar que a política tinha como premissas o alinhamento da "capacitação" dos professores nos três níveis de gestão; reprodução e distribuição de material pedagógico padronizado, elaborado pela Organização/Fundação detentora dos projetos; designação de professores generalistas para os anos finais do ensino fundamental; organização de turmas homogêneas, compostas exclusivamente por alunos com atraso escolar de dois anos ou mais de defasagem, com o limite de 25 alunos nos projetos dos anos iniciais do ensino fundamental e 30 alunos nos projetos dos anos finais.

As entrevistas revelaram que o material pedagógico, altamente estruturado, não se mostrou adequado ao perfil dos alunos da rede e ao trabalho desenvolvido tradicionalmente nas escolas. Em relação à aceleração da aprendizagem dos anos iniciais, com foco na alfabetização, os professores mostraram-se refratários a uma concepção pedagógica considerada "*arcaica*"

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

e aos materiais estruturados, visto que "*tolhiam a autonomia dos professores e das escolas*". Ao longo dos anos os materiais foram reformulados, passando a integrar sugestões dos professores e das técnicas, conforme queixas acolhidas durante os processos de "capacitação", adequando-os às concepções de alfabetização já incorporadas à rede. Nos anos finais os materiais foram mantidos, apesar das críticas à obsolescência do Telecurso, transmitido nas Telessalas. Conforme dados das entrevistas esta metodologia é constituída basicamente de vídeos e livros didáticos utilizados originalmente na década de 1970, para a conclusão mais acelerada e/ou supletiva da educação básica de jovens e adultos que apresentavam atraso escolar, mostrando-se "f*ora da realidade e dos interesses das crianças e adolescentes matriculados no ensino fundamental*" encaminhados para as turmas de projetos.

Em relação aos professores generalistas, as entrevistadas, com larga experiência na rede municipal do Rio de Janeiro, na qual atuavam há mais de vinte anos, apresentaram percepções distintas sobre as vantagens deste recurso para o alcance do objetivo da política. Cabe destacar que os generalistas, independentemente da formação, passaram a responder pelo ensino de todas as disciplinas do currículo elaborado para as turmas de projeto, a partir das "capacitações" realizadas pela FRM. Na percepção das técnicas, este recurso contribuía para a integração das áreas de conhecimento e uma relação mais próxima entre professores e alunos, pautada em processos dialógicos de socialização. Por outro lado, reconheciam também que *"muitos professores julgavam não estar preparados para dar aula de disciplinas de outras áreas de conhecimento difreentes de sua formação inicial".* Neste sentido, as técnicas sugeriam a utilização complementar de materiais pedagógicos e barganhavam com as diretoras a organização de espaços adicionais de diálogos entre os professores da escola para apoio ao projeto e aos professores regentes dessas turmas.

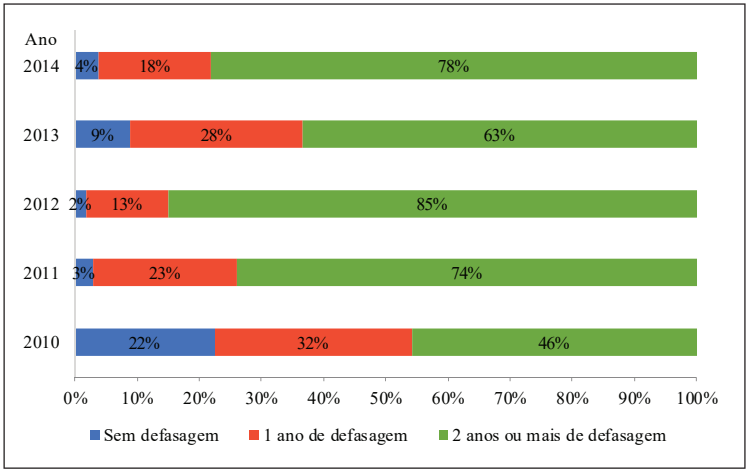
Sobre as turmas homogêneas, organizadas segundo o princípio de que o trabalho pedagógico em sala de aula será mais eficaz se for dirigido aos alunos que apresentam níveis cognitivos e ritmos de aprendizagem equivalentes, Crahay (2007) e Dubet (2009) indicam que subjaz a este modelo de composição de turmas a possibilidade de estigmatização dos alunos e de segmentação escolar, cujos efeitos afrontam os princípios da equidade. As exceções indicam, conforme reportado por Barboza (2006), que os resultados positivos estão associados a um trabalho pedagógico compartilhado pela escola, relacionado a uma política "consciente de homogeneização", claramente declarada e intencionalmente voltada para os alunos previamente diagnosticados com distorção idade-série e atraso escolar. Em relação a este aspecto, as técnicas mostraram-se alinhadas ao princípio da política, monitorando, conforme relatos, a uniformização das turmas, compostas de alunos com os mesmos níveis

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

de atraso escolar, organizadas com um número de matrículas inferior aos das turmas regulares. Para elas, estes elementos basilares da política, favoreciam o trabalho pedagógico, regulado pelo material padronizado do IAS e da FRM, e possibilitava avanço na aprendizagem.

Em relação à focalização dos alunos correspondentes ao público-alvo da política, as técnicas informaram que em algumas circunstâncias tiveram que convencer diretores sobre a importância de organizar turmas de projetos nas escolas. Narraram que encontraram objeções, porque para organizar as turmas os diretores precisavam muitas vezes concordar com a transferências de alunos de outras escolas para completar o número de matrículas nestas turmas. Assim, segundo as técnicas, era necessário "*levar os diretores a refletir sobre as questões, colocando as razões, mostrando as experiências anteriores do projeto*". Contudo, apesar das tentativas de convencimento, observou-se que o percentual de alunos não elegíveis para a enturmação, matriculados nas turmas de projeto, chegou a corresponder a 54% do total das matrículas no ano de 2010, sendo possível constatar, no decorrer do período investigado, matrículas de alunos que não apresentavam distorção idade-série ou com 1 ano de distorção, como pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Percentuais de alunos do 1º ao 9º ano do ensino fundamental, matriculados em projetos de correção de fluxo, na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro, conforme os níveis de defasagem (2010-2014)



Fonte: Censo Escolar – MEC/INEP, 2020-2014.

No tocante à composição das turmas, a SME fixou previamente os critérios para enturmação dos alunos encaminhados para os projetos de correção de fluxo, considerando como pré-requisitos a focalização de alunos com 2 anos ou mais de distorção idade-série e o limite de 25 alunos nas turmas dos anos iniciais e 30 nos anos finais. Contudo, de acordo com dados do Censo

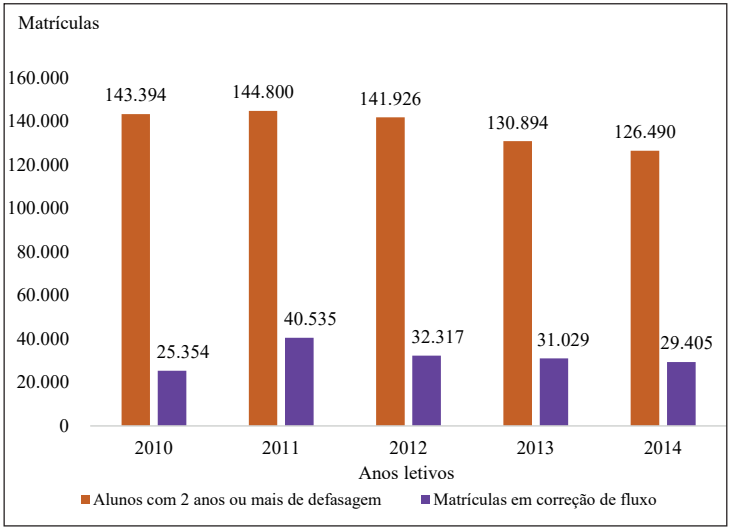
Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Escolar, durante o período de implementação da política, os números médios de alunos matriculados nas turmas dos projetos de correção de fluxo mantiveram-se acima do estabelecido, contrariando as disposições normativas.

Outro aspecto verificado, no âmbito da implementação, foi a relação demanda X oferta. Conforme apresentado no Gráfico 2, observou-se, a partir dos dados do Censo Escolar, que, no período investigado, o número de matrículas nos projetos de correção de fluxo correspondeu, em média, a 23% dos alunos que se constituíam como público-alvo da política, demonstrando o paradoxo da inclusão de alunos que não apresentavam distorção idade-série nas turmas dos projetos de aceleração da aprendizagem.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Gráfico 2 – Relação demanda-oferta de matrículas em projetos de correção de fluxo na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro (2010-2014)



Fonte: Censo Escolar – MEC/INEP, 2010 – 2014.

Nota: No período analisado, o total de alunos matriculados do 1º ao 9º ano do ensino fundamental, em valores nominais, era: 545.228 em 2010; 534.320 em 2011; 527.347 em 2012; 517.719 em 2013 e 494.038 em 2014.

Estas dissonâncias, entre a formulação e a implementação da política, assemelham-se àquelas encontradas nos estudos de Parente e Lück (2007) e evidenciam as largas margens de discricionariedade na implementação da política no âmbito das escolas.

No que se refere aos contextos nos quais os projetos foram implementados, um aspecto que pode ter contribuído para que a política não atendesse exclusivamente aos alunos com distorção idade-série, foi a aparente ausência de critérios claros e bem fundamentados para a seleção das escolas que organizaram as turmas de projetos. De acordo com as entrevistas, as escolas que

ofertaram a política foram preponderantemente aquelas que apresentavam maior concentração de alunos com distorção idade-série. Sobre este aspecto, na análise exploratória do Censo Escolar foi possível observar que a distribuição de turmas de projetos ocorreu, em média, em 90 % das escolas de grande e enorme porte e em 30 % do total de escolas de pequeno e médio porte. No processo de categorização foram classificadas como escolas de pequeno porte aquelas que apresentavam até 300 matrículas, as escolas de médio porte as que mantinham entre 301 e 700 matrículas, as de grande porte, entre 701 a 900 matrículas e as de enorme porte aquelas que apresentavam mais de 900 matrículas. Cabe ressaltar que escolas de grande e enorme porte apresentam, além de elevado número de matrículas, maior número de dependências, estruturas físicas mais complexas, maior número de etapas e modalidades de ensino do que nas demais categorias.

Embora pareça trivial que a organização dessas turmas tenha ocorrido nas escolas de maior porte, em vista de que apresentavam elevado número de matrículas e, provavelmente, maior concentração de alunos com distorção idade-série, cabe pontuar, conforme destacado por Paes de Carvalho, Oliveira e Lima (2014), que estas escolas diferem-se das demais pela complexidade da gestão escolar, tornando mais difícil o trabalho pedagógico e a atenção aos alunos focalizados pela política, num contexto de escassez de funcionários e de intenso processo de responsabilização e sobrecarga de trabalho para os gestores escolares.

Considerações finais

Este artigo buscou analisar aspectos da implementação da política de correção de fluxo na rede pública municipal do Rio de Janeiro no período de 2009 a 2014, lançando um olhar sobre as percepções e a atuação das técnicas do nível intermediário da gestão. Estas técnicas, com larga experiência na rede de ensino, caracterizadas como "burocratas de médio escalão", exerciam suas funções de supervisão, atuando na mediação da implementação da política em interlocução com a SME (alinhada à Organização e à Fundação detentoras das metodologias de aceleração da aprendizagem) e os atores escolares (diretores e professores).

Conforme reportado por Lotta, Pires e Oliveira (2014), os burocratas de médio escalão são aqueles que atuam muitas vezes ambiguamente entre a elite dos formuladores da política e os burocratas do nível de rua, com mais ou menos protagonismo e capacidade de realizar simultaneamente atividades técnicas e gerenciais no desempenho da gestão e direção intermediária, como as de supervisão e coordenação.

Em relação ao cumprimento das normas estabelecidas, as entrevistas demonstraram que as técnicas interferiram no material padronizado do IAS, relacionado à alfabetização. As interferências geraram alterações, que tiveram o sentido de incorporar as concepções de alfabetização construídas pela rede

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

de ensino e buscaram responder às críticas dos professores dirigidas ao caráter estruturado do material pedagógico. Em relação às tecnologias dos anos finais do ensino fundamental, estruturadas a partir do Telecurso, transmitido nas Telessalas, com conteúdo produzido nos anos de 1970, as técnicas sugeriram a incorporação de materiais pedagógicos alternativos, complementares a fim de atenuar a insatisfação dos professores e alcançar os interesses dos alunos.

No que diz respeito às premissas que fundamentaram a formulação e a implementação dos projetos de correção de fluxo, não foram encontrados resultados de pesquisas que possam sustentar os argumentos de que as turmas homogêneas e a adoção dos professores generalistas repercutem favoravelmente na aprendizagem e produzem melhores resultados acadêmicos. Em relação aos professores generalistas, que atuavam nas turmas de projetos dos anos finais do ensino fundamental, cujo domínio de conhecimentos não condizia com a formação inicial de professor especialista, cabe ressaltar que não foi encontrada na literatura evidências que corroborem a eficácia desta medida. Para atenuar os problemas decorrentes da adoção desta premissa, as técnicas barganharam com as diretoras a organização de reuniões adicionais nas escolas, a fim de promover a interlocução entre os professores para apoio ao projeto e aos professores regentes dessas turmas.

No processo de investigação, chamou atenção as matrículas de alunos que não apresentavam distorção idade-série, ou cuja distorção era de 1 ano, em turmas de projetos de correção de fluxo, contrariando o escopo da política. Também foi possível observar, a partir de dados do Censo Escolar, que durante o período de implementação, o número médio de alunos matriculados nas turmas de projetos de correção de fluxo manteve-se acima do estabelecido, contrariando as disposições normativas e evidenciando que as largas margens de discricionariedade no âmbito das escolas não foram controladas, apesar da ação de supervisão das técnicas, conforme relatos.

Finalmente, embora a tese de doutorado não tenha focalizado nas análises as percepções e a atuação dos burocratas de médio escalão, os achados das entrevistas, recuperados neste artigo, parecem reforçar a relevância destes atores que atuam como supervisores, coordenadores e gerentes educacionais no nível intermediário da gestão da política. Ressalte-se a experiência e o conhecimento técnico, particularmente, em ambientes tensionados pelas mudanças nas lógicas de ação de gestores escolares e professores, como observado neste capítulo. Neste sentido, parece importante que os burocratas de médio escalão recebam maior atenção nas pesquisas sobre implementação de políticas públicas, destacando na análise, os papéis desses atores que são peças-chave nos processos de interação entre os burocratas do alto escalão, os que estão na ponta da política e os efeitos desses processos de interação. Esperamos que este trabalho tenha contribuído para instigar novas pesquisas nesta direção.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

REFERÊNCIAS

ALAVARSE, Ocimar Munhoz; MAINARDES, Jefferson. Fluxo escolar. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Cancella; VIEIRA, Lívia Fraga. **DICIONÁRIO**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM. Disponível em: FLUXO ESCOLAR (gestrado.net.br). Acesso em: 10 maio 2022.

ALVES, Fatima Cristina. **Qualidade na Educação Fundamental Pública nas Capitais Brasileiras**: Tendências, Contextos e Desafios. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2007. Tese de Doutorado.

BARBOZA, Eleuza Maria R. **A composição das turmas e o desempenho escolar na rede pública de ensino de Minas Gerais**. 2006. 100p. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago, University of Chicago Press. 1993.

BRANDÃO, Zaia (org.). **Democratização do ensino**: meta ou mito? Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves, 1987.

BRANDÃO, Zaia; BAETA, Ana Maria; ROCHA, Anny Dutra C. R. **Evasão e repetência no Brasil**: a escola em questão. 2. ed. Rio de Janeiro: Dois pontos, 1985.

CAPELLA, Ana Claudia. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

CASSASUS, Juan. As reformas educacionais na América Latina no contexto da globalização. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 7-28, 2001.

COSTA RIBEIRO, Sérgio. A Pedagogia da Repetência. **Estudos Avançados**, n. 5, p. 6-21, 1991.

COSTA RIBEIRO, Sérgio; FLETCHER, Phillip. **Projeto Fluxo dos Alunos do Ensino de Primeiro Grau**: PROFLUXO. Disponível em: Projeto Fluxo dos Alunos do Ensino de Primeiro Grau PROFLUXO (1library.org) Acesso em: 5 maio 2022.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

CRAHAY, M. Como a escola pode ser mais justa e eficaz? **Cadernos Cenpec**. São Paulo, v. 3, n. 1, p. 9-40, jun. 2013.

DUBET, F. **O que é uma escola justa? A escola de oportunidades**. São Paulo: Cortez Editora, 2008. 119 p.

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

KINGDON, John. **Como chega a hora de uma ideia?** *In*: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). Coletânea de políticas públicas: introdução à teoria da política pública, v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p 219-224.

LASSWELL, Harold. **The decision process**: seven categories offu nctional analysis. CollegePark: University of Maryland Press,1956.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019. p. 11-38.

LOTTA, Gabriella; PIRES, Roberto; OLIVEIRA, Vanessa. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 65. p. 463-492, out./dez. 2014. Disponível em: Vista do Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas (enap.gov.br). Acesso em: 5 fev. 2022.

OLIVEIRA, Luís Felipe B.; SOARES, Sergei. S. D. **Determinantes da repetência escolar no Brasil**: uma análise de painel dos censos escolares entre 2007 e 2010. Brasília: IPEA, fev. 2012 (Texto para discussão 1703).

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 (Especial), p. 661-690, out. 2007.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

PAES DE CARVALHO, Cynthia; OLIVEIRA, Ana Cristina; LIMA, Maria de Fátima Magalhães. Avaliações externas: tensões e desafios para a gestão escolar. **Est. Aval. Educ**., São Paulo, v. 25, n. 59, p. 50-77, set./dez. 2014.

PARENTE, Marta Maria A; LÜCK, Heloísa. **Aceleração da Aprendizagem para corrigir o fluxo escolar**: o caso do Paraná. Brasília: IPEA, julho de 2007 (Texto para discussão 1274).

PARENTE, Marta Maria A. LÜCK, Heloísa. **Mecanismos e experiências de correção do fluxo escolar no ensino fundamental**. Brasília: IPEA, julho de 2004 (Texto para discussão 1032).

PATTO, Maria Helena S. **A produção do fracasso escolar**: histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: T. A. Queiroz, 1999.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 30.340, de 1 de janeiro de 2009 a. **Revoga o Decreto 28.878, de 17/12/2007, que cuida da "aprovação automática" no âmbito da Rede Pública de Ensino Municipal e dá outras providências**.

RIO DE JANEIRO. **Plano Estratégico da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro 2009-2012**. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6616925/4178940/planejamento_estrategico_site_01.pdf. Acesso em: 10 maio 2022.

SÁ EARP, Maria de Lourdes. A cultura da repetência em escolas cariocas. **Ensaio**: Avalição de Políticas Educacionais, Rio de Janeiro, v. 17, n. 65, p. 613- 632, out./dez. 2009.

SANTOS, Jairo C. **O Gerencialismo no novo modelo de educação pública da Cidade do Rio de Janeiro (2009-2012)**: origens, implantação, resultados e percepções. 208 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Rio de Janeiro. 2014.

SOARES, Sergei D. **A Repetência no contexto internacional**: o que dizem os dados de avaliações das quais o Brasil participa. Brasília: IPEA, 2007 (Texto para Discussão nº 1300).

SOUZA, Celina. Estado da Arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006. p. 20-45.

TEIXEIRA DE FREITAS, Mario A. A escolaridade média no ensino primário brasileiro. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 30-31, p. 395-474, abr./set. 1947.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

O PNAIC NO RIO DE JANEIRO: implementação e (re)formulação da política[1]

Maria Elizabete Neves Ramos
Alicia Maria Catalano de Bonamino
DOI: 10.24824/978652514225.8.243-260

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Introdução

A análise da implementação de políticas públicas envolve, de maneira crescente, o desafio de considerar um conjunto cada vez mais diversificado de atores, estatais e não estatais, em processos de interação pautados por regras formais e informais. No caso brasileiro, os estudos sobre a formulação e implementação de políticas públicas passaram a considerar o arranjo político-institucional consagrado pela Constituição Federal de 1988 como um "federalismo tripartite, com autonomia política até mesmo para municípios, em um sistema político multipartidário e fragmentado" (BICHIR, 2020).

As transformações nos modelos de ação estatal decorrentes de recentes reformas do Estado contribuíram em diversos países, inclusive no Brasil, para a incorporação de novos temas e abordagens nos estudos sobre implementação, com destaque para a governança multinível e multicamada, os instrumentos da ação pública, os arranjos institucionais, além da consideração das relações entre atores estatais e não estatais na provisão de políticas públicas (LOTTA, 2019).

Buscando contribuir para o desenvolvimento analítico desses novos temas no campo das políticas públicas educacionais, este capítulo mobiliza referências da literatura sobre os arranjos de implementação, tomando como caso empírico o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), uma política de formação continuada de professores alfabetizadores que envolveu um modelo de coordenação complexo com a participação do governo federal e dos estados e o compartilhamento de responsabilidades entre atores estatais atuantes em instâncias educacionais federais, estaduais e municipais. Mais especificamente, o capítulo aborda o arranjo institucional de implementação do PNAIC e suas especificidades no estado do Rio de Janeiro, considerando as mudanças acontecidas na configuração dessa política no período de sua vigência, entre 2013-2019. Além disso, em linha com a Tese que deu origem a este capítulo, o texto dialoga também com o modelo analítico de Matland (1995) que considera as variáveis ambiguidade e conflito na configuração dos contextos de implementação de políticas públicas.

1 O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq e da CAPES – código de financiamento 001.

A pesquisa, de natureza qualitativa, se utilizou de duas estratégias: o levantamento e análise documental de leis, portarias, resoluções, e outros marcos normativos e de regulamentação do PNAIC, e do material das entrevistas realizadas com professores alfabetizadores, formadores e coordenadores da política no estado do Rio de Janeiro, e com dois secretários da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC), que ocuparam o cargo em períodos distintos da vigência da política em nível nacional. Levando em conta as referências apontadas pela literatura, as perguntas que se pretende responder são as seguintes: Como se apresentam os arranjos e os contextos de implementação do PNAIC, ao longo de sua vigência? Que fatores externos e internos afetam as configurações do PNAIC, especialmente no Rio de Janeiro?

O capítulo está estruturado em quatro seções, incluindo esta introdução. A próxima seção apresenta o conceito de arranjo institucional de implementação (PIRES, 2016; LOTTA; FAVARETO, 2016) e as variáveis ambiguidade e conflito que caracterizam os contextos de implementação de políticas públicas (MATLAND, 1995). A seguir são apresentados os arranjos do PNAIC e suas especificidades no caso do estado do Rio de Janeiro, e as diferentes configurações assumidas entre 2013 e 2019. As considerações finais encerram o texto.

Arranjos e contextos de implementação de políticas públicas

Os estudos sobre implementação de políticas públicas podem ser considerados uma vertente do campo de análise de políticas públicas voltada para o momento em que a política é colocada em ação, tendo em vista os objetivos planejados e os resultados alcançados. Parte desses estudos volta-se para a compreensão das variáveis contextuais que importam e afetam os processos, os contextos de implementação e os resultados das políticas em exame (LOTTA *et al.*, 2021).

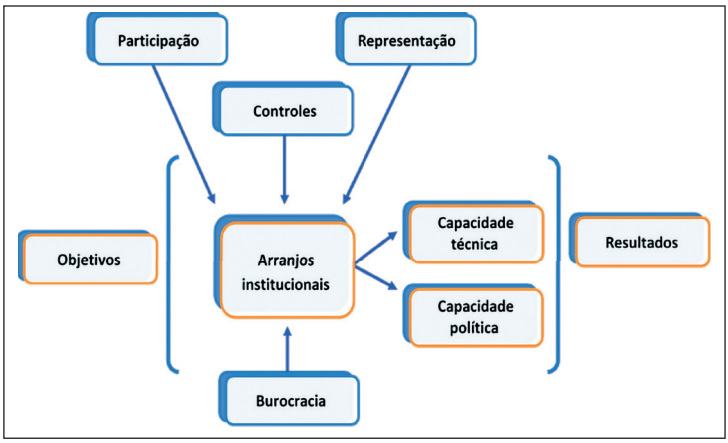
Em particular, a abordagem do arranjo institucional de implementação (GOMIDE; PIRES, 2014; LOTTA; FAVARETO, 2016; PIRES, 2016; PIRES; GOMIDE, 2018; 2021), adotada como referência neste estudo, tem contribuído para a análise de processos de implementação de políticas públicas em contextos político-institucionais complexos, sobretudo aqueles que envolvem diferentes camadas federativas e diferentes níveis de governo e atores não estatais.

A abordagem do arranjo institucional de implementação tem sido mobilizada em estudos sobre as regras, os mecanismos e processos "que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica" e que condicionam, em grande parte, a capacidade do Estado para atingir seus objetivos no processo de implementação dessas políticas (GOMIDE; PIRES, 2014).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

O arranjo institucional de implementação remete a atores dos diferentes níveis burocráticos e aos instrumentos mobilizados em suas interações no processo de implementação de uma determinada política pública, conforme ilustrado pela Figura 1, abaixo.

Figura 1 – Abordagem dos arranjos institucionais de implementação



Fonte: Gomide e Pires (2014, p. 21).

A Figura 1 mostra que, tendo como ponto de partida, os objetivos da política pública, o alcance dos seus resultados é dependente do arranjo institucional configurado para a sua implementação. Para Pires (2016),

> tal configuração envolverá atores das burocracias governamentais e dos sistemas participativo, representativo e de controle. A interação entre esses atores (e a mobilização de recursos por parte dos mesmos) precisa ser mediada por processos de articulação, coordenação e monitoramento. A depender da qualidade dessa configuração (presença de atores, recursos e mecanismos de interação), o arranjo produzirá as capacidades técnico-administrativas e políticas necessárias à viabilização da implementação e da produção dos resultados esperados (PIRES, 2016, p. 198).

Os arranjos de implementação dizem respeito à produção de políticas públicas que crescentemente passaram a requerer estruturas mais complexas, nas quais a tomada de decisão e a implementação são compartilhadas entre diversos atores estatais e não estatais.

> Arranjo constitui justamente o 'local' no qual decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam com as decisões e as ações de atores políticos e sociais, repercutindo em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações nas políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2018, p. 29).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

A Figura 1 também indica que os arranjos institucionais dotam o Estado de capacidades de executar os seus objetivos na implementação de uma política pública, em duas dimensões: a técnico-administrativa e a política. A primeira está relacionada com as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, conduzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. A capacidade política está associada às habilidades da burocracia do Executivo para expandir os canais de interlocução e de negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos, o que acontece, em contextos democráticos, por meio da compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns (GOMIDE; PIRES, 2014).

A compreensão das políticas públicas requer não apenas o aprofundamento do olhar sobre os arranjos institucionais que dão sustentação à sua implementação, mas também a consideração do ambiente institucional que fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas. O ambiente institucional define a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, seu objeto e seus objetivos, bem como as formas de relações entre os atores numa determinada política pública (PIRES; GOMIDE, 2018).

A Figura 1 contempla, ainda, os instrumentos envolvidos no arranjo (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. Trata-se, na perspectiva de Lascoumes e Le Galès (2012), não somente de compreender as razões que levam a se manter certo instrumento mais do que outro, mas de considerar igualmente os efeitos produzidos por essas escolhas para a ação pública.

Em síntese, a abordagem dos arranjos institucionais dirige o olhar para variáveis centrais na compreensão da definição dos atores envolvidos na política pública, das formas de coordenação, dos processos decisórios e dos graus de autonomia dos atores, introduzindo um ponto de vista relacional que destaca a inclusão de múltiplos atores, suas negociações e articulações (LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016; PIRES; GOMIDE, 2018).

A segunda referência relevante para entender os contextos de implementação, e que servirá como base analítica do PNAIC, é o modelo ambiguidade-conflito de Matland (1995). Inspirado na teoria organizacional, Matland propôs um modelo de análise com base em duas variáveis centrais: ambiguidade e conflito. Para o autor, todo contexto de política pública é marcado por graus diferentes de conflito e ambiguidade e a interdependência entre estes dois elementos leva a contextos mais ou menos propícios a implementações resolutivas e efetivas (LOTTA *et al.*, 2021).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

A ambiguidade diz respeito à maior ou menor clareza sobre os objetivos da política e sobre os meios e procedimentos que devem ser adotados para alcançá-los. A ambiguidade se relaciona, assim, com o espaço existente para interpretação da normatividade pelos implementadores e, portanto, para o exercício da discricionariedade. Nessa perspectiva, regras mais genéricas e ambíguas permitem interpretações variadas da política, aumentando, assim, o espaço para o exercício da discricionariedade pelos atores. Já o conflito se refere à interdependência entre atores e ao nível de concordância/discordância dos atores em relação aos fins e/ou aos meios da política. Quando há baixo conflito, os atores concordam sobre o que deve ser feito e sobre como deve ser feito. Quando há alto nível de conflito, há mais obstáculos e dificuldades para a execução da política em razão das percepções divergentes dos atores.

De acordo com Lotta e Santiago (2017), os estudos sobre a burocracia demonstram que

> a discricionariedade é possibilitada justamente pela existência de normas e regras e a forma como estão construídas: seja por sua abrangência (regras muito genéricas permitem interpretações variadas); por sua ambiguidade (regras que permitem interpretações diferentes por seu próprio conteúdo); ou por sua sobreposição e conflito (regras sobrepostas ou conflituosas entre si exigem tomada de decisão do ator sobre qual adotar) (LOTTA; SANTIAGO, 2017, p. 27).

Com base nas variáveis ambiguidade e conflito, Matland (1995) propõe um modelo para a análise de políticas em que a combinação entre as mesmas leva a contextos distintos, mais ou menos propícios à efetivação dessa política pública. O autor identifica quatro contextos de implementação de políticas, conforme pode ser observado no Quadro 1: implementação administrativa, experimental, política e simbólica.

Quadro 1 – Contextos de ambiguidade e conflito

	Baixo conflito	Alto conflito
Baixa ambiguidade	Implementação administrativa	Implementação política
Alta ambiguidade	Implementação experimental	Implementação simbólica

Fonte: Matland (1995).

A implementação administrativa ocorre quando o conflito e a ambiguidade são baixos. Nesse contexto, as políticas provavelmente serão executadas de maneira padronizada, por atores com baixo grau de discricionariedade e com resultados bastante previsíveis.

A implementação experimental acontece em contextos com baixo conflito e alta ambiguidade, ou seja, quando não há questionamento sobre a

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

necessidade da política, mas há espaço para se decidir sobre as formas de cumprir os objetivos definidos.

A implementação política ocorre em contextos de alto conflito e baixa ambiguidade. Acontece quando o governante decide colocar um tema na agenda e implementá-lo de cima para baixo, e quando busca garantir a conformidade dos atores pela via dos incentivos ou da coerção.

Por fim, a implementação simbólica ocorre em contextos de alto conflito e alta ambiguidade. Nesses contextos, é evidente a dificuldade de executar uma determinada política pelos seus altos graus de incerteza e por ser objeto de disputa. Como a tendência é no sentido dessas políticas não se efetivarem de fato, estamos diante de um contexto apenas simbólico de implementação.

Segundo Matland (1995), para se colocar uma política em prática, é preciso mapear o grau de conflito e ambiguidade existente e as múltiplas camadas e níveis hierárquicos pelas quais a política irá transitar, de modo a pensar possíveis estratégias de aumento ou diminuição de ambiguidade e de enfrentamento ou não de conflito, que permitam executar a política da forma almejada (LOTTA *et al.*, 2021).

A ambiguidade pode ser diminuída aumentando-se a padronização do desenho das políticas públicas e criando sistemas de incentivo condicionados ao atendimento do que foi desenhado em nível central. A regulação da discricionariedade dos atores pode envolver a criação de sistemas de controle e de incentivo para ensejar sua atuação na lógica hierárquica. A diminuição de ambiguidade entre entes federativos depende do fomento à cooperação em torno do desenho das políticas. Já se a questão é a atenuação de conflitos, a estratégia para os vários níveis é "aumentar *enforcemente compliance*, diminuindo a capacidade de questionamento dos atores hierárquicos" (LOTTA *et al.*, 2021).

Análise do PNAIC no contexto do estado do Rio de Janeiro

O PNAIC foi instituído[2] pelo MEC (BRASIL, 2012) como um compromisso formal assumido pelo governo federal, o Distrito Federal, estados e municípios, em regime de colaboração, com o objetivo de que todas as crianças estivessem alfabetizadas até a conclusão do ciclo de alfabetização, em consonância com a meta 5 do Plano Nacional de Educação – PNE que propõe "alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental" (BRASIL, 2014).

Nesse ambiente institucional complexo e federativo, o PNAIC fez parte do processo de fortalecimento das políticas de indução do governo federal, que buscam, por meio do repasse de recursos específicos, incentivar padrões

2 Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

de produção e de resultados de políticas educacionais, e promover a adesão de estados e municípios e a construção de capacidades locais. Nesse sentido, a formulação do PNAIC se beneficiou de experiências nacionais prévias de formação de professores com foco na alfabetização, como o PROFA[3] (2001) e o Pró-Letramento[4] (2005). O PNAIC também teve clara inspiração no Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) iniciado em 2007 no Ceará. O PAIC materializa a colaboração entre o estado e os municípios cearenses e levou a uma melhoria expressiva nos indicadores educacionais do ensino fundamental, especialmente nos anos iniciais (BONAMINO *et al.*, 2019).

O lançamento do PNAIC exigiu um amplo trabalho de diálogo e de negociação para suscitar a adesão de estados e municípios e demandou do governo federal um esforço de coordenação dos atores políticos e de construção de consensos, mostrando-se significativa a sua capacidade de agir sobre os pontos de conflito e de promover o diálogo com governadores e prefeitos e com as secretarias de educação. O depoimento dado em entrevista pelo Secretário de Educação Básica do MEC mostra esse movimento.

> Ele [o PNAIC] inicia com várias ações, e entre elas a de convencimento, de diálogo com os secretários de educação tanto estaduais, quanto municipais. Depois um processo de sensibilização, que teve como protagonista a própria Presidência da República em diálogo com governadores e prefeitos (Secretário de Educação Básica, MEC, 2012).

O PNAIC supôs um trabalho de convencimento sobretudo junto aos estados, cuja adesão era condição para a posterior adesão dos municípios. O resultado deste trabalho do governo federal foi bastante expressivo uma vez que a adesão ao PNAIC envolveu os 26 estados e o Distrito Federal, e 5.276 dos 5.570 municípios brasileiros, segundo dados de 2013[5].

A baixa normatização e a abertura à negociação foram responsáveis, em grande parte, pela ampla adesão ao PNAIC, o que também potencializou a capacidade de agência, de inovação e de adaptação local da política.

O arranjo de implementação do PNAIC envolveu um Comitê Gestor constituído por um colegiado estadual com representantes da Secretaria Estadual de Educação, das Instituições de Ensino Superior (IES) e representantes

3 O PROFA (Programa de Formação de Professores Alfabetizadores) estabeleceu uma parceria entre o MEC, as secretarias de educação, as universidades, as escolas de Magistério e organizações não governamentais, e a formação continuada contemplava professores que alfabetizavam tanto crianças como jovens e adultos.

4 O Pró-Letramento (Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental, Alfabetização e Linguagem), programa de formação continuada envolvendo MEC, Universidade e Redes de Ensino, direcionado aos professores das séries iniciais do ensino fundamental das escolas públicas.

5 Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/36271. Acesso em: fev. 2019.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), da União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED). Nos municípios, a coordenação ficou a cargo das secretarias municipais de educação que atuaram junto às redes de ensino e escolas, bem como no monitoramento das ações e na interlocução com a coordenação estadual.

Com a criação de estruturas estaduais de suporte especialmente voltadas para o monitoramento das regiões e para o acompanhamento do PNAIC nos municípios, pretendia-se fomentar ações de colaboração entre estados e municípios mais autônomas e menos dependentes da indução federal.

Além de buscar promover ações colaborativas entre diferentes instâncias governamentais – federal, estadual e municipal –, o PNAIC previu a participação de atores de IES e de atores coletivos, como a UNDIME. O arranjo do PNAIC entre 2013 e 2016 contemplava a concessão de bolsas a todos os participantes que, durante o período efetivo da formação continuada, se enquadravam em uma das seguintes categorias: coordenador-geral da IES; coordenador-adjunto junto à IES; supervisor junto à IES; formador junto à IES; coordenador nos estados, DF e municípios; orientador de estudos e professor alfabetizador.

Para cumprir o objetivo de alfabetizar todas as crianças até o final do ciclo de alfabetização, as ações do PNAIC se estruturaram em quatro eixos: i) Formação continuada presencial para os professores alfabetizadores; ii) Materiais didáticos, obras literárias e jogos de apoio pedagógico; iii) Avaliações sistemáticas; iv) Gestão, mobilização e controle social.

A gestão das formações do PNAIC coube às universidades públicas, notadamente as federais. A certificação das atividades formativas e a distribuição das bolsas de estudos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) tiveram forte papel indutor na significativa adesão à política pelos atores das secretarias estaduais e municipais de educação e pelos atores escolares, especialmente os professores alfabetizadores.

Além das negociações entre o executivo federal, governadores, prefeitos, secretarias de educação e organizações e atores não estatais como a UNDIME e o CONSED, as IES foram mobilizadas mediante o lançamento de um edital destinado a orientar as universidades na apresentação de uma proposta de atuação na formação de professores alfabetizadores.

No caso do estado do Rio de Janeiro, apenas a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) aderiu ao PNAIC, em meio às críticas de outras universidades do estado. Alguns pontos de conflito, como a questão da idade certa para a alfabetização – presente no nome e nos objetivos do PNAIC – e o entendimento de que a política tinha componentes de responsabilização criaram tensões com o MEC e, internamente, entre os professores desta universidade.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

No caso da definição da idade certa, as divergências da UFRJ se tornaram pontos sensíveis no processo de adesão à política. Mas como a formação de professores já constituía uma das frentes das atividades de extensão da UFRJ, para os docentes da Faculdade de Educação que participaram da elaboração da proposta, a adesão ao PNAIC poderia dar um novo alcance territorial e quantitativo à sua atuação na formação de professores. Tratava-se de uma atuação informada pela promoção da autonomia do professor e por formas de interação mais horizontais entre a universidade e a escola.

Para minimizar os conflitos internos entre docentes que se posicionavam a favor e em oposição à participação no PNAIC, a estratégia adotada pelo grupo da UFRJ favorável foi a de utilizar seu espaço de discricionariedade, deslocando o foco da disputa com o MEC para a elaboração de uma proposta de formação de professores para concorrer no edital do PNAIC que incorporou a própria experiência da universidade nesse campo. Segundo depoimento de uma das professoras da UFRJ em relação à adesão ao PNAIC,

> uma das táticas foi não enfatizar tanto a questão da idade certa, mas trabalhar com essa perspectiva de professor que pode desenvolver sua autonomia, que produz saberes na escola, que é capaz de se constituir como docente na prática, a relação universidade e escola como uma relação horizontal, enfim, esses princípios que a gente defende (Professora da UFRJ).

Nesse primeiro arranjo do PNAIC, iniciado logo após a política ser lançada em 2012, o contexto de implementação tinha características experimentais. Havia baixo conflito com relação à necessidade de uma política de formação de professores alfabetizadores e aos meios propostos para concretizá-la, assim como espaços para o diálogo com o MEC e grande autonomia dos atores para tomada de decisões e para ajustes de acordo com as experiências locais prévias de formação continuada de professores. Como apontado na entrevista realizada com o Secretário da Educação Básica do MEC atuante em 2012,

> Algumas providências precisam ser tomadas: em primeiro lugar, respeitar o que está sendo feito em cada local. Há muitos programas de boa qualidade que já estão sendo realizados. Eles devem ser respeitados e apoiados. Não queremos com esse pacto substituir ou sobrepor nada que está sendo feito hoje pelo Brasil afora. É respeitar, reconhecer e apoiar (Secretário de Educação Básica, MEC, 2012).

A abertura ao diálogo pelo MEC favoreceu a negociação. Esse processo é evidenciado na fala de uma das coordenadoras locais do PNAIC no município do Rio de Janeiro.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

> Quando a gente estava em plena implantação das Casas de Alfabetização[6], a gente recebe uma visita do diretor da secretaria da educação básica do MEC, no meio do ano de 2012, e ele diz que havia todo um movimento do Governo Federal em criar uma política de indução e de fortalecimento das ações de formação e produção de material para a alfabetização. [...] então a gente perguntou para ele em que medida a gente teria margem – nesta formação e nesta produção de material – para dialogar com aquilo que a rede já estava fazendo. E ele deixou claro que o diálogo é total (Coordenadora local do município do Rio de Janeiro).

Outro momento de abertura para decisões discricionárias e para a negociação no processo de implementação diz respeito à solução dada pelo MEC ao conflito gerado em torno do material estruturado distribuído pelo PNAIC. A Universidade Federal de Pernambuco havia concorrido a Edital próprio do PNAIC e ficado responsável pela elaboração do material didático que apoiaria a formação de professores alfabetizadores. Esse material foi criticado e rechaçado pela maioria das universidades participantes da política, por adotar uma orientação construtivista que não encontrava consenso nos meios acadêmicos. Os representantes estaduais no PNAIC passaram a reivindicar a elaboração de um novo material com o envolvimento do conjunto das 39 universidades participantes, e esta reivindicação foi atendida pelo MEC em 2015.

Tal experiência inicial foi possibilitada pelo ambiente político relativamente estável, pelo protagonismo dado às universidades na coordenação dos atores envolvidos no arranjo de implementação do PNAIC e pelo ambiente experimental que marcou a implementação da política até 2016. O PNAIC representou assim uma política mais geral e estratégica e, ao mesmo tempo, adaptável às realidades locais. O equilíbrio entre indução do governo federal e espaço para criação e adaptação local do PNAIC caracterizaram o contexto experimental de implementação da política nesse período.

A garantia de amplos espaços de negociação foi utilizada no primeiro arranjo de implementação do PNAIC como estratégia bem-sucedida de diminuição de conflitos. No entanto, o ambiente institucional marcado por uma relativa estabilidade e pelo baixo conflito entre os atores, foi afetado por dois eventos de naturezas distintas que aconteceram em 2016 e que alteraram, respectivamente, essa estabilidade e as relações da universidade com o PNAIC.

No cenário nacional, o ambiente de estabilidade político institucional foi alterado drasticamente com o impeachment da presidente Dilma Rousseff e sua substituição por um presidente com baixa legitimidade social.

6 O município do Rio de Janeiro vinha desenvolvendo para o Ciclo de Alfabetização o projeto das Casas de Alfabetização, desde 2009 – primeiro mandato da gestão municipal do prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Eduardo Paes (2009 a 2012), e que tinha a secretária Claudia Costin à frente da Secretaria Municipal de Educação.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Internamente ao PNAIC, o ponto de ruptura no equilíbrio prévio entre as IES e o MEC envolveu a avaliação externa da alfabetização. O pacto com os municípios, mediante o compromisso firmado com o governo federal no ato de adesão formal ao PNAIC, incluía a implementação da avaliação em larga escala da alfabetização, com a finalidade de subsidiar com dados o desenvolvimento da política. Nessa perspectiva, em 2013, tinha sido instituída a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) de forma integrada ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

A divulgação pelo Inep/MEC dos resultados da ANA em 2016 levou o contexto de implementação do PNAIC a um alto grau de conflito entre as universidades e o governo federal, deslocando a política em diversos estados para um contexto de implementação simbólico. Parte das universidades participantes do PNAIC eram contrárias à avaliação em larga escala da alfabetização e solicitaram ao governo federal que os resultados da ANA não tivessem divulgação pública.

O MEC não atendeu essa solicitação e a publicação dos resultados da ANA em 2016 gerou um conflito de tal ordem que acarretou a saída de diversas universidades do PNAIC e a própria descontinuidade da ANA, apesar dessa avaliação ter sido prevista na formulação da política e acordada com os municípios que inclusive tinham uma experiência positiva com o uso diagnóstico dos resultados da Provinha Brasil[7].

O depoimento da professora da UFRJ entrevistada expressa o sentimento que dividia as universidades participantes do PNAIC em relação à avaliação da alfabetização.

> A primeira coisa que nós pedimos [ao MEC] foi que a ANA não fosse divulgada, não viesse a público. Boa parte das universidades aceitava e outra não. Tinha um grupo que defendia que a avaliação na alfabetização deveria ser diferente. [...] Nós fomos dialogar que não queríamos a publicização, mas que faríamos o acompanhamento com as redes, mas não da publicização dos resultados. [...] Quando veio a divulgação da ANA acabou com tudo (Professora da UFRJ).

Esses diferentes conflitos estão na base da configuração do segundo arranjo de implementação do PNAIC e da alteração do papel das universidades. A configuração inicial do PNAIC foi modificada por uma nova legislação do MEC – Portaria do MEC nº 826/2017 (BRASIL, 2017). Essa nova legislação, ao mesmo tempo em que dava maior destaque às ações de gestão

7 A Provinha Brasil, instituída em 2007, é um instrumento diagnóstico para atender às demandas de informação sobre o nível de alfabetização dos alunos, de modo a subsidiar as intervenções pedagógicas e administrativas que balizem o redirecionamento das práticas alfabetizadoras com base na análise das respostas dos alunos.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

do PNAIC, deslocava parte do protagonismo dessas ações das universidades para as secretarias estaduais de educação, alterando assim o papel das IES na coordenação da implementação presente no arranjo inicial. Em 2017, as bolsas dos professores alfabetizadores foram suspensas e bolsas destinadas a outros atores do PNAIC reduzidas. Apesar dos cortes nas bolsas, a formação continuada foi ampliada de modo a atender não apenas os professores do ciclo de alfabetização, mas também os professores da educação infantil que atuavam na pré-escola, os coordenadores pedagógicos de instituições públicas de educação infantil e do ciclo de alfabetização, bem como os articuladores da escola e os mediadores de aprendizagem das escolas das redes públicas de ensino participantes do Programa Novo Mais Educação (PNME)[8].

As alterações normativas e a restrição de recursos deram origem a um conflito que resultou não apenas na saída de uma série de universidades do PNAIC, mas também na descontinuidade da política em alguns estados.

Essas alterações normativas ocorridas em 2017 representaram também uma tentativa de fortalecer a gestão educacional e o regime de colaboração entre estados e municípios. Esse fortalecimento se expressou no aumento do espaço decisório dos gestores educacionais estaduais que podiam optar por assumir a coordenação da formação do PNAIC ou por convidar a universidade, neste caso, apenas para continuar a coordenar as ações formativas.

O entendimento geral era o de que as mudanças introduzidas na gestão da política indicariam uma desconfiguração progressiva do PNAIC, que apontaria para o fortalecimento da gestão estadual e para uma posição das universidades restrita à coordenação da implementação da política de formação de professores alfabetizadores, desde que a convite pelas Secretarias Estaduais de Educação.

Em meio aos cortes de recursos, aos conflitos políticos e às tensões com os atores acadêmicos responsáveis pela entrega do PNAIC aos professores, a política foi encerrada pelo governo federal em 2018.

No estado do Rio de Janeiro, a decisão da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC) caminhou no sentido contrário a este entendimento e envolveu o convite à UFRJ para que continuasse atuando na coordenação da implementação do PNAIC.

No caso específico do estado do Rio de Janeiro, a despeito da descontinuidade do PNAIC em outros estados e do seu encerramento em nível nacional, a implementação da política foi sustentada, por mais um ano, em 2019, por iniciativa do Comitê Gestor estadual, e contou com a adesão de 75 dos 92

8 O PNME foi criado em 2016 como uma estratégia do MEC com o objetivo de melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, otimizando o tempo de permanência dos estudantes na escola.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

municípios fluminenses. Essa experiência envolveu a manutenção das atividades formativas e pode ser considerada como o terceiro arranjo do PNAIC no estado do Rio de Janeiro, que resultou de condições particulares de implementação construídas localmente.

Nesse caso, a maneira de conduzir o trabalho formativo do PNAIC foi marcada pela criação de espaços de encontro e discussão sobre o processo de alfabetização, tais como: o Fórum Estadual de Alfabetização do Rio de Janeiro (FEARJ), a Plataforma PNAIC (Espaço Virtual de Aprendizagem), pelas reuniões mensais do projeto de extensão do curso de pedagogia da Faculdade de Educação da UFRJ, pela criação do Canal PNAIC (vídeos no YouTube de livre acesso).

A disponibilidade de recursos financeiros remanescentes do financiamento do PNAIC recebido até 2018 foi outra das condições particulares construídas no estado do Rio de Janeiro a partir de 2013. A organização das atividades formativas se desenvolveu em diversos polos do Estado do Rio de Janeiro que envolviam os participantes dos 92 municípios fluminenses que aderiram ao PNAIC. Ou seja, as formações ocorreram de forma itinerante e colaborativa em cidades-polo definidas com base na estrutura de coordenadorias regionais da SEEDUC.

> Ela [representante da SEEDUC] nos sinalizava: '[...] não dá para montar o polo desse jeito', porque nós, da universidade, não tínhamos experiência de montar polos regionais em todo o estado e a SEEDUC tem uma experiência com isso, a partir daí nós montamos o polo de maneira colaborativa. Essas aproximações fizeram com que o trabalho funcionasse de forma colaborativa: a SEEDUC nos mostrou uma realidade territorial que a gente não conhecia, e a universidade desenvolvia as formações (Professora da UFRJ).

O fato de priorizar as formações em cidades polo, para as quais outros municípios do entorno se deslocavam, permitiu uma economia de recursos financeiros que foi, em parte, investida em outras ações relacionadas ao programa, como a publicação de livros com relatos sobre a experiência de formação de professores e na construção de um site para ampliar a comunicação entre docentes.

A disponibilidade de recursos, apesar do encerramento do PNAIC pelo governo federal em fins de 2018, levou a Coordenação Estadual a propor aos municípios que a política de alfabetização não fosse interrompida, proporcionando a configuração de um terceiro arranjo do PNAIC no estado do Rio de Janeiro, o que reforçou as relações de colaboração do estado com os municípios e com a universidade. Nesse novo arranjo, a coordenação do PNAIC se manteve sob a condução do Comitê Gestor tripartite envolvendo a SEEDUC, a UNDIME e a UFRJ. De acordo com a entrevista realizada com representante da UNDIME,

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

> com o PNAIC passou a haver um diálogo muito grande entre a UNDIME (que representa os municípios), a Secretaria de Estado e a universidade. O que a gente construiu vai permanecer com outro nome, montar alguma coisa para manter a proximidade, que não seja um programa mesmo como esse de formação, que talvez a gente não consiga, mas um GT que dê proximidade entre a universidade e os professores alfabetizadores (Representante da UNDIME).

A proposta formulada no estado do Rio de Janeiro para ser implementada em 2019, contou com a adesão de 75 dos 92 municípios fluminenses, e foi registrada em uma carta compromisso pela qual os secretários municipais se comprometiam com a alfabetização das crianças matriculadas em suas redes de ensino, como mostra o depoimento dado em entrevista pela representante da Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro.

> Foi feita uma carta compromisso que todos os secretários municipais assinaram e se comprometeram a efetivar a alfabetização em suas redes, em prol da meta cinco do PNE. Essa ideia surgiu através do Fórum da UNDIME, em que estavam presentes o Ministério Público e o Comitê Gestor do PNAIC, que foi convidado a dar continuidade ao trabalho de formação continuada nos municípios (Representante da SEEDUC).

O terceiro arranjo de implementação do PNAIC no estado do Rio de Janeiro incluiu os estudantes do ensino médio na modalidade Normal nas ações de formação continuada de professores. Essa decisão foi apoiada no fato de o estado manter sob sua responsabilidade 95 escolas de formação de professores na modalidade Normal, que formam em torno de 8 mil professores por ano para atuar nos anos iniciais do ensino fundamental e, portanto, no ciclo de alfabetização. Além disso, entre os professores alfabetizadores das redes municipais do estado do Rio de Janeiro, 36% possuíam apenas o Curso Normal (nível médio).

Em 2019 o Comitê Estadual também expandiu a formação continuada a novos professores, pela incorporação do programa Mais Alfabetização[9] e dos professores das disciplinas "Processos de Alfabetização e Letramento" e "Linguagens e Alfabetização" das escolas estaduais de ensino médio do Curso Normal de Formação de Professores do Estado do Rio de Janeiro.

> Em 2018, a equipe de formação resolveu ampliar os braços invisíveis do PNAIC. [...] A mobilização pela alfabetização mostrou outra forma de amplificação do debate sobre docência. [...] Essa é a potência do PNAIC:

9 O Programa Mais Alfabetização foi criado pela Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018 como estratégia do Ministério da Educação para fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

> é o intenso movimento feito por professores de diferentes níveis de ensino e gerações. Uma política que se mostrou inclusiva e generosa, porque a única regra é partilhar e compartilhar a ciência da educação e os saberes docentes, uma vez que o objetivo é garantir o direito de que as crianças aprendam e para isso tornou-se igualmente importante o significativo processo de formação continuada horizontalizado (Professora da UFRJ).

A articulação entre a SEEDUC, a UNDIME e a UFRJ em torno de um projeto para dar continuidade ao pacto pela alfabetização no estado do Rio de Janeiro e a implementação deste novo arranjo do PNAIC propiciou a criação em muitos municípios de um departamento ou seção própria, destinado a cuidar da alfabetização nas suas secretarias de educação.

No estado do Rio de Janeiro, de certa forma, foi retomado o arranjo inicial de implementação da política de formação de professores alfabetizadores, dando sequência ao projeto e às relações institucionais entre a universidade, o estado e os municípios que vinham sendo desenvolvidas desde 2013. Nesse caso, a colaboração norteou as relações entre atores estaduais, municipais e acadêmicos nos anos iniciais do PNAIC, sustentou a permanência da UFRJ na coordenação estadual, a partir da segunda versão da política, e orientou, em 2019, um novo arranjo envolvendo a interação entre atores da SEEDUC, da UNDIME, da UFRJ e das redes municipais de ensino.

Considerações finais

Este artigo teve o objetivo de compreender os arranjos e contextos de implementação do PNAIC e suas configurações, ao longo de sua vigência. Do ponto de vista empírico, analisamos a implementação do PNAIC no estado do Rio de Janeiro entre 2013 e 2019, observando fatores externos e internos que afetaram os contextos de implementação. As referências analíticas mobilizadas foram os arranjos institucionais de implementação e as variáveis ambiguidade e conflito. A análise da implementação do PNAIC e de sua implementação no estado do Rio de Janeiro permitiu perceber que a primeira configuração do PNAIC envolveu habilidades políticas de negociação com governadores e prefeitos por parte do Executivo federal, e de processamento de conflitos em torno da implementação do PNAIC com as universidades pelo MEC. O contexto inicial de implementação do PNAIC que prevaleceu até 2016 foi possibilitado pelo ambiente político relativamente estável, pelo protagonismo das universidades na coordenação dos atores envolvidos no arranjo de implementação e pelo ambiente experimental. O equilíbrio entre indução do governo federal e espaço para criação e adaptação local do PNAIC caracterizaram o contexto experimental de implementação da política nesse período.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

O ambiente de estabilidade político-institucional foi alterado drasticamente em 2016, em esfera nacional, tendo como um de seus desdobramentos o contingenciamento progressivo de recursos. Em 2017, o desenho original do PNAIC sofreu modificações a partir de uma nova regulamentação que conferiu ao PNAIC uma segunda configuração, em que as ações de gestão ganharam destaque, reduzindo o protagonismo da universidade e passando às Secretarias Estaduais juntamente com a UNDIME a função de coordenação geral do programa. As alterações normativas e a restrição de recursos deram origem a uma série de conflitos que resultaram na descontinuidade do PNAIC em alguns estados. No entanto, essas alterações normativas que deslocaram a coordenação do PNAIC para as secretarias estaduais representaram também uma tentativa de fortalecer a gestão educacional e o regime de colaboração entre estados e municípios.

No Estado do Rio de Janeiro, entretanto, manteve-se o arranjo inicial, dando sequência ao projeto que já vinha sendo desenvolvido sob a coordenação da UFRJ. A forma de conduzir o trabalho formativo do PNAIC de maneira itinerante em diferentes polos do estado também estabeleceu uma aproximação entre a universidade e os municípios, assim como os espaços de discussão, virtual ou presencial, sobre o processo de alfabetização promoveram a aproximação entre a universidade e a escola. A despeito da descontinuidade do PNAIC em 2018, em âmbito nacional, o estado do Rio de Janeiro sustentou a implementação de uma nova versão da política, constituindo um terceiro arranjo do PNAIC ao longo de todo o ano de 2019. Esse terceiro arranjo foi possível a partir da parceria entre as instituições que compunham o Comitê Gestor Estadual e que, ao se assemelhar ao arranjo inicial do PNAIC, permitiram dar sequência ao projeto e às relações institucionais entre a universidade, o estado e os municípios, e consolidando o regime de colaboração entre eles.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

REFERÊNCIAS

BICHIR, Renata. Para além da "fracassomania": os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. *In*: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; LOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alicia; PAES DE CARVALHO, Cynthia (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília, DF: Ipea, 2020. p. 23-43.

BONAMINO, Alicia; MOTA, Maria Océlia; RAMOS, Maria Elizabete Neves; CORREA, Erisson Viana. Arranjo Institucional de Implementação do PAIC e burocratas de médio escalão. *In*: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Enap, 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Dispõe e aprova sobre o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação – PNME. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2012.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, DF: IPEA, 2014.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós-Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, 2012.

LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela; BAUER, Marcela; JOBIN, Rita; MERCHAN, Catherine Rojas. Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 395-413, 2021.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson S. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política (on-line)**, v. 4, p. 49-65, 2016.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 83, p. 21-42, 2017.

MATLAND, Richard. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

PIRES, Roberto. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. *In*: Delgado, Ana Luíza *et al.* (org.). **Gestão de políticas públicas de direitos humanos**: coletânea. Brasília, DF: Enap, 2016, p. 189-210.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 4, n. 29, p. 49-59, 2021.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 19, p. 25-32, 2018.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL PARA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA EM CUBA:
adesão e discricionariedade

Katianne Cristina dos Santos Palitot
Vanda Mendes Ribeiro
Igor Leite Sousa
DOI: 10.24824/978652514225.8.261-275

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Introdução

Este artigo apresenta os resultados da pesquisa *Implementação da política educacional para educação primária em Cuba: adesão e discricionariedade,* dissertação defendida por Katianne Palitot (PALITOT, 2020), sob orientação da Professora Vanda Mendes Ribeiro, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Cidade de São Paulo (Unicid). A dissertação teve como objetivo investigar a implementação de políticas públicas educacionais na educação primária de Cuba. O foco de interesse foi a adesão de agentes implementadores à política, a possibilidade ou não de discricionariedade por parte desses agentes e como eles percebem as condições de implementação da política, buscando identificar fatores favoráveis e desfavoráveis. Para tanto, foram realizadas cinco viagens a Cuba, iniciando o processo de visitas em 2017 em escolas cubanas primárias.

O estudo voltou-se para a educação cubana, considerando que os processos ocorridos em Cuba desde a Revolução de 1959 acarretaram o fim do analfabetismo e um avanço significativo da qualidade da educação. Quando comparamos Cuba com outros países da América Latina, os cubanos mostram vantagens acadêmicas. Por meio do estudo de Carnoy, Gove e Marshall (2009), em que se apresentam dados de avaliações aplicadas pelo Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (Llece), verificam-se porcentagens que demonstram a posição superior que os alunos cubanos possuem em relação a alunos de outros países da América Latina. Enquanto na ilha os estudantes da 3ª série acertam 84% das avaliações analisadas em 2009, os demais alunos do Chile e do Brasil atingem cerca de 50% de acertos, segundo os autores citados.

Estudar o processo de política de alfabetização cubana pode jogar luzes sobre nossa própria capacidade de alfabetizar. A Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), coordenada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

Educacionais Anísio Teixeira (Inep), evidenciou que a dificuldade de alfabetização das crianças na idade prevista é um dos principais desafios para a gestão de políticas públicas educacionais no Brasil.

Fundamentação Teórica: Implementação de Políticas Públicas

Inúmeros fatores incidem na implementação das políticas públicas e são apontados como explicação do insucesso no alcance das finalidades determinadas nos desenhos das políticas. Estudar o processo de implementação torna-se, então, primordial. De acordo com Ham e Hill (1993), bem como com Lotta (2008), o processo de elaboração de uma política pública pode ser decomposto em quatro fases diversas: agenda, formulação, implementação e avaliação, embora seja válido afirmar que essas fases não possam ser bem delimitadas, já que podem mesclar-se e sobrepor-se.

De acordo com Souza (2003), a agenda é a fase em que as demandas sociopolíticas e econômicas se tornam questões a serem tratadas pelo poder público. A formulação é o momento da definição dos planos e estratégias de ação, é quando as políticas serão instrumento de esquematização e de deliberação das metas e propósitos. Os estudos sobre essa fase buscam compreender quais os atores envolvidos no processo e como ocorreu a própria formulação, analisando os papéis nas decisões, assim como em que medida essa política foi mais intransigente ou flexível (SOUZA, 2003).

Na fase "implementação", os planos delineados anteriormente se transformarão em realidade. É nesse momento que se busca, segundo Hill (2003) compreender as dicotomias entre o que foi formulado e o que é executado, observando o papel dos agentes implementadores no processo de transformação das políticas públicas.

Por último, encontra-se a fase da avaliação das políticas públicas, que é quando os resultados alcançados por elas são mensurados junto aos seus beneficiários. Até a década de 1960, esse era o campo mais vasto de estudos dentro das políticas públicas.

Passados cerca de dez anos, a visão de implementação se limitava à percepção de uma ordem hierárquica na qual o importante era o desenho da política, acreditando-se que, a partir disso, haveria um "cumpra-se" irrevogável. Os estudos de Pressman e Wildavsky (1984), no entanto, demonstraram que, apesar da decisão no nível central, a operacionalização de um programa sofre inúmeras alterações no seu percurso até contemplar o cidadão que é beneficiado por determinada política pública.

Hill e Ham (1993), por sua vez, registram que após a década de 1980, a literatura constatou que a dicotomia entre burocratas e políticos não era algo tão simples. Para esses novos estudos, a teoria weberiana sobre a burocracia já

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

não conseguia explicar o funcionamento da política. No modelo de Weber, o burocrata é um fiel executor de serviços, sendo totalmente racional. No âmbito de sua teoria, não há espaço para a discricionariedade. O político assume o ônus de suas ações e decisões e, ao burocrata, fica apenas o dever de fidelidade a quem toma a decisão. A relação é de completa obediência.

No modelo weberiano, existe uma divisão clara da responsabilidade, em que o burocrata se reporta ao político e este responde à sociedade. Sendo assim, existem, nesse formato, duas divisões: a classe política, que possui representatividade democrática nas tomadas de decisões, e o serviço público, que é regido pela meritocracia. Conforme Weber (1947), a burocratização seria uma consequência de governo, ou seja, é vista como parte do desenvolvimento de uma economia complexa inerente ao sistema político.

Na década de 1980, no entanto, surgiu a pesquisa de Lipsky, a "Street-Level-Bureaucracy", que mostrava ser necessário uma visão diferenciada para o processo de implementação de políticas públicas. Lipsky (2010) destacou a relevância de estudar os burocratas de rua ao afirmar que eles são o foco da controvérsia política, na medida em que são compelidos pelas demandas de serviços e que são pressionados pelos cidadãos para aumentar a eficiência e a eficácia de suas ações.

Lipsky (2010) reconhece a importância da discricionariedade dos burocratas de rua no processo de implementação das políticas públicas. Para o autor, a discricionariedade e a autonomia se tornam centrais no exercício dos burocratas de rua, uma vez que eles atuam em sistemas complexos que lhes impõem responsabilidades específicas para legitimar seus serviços junto aos cidadãos. O autor evidencia ainda a relevância de estudos a respeito dos burocratas de rua, visto que estes são muitos e que ocupam parte considerável da burocracia estatal. Essa burocracia é demasiadamente impactada pelo crescimento dos serviços sociais, visto que os burocratas têm influência sobre os menos abastados porque atuam para garantir o acesso deles aos serviços públicos.

White (1995) e Hill (2003) demonstram concordar que os burocratas de rua podem utilizar os recursos que possuem para aprender sobre a melhor forma de implementar a política e conseguir legitimidade. Esses recursos, por sua vez, residem, muitas vezes, fora do governo e podem ser ativados pelo implementador, permeando a linguagem e a prática desses agentes, que constroem significados próprios para as políticas. Sendo assim, em concordância os autores, ao analisarmos o processo de implementação, podemos encontrar problemas como resistências e boicotes de grupos muitas vezes ligados à própria administração estatal, à falta de capacidade institucional dos agentes implementadores ou também aos conflitos políticos devido à natureza da implementação de programas ou políticas.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Para Lotta (2012), a discricionariedade dos agentes implementadores influencia a implementação da política pública na medida em que os burocratas de rua atuam em constante interação com sistemas políticos, organizacionais, profissionais e comunitários que, por sua vez, incidem sobre seu comportamento. Assim, esses burocratas atuam, não apenas executando ações predeterminadas, mas, ao contrário, executam funções que são influenciadas por diversos fatores, os quais impactam sua forma e a capacidade de moldar os resultados das políticas a partir dos processos de interação que realizam.

Conforme Marques (2006), as relações podem ter efeitos diferenciados nas dinâmicas políticas, dependendo dos padrões de relações, dos desenhos institucionais e das estruturas de poder presentes nos casos. Giusto e Ribeiro (2019b, p. 9) reiteram que

> essa fase da política é relevante como objeto de pesquisa, uma vez que dela depende a relação do Estado com o beneficiário, portanto, a concretização dos direitos de cidadania. Observa-se no entanto, que, para ampliar sua análise não se pode desconsiderar as diversas agências, instituições e atores envolvidos no processo, juntamente com os diversos contextos, valores, princípios, objetivos e suas relações entre si. Portanto, estudá-la impõe desafios metodológicos e conceituais, tendo em vista as diferentes dimensões e a pluralidade de fatores intervenientes, conforme apontaram as referências analisadas neste texto, somando aspectos individuais e relacionais dos agentes implementadores, assim como elementos institucionais, culturais, políticos e organizacionais que interferem nos resultados das políticas públicas.

Observa-se ainda, pela leitura dos autores acima, que a discricionariedade conferida aos burocratas de rua é resultado da própria interação entre os atores envolvidos, em razão dos contatos, dos valores e da interpretação que eles fazem sobre o desenho inicial e a realidade concreta. Diante dessas constatações trazidas pela literatura a partir dos anos 1980, a fase de implementação da política passou a ser estudada como um fator importante para o resultado de uma política pública. Novos paradigmas começaram a afrontar a visão tradicional "racional" e passaram, então, a sugerir que a implementação deveria ser visualizada como um procedimento contínuo e integral do processo político, cabendo negociações e barganhas entre os atores envolvidos.

Neste artigo, é pertinente comentar também sobre o modelo *Top Down,* que foi estudado por Sabatier e Maznanian (1983), bem como por Van Meter e Van Horn (1995), os quais tratam da estrutura hierárquica do governo, separando a política da administração. Esse é um modelo tradicional de implementação no qual o papel dos estudos consiste em identificar os problemas e suas causas, buscando ajustes entre as ações e os objetivos da política. Já o

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

modelo *Bottom-Up*, estudado por Elmore (1979) e Lipsky (2010) observa o processo de criação da política como um evento contínuo, no qual é possível realizar modificações durante o percurso. Assim, é válido dizer que o processo de implementação também cria e transforma as políticas públicas. Nessa perspectiva, a importância dos objetivos e planos fica reduzida, prevalecendo as etapas, na medida em que os resultados não são previsíveis e dependem do processo de implementação.

Conforme Perez (2010), o modelo *Bottom-Up* busca identificar os objetivos dos agentes implementadores, as estratégias, as atividades e os contatos. Em suma, tal modelo observa as relações com o conteúdo das políticas, enfatizando ações locais dos indivíduos ou dos grupos como resposta às questões vivenciadas no cotidiano institucional. A produção teórica de Perez (2010) mostra a relevância dessa relação entre indivíduos e os grupos, mostrando assim a valorização de uma política flexível que se contrapõe a um modelo de uma autoridade. Bardach (1977) afirma que a implementação pode ser representada como um jogo, cujos papéis e recursos são negociados em trocas feitas pelos implementadores. Para o autor, deve-se ponderar que o processo de implementação não está a cargo de um único indivíduo, mas sim de um grupo ou campo organizacional, estando imbricado em estruturas de governança, com regras e arranjos institucionais que permitem espaço para negociações.

Embora inicialmente as pesquisas tenham sido classificadas segundo esses dois modelos – Top Down e Bottom-Up – mais recentemente, tem havido maior consenso sobre a relevância de se considerar as aprendizagens de ambos. Uma forma de preservar modos de verificar a concretização das intenções governamentais, mas sem desconsiderar as modificações advindas das crenças e interações entre agentes implementadores e entre esses e os beneficiários (LOTTA, 2019).

Com base na revisão da literatura, observa-se que a implementação de políticas públicas não é um campo neutro, e que, quando se formula uma política, devemos ter a clareza de que, no decorrer da sua implementação, esse desenho poderá sofrer alterações, direta ou indiretamente. Deve-se considerar como fatores que influenciam o local onde essa política será implementada, as características de seus destinatários, bem como os valores que os agentes implementadores possuem e suas representações sobre os referidos destinatários. No processo de implementação também são "criadas" políticas, uma vez que o trâmite implica tomada de decisões pelas quais o agente implementador, para tornar concreto o desenho, acaba por tomar decisões cruciais a ponto de alterar consideravelmente a política setorial. Contudo, intencionalidades políticas também devem ser observadas como relevantes no âmbito do processo de implementação, ainda que essas intenções não ocorram no vácuo, mas estejam premidas por condicionalidades, como afirma Santos (1979).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

A teórica afirma que, ao não encontrar condições que favoreçam a execução da mesma, os implementadores tendem a não a executar ou mesmo a não realizar adaptações. Para Arretche (2001), os agentes também devem conhecer as regras e as condições da política para que esta seja implementada. A autora ainda sinaliza que dificilmente encontraremos uma implementação política homogênea, pois o processo de implementação de uma política sofre diversas influências.

Arretche (2001) salienta a importância da adesão dos implementadores ao programa político a ser desenvolvido. Para que haja sucesso na implementação, segundo ela, os agentes implementadores devem ter claros sobre quais são os objetivos do programa, além de conhecer qual será a maneira como ocorrerá o processo de implementação. Todavia, a autora alerta para a importância de estratégias de incentivos para os agentes implementadores. Esses aportes contribuem, segundo a autora, para que os agentes conheçam o programa, evitando grandes transformações no decorrer da implementação.

Giusto e Ribeiro (2019a) afirmam que a coordenação ou regulação da política é relevante nas organizações e o modo como as instruções são colocadas em prática influenciam o grau de qualidade dos resultados. Por essa razão, evidencia-se, segunda essas autoras, a necessidade de um acompanhamento cuidadoso dessa etapa, visando ultrapassar dificuldades e resistências ao processo de implementação de uma política, além de distinguir aspectos e conjunções que, necessariamente, precisam de ajustes e correções por parte dos formuladores.

A literatura tratada neste texto denota elementos relevantes para a implementação da política pública. Partes desses elementos foram responsáveis pela constituição das seguintes categorias de análise: adesão, discricionariedade e condições de implementação, divididos em fatores favoráveis e desfavoráveis.

O sistema educacional de Cuba: breve descrição do contexto de pesquisa

De acordo com a pesquisa desenvolvida por Palitot (2020), Cuba encontra-se em processo de aperfeiçoamento de seu sistema educacional, intencionando flexibilizar e contextualizar os estilos e direcionamentos do currículo para melhorar a formação de diretores e de docentes. Para Palitot, após viajar diversas vezes à ilha para produzir sua dissertação de mestrado, a educação de Cuba tem forte relação com a família e com a comunidade, mantendo estas em uma posição central no processo de aperfeiçoamento. Assim, ao observar a divisão dos sistemas educacionais cubanos, é possível compará-los, de acordo com a perspectiva de Palitot, com as etapas brasileiras por meio do seguinte quadro:

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Quadro 1 – Comparação das etapas educacionais entre Brasil e Cuba

Educação Infantil (0 a 3 anos [creche/CEI] e 3 a 6 anos [Emei])	Círculo Infantil
Ensino Fundamental I	Educação Primária
Ensino Fundamental II	Educação Secundária
Ensino Médio	Pré-Universitário
Ensino Médio articulado com ensino técnico (como há nas Etecs de São Paulo).	Ensino Técnico
Cursos de capacitação para profissões cotidianas. Exemplos: marceneiros, padeiros etc.	Educação de Obrero
Escolas de Idiomas	Escolas de Idiomas
Universidade	Universidade

Fonte: Palitot (2020).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

A educação em Cuba ocorre de forma geral, politécnica e laboral. Esses três elementos articulam-se simultaneamente, sendo o processo educacional obrigatório e universal. Em Cuba, a meta é ensinar, educar e atender com equidade todos os discentes, compreendendo níveis estruturados em ciclos que têm a função de garantir a obrigatoriedade da formação integral (PALITOT, 2020).

As características com maior relevância na educação cubana restringem-se ao uso das telecomunicações com canais educativos, que se complementam com os conteúdos previstos nos currículos. O nível em que as crianças acessam a educação primária é corroborado pelo currículo do círculo infantil, não havendo processo de repetência no que compreende essa etapa. Existe uso de informática desde os anos iniciais da escolarização, embora o acesso à internet na ilha seja mais limitado que no Brasil no que diz respeito à velocidade da conexão e à sofisticação dos aparelhos. Consoante às observações de Palitot (2020), as salas de aula cubanas têm até 25 alunos, e caso esse número seja ultrapassado, há uma compensação salarial para o docente, além da contratação de auxiliar de sala.

A educação primária vai do 1º ao 4º ano, sendo trabalhados os estudos de Língua Espanhola e de Matemática. Nessa fase, a escola está encarregada de dotar as habilidades indissociáveis para aprendizagem. No mais, as crianças terão noções elementares relacionadas às disciplinas de Natureza e Sociedade, realizando também atividades laborais, estéticas e de Educação Física que contribuirão para a sua formação integral. Vale destacar que a prática pedagógica de Cuba é marcada por intensa pesquisa em busca de estratégias capazes de permitir que se alcancem os objetivos de cada ano escolar.

Em todos os níveis da educação cubana se reconhece a importância do acesso à educação de forma gratuita. Com respaldo do caderno de observação de Palitot (2020), pode-se afirmar que o país promove em suas unidades escolares uma intensa troca de informações e diagnósticos entre os docentes.

Essa troca acontece desde o círculo primário até a universidade. No que diz respeito à educação primária, equivalente ao Ensino Fundamental 1, os alunos permanecem quatro anos com o mesmo docente, decisão que visa facilitar o processo de alfabetização e a aprendizagem no primário.

Segundo Palitot (2020), outro dado relevante para a qualidade da educação cubana é a formação dos docentes. Estes frequentam inicialmente uma escola para educadores, similar ao antigo magistério brasileiro, e, em seguida, devem avançar para as universidades para desenvolver os conhecimentos específicos das disciplinas que lecionarão, além de aprimorar a prática docente por meio da inserção em sala de aula como auxiliares de classe. Um modo de aliar teoria à prática.

Em Cuba há uma política de incentivo aos estudos, considerando que, além de todas as etapas educacionais serem gratuitas, também se oferta um afastamento da sala de aula, sem prejuízo financeiro, para os docentes que queiram se especializar por meio de mestrado ou doutorado, algo dificilmente visto no Brasil. Palitot (2020) observou que, coincidentemente, a maior parte dos professores e professoras que responderam ao questionário aplicado num dia aleatório de formação de educadores afirmaram que eram, no mínimo, mestres.

Procedimentos metodológicos

As referências que embasaram esta pesquisa partiram da busca nas bases SciELO, Educa e portal de teses da Capes em novembro de 2018, a partir da procura pelas palavras-chave: "implementação de políticas públicas", "políticas educacionais", "educação cubana" "sistema educacional em Cuba". Houve a contribuição da orientadora com indicações para a fundamentação teórica e o próprio acompanhamento das disciplinas no mestrado, além de referências indicadas no site da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (Reippe). Não foi encontrado estudo sobre a política pública educacional cubana, o que indica que este trabalho, apesar de seus limites, traz uma contribuição inédita para o debate.

Foram efetuadas cinco visitas a Cuba entre 2017 a 2019. Entre as atividades realizadas, é importante mencionar a presença nos congressos da Universidade Pedagogia. Essas visitas possibilitaram idas às escolas cubanas de Educação Básica e troca de informações com outros pesquisadores, por meio da participação em conferências e da apresentação de trabalhos. Essas experiências, somadas à leitura das referências sobre implementação de políticas públicas, ajudaram a definir quais perguntas conduziriam a dissertação que possibilitou este artigo (PALITOT, 2020).

Assim, definiu-se o desenvolvimento de uma investigação de foco qualitativo, buscando considerar a relevância de complexidade do processo de

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

implementação de políticas públicas, uma vez que as políticas são passíveis de alteração mediante à ação dos agentes implementadores e fatores externos, representada por razões individuais, sociais ou, por vezes, institucionais e econômicas. O enfoque qualitativo associado à observação de como se desdobra a implementação de uma política pública junto aos beneficiários remonta à explicação de "pesquisa qualitativa" feita por Goldenberg (2004, p. 14):

> Na pesquisa qualitativa a preocupação do pesquisador não é com a representatividade numérica do grupo pesquisado, mas com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma trajetória etc.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Palitot (2020) almejou a realização de entrevistas com os agentes implementadores das políticas cubanas de alfabetização, o que seria mais adequado para captar os valores e compreensões dos professores e professoras, agentes implementadores com muitos anos de experiência na educação de base. Porém, devido a empecilhos referentes à compreensão do idioma, optou-se por um questionário com questões abertas, que foram respondidas por 27 participantes em junho de 2019.

É adequado comentar que, para que essa pesquisa de fato acontecesse, foi preciso fornecer constantes explicações aos participantes envolvidos. Essas explicações ocorreram em espaços distintos, presencialmente e de forma remota, por *e-mail*. Infelizmente, funcionários do alto escalão, pertencentes ao Ministério da Educação de Cuba, não demonstraram interesse na pesquisa. Essa é a razão pela qual a pesquisa esteve focada apenas em agentes implementadores atuantes no "chão da escola". Tanto que um dos questionários foi respondido na escola primária José Martí, importante ponto turístico da região por ter sido a instituição onde o famoso revolucionário de mesmo nome estudou.

Durante todo o processo investigativo elaborou-se um diário de bordo, em que foi possível registrar falas dos membros envolvidos e as percepções, olhares, acenos etc. Essas observações contribuíram para a compreensão do contexto no qual a pesquisa estava inserida. Os dados em mãos, recorreu-se à Bardin (1977), visando efetuar a análise, que, consoante a teórica, compreende três fases básicas: pré-análise, exploração de materiais e tratamento de dados. Nessas etapas ocorre a organização do material a ser analisado visando torná-lo funcional, isto é, sistematizar as informações obtidas por meio da coleta de dados para dar início às leituras, quando há o contato com os dados coletados, para posteriormente realizar a interpretação.

Ainda segundo a autora, analisar conteúdos corresponde a identificar "a presença ou ausência de uma dada característica de conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem" (BARDIN, 1977,

p. 21). Feita essa identificação, preferiu-se classificar os conteúdos aspirando o estabelecimento de uma normatização, de acordo com categorias previamente estabelecidas. Aqui entende-se "classificar" como a agregação de elementos, ideias ou expressões em torno de um mesmo conceito advindo da literatura que seja capaz de oferecer entendimentos sobre o assunto estudado. Para Breches *et al.* (2018), a definição de categorias *a priori* exige dois momentos diferentes: o primeiro se resume à seleção de referências convenientes à pesquisa e o segundo é quando se debruça sobre o referencial bibliográfico, buscando nesses textos elementos que sejam importantes para a temática da pesquisa.

Após concluir o estudo das referências teóricas sobre implementação de políticas públicas, optou-se por classificar as mensagens segundo as seguintes categorias prévias:

- Discricionariedade dos agentes implementadores;
- Adesão dos agentes implementadores aos objetivos e metodologias de operação dos programas;
- Condições de implementação.

Considerações finais

O trabalho buscou compreender o processo de implementação da política de educação primária em Cuba. Para isso, ocorreram cinco visitas ao país, de 2017 a 2019, possibilitando adentrar instituições de ensino e acompanhar congressos educacionais. A coleta de dados foi realizada por meio de questionário de questões abertas e pela observação *in loco*. O estudo dos dados focou a compreensão do processo de implementação de políticas em Cuba, com base em três categorias prévias, elaboradas por meio da literatura sobre implementação de políticas educacionais: adesão à política, condições de implementação – favoráveis e desfavoráveis – e discricionariedade por parte dos agentes implementadores.

No que se refere à adesão, foi possível compreender que os docentes da ilha acreditam haver uma política que contempla os desejos dos educadores e as necessidades advindas da sociedade. Foi observada essa adesão pelas falas dos professores, que percebem, por meio da presença do Ministério da Educação no cotidiano escolar, uma constante evolução e um aperfeiçoamento da política, o que se reflete na elaboração de novas estratégias de trabalho, favorecendo o processo de implementação da política educacional. Essa observação não é unânime e foram apontadas algumas críticas: burocratização exagerada, não dotação de condições para o exercício do ofício e, sobretudo, baixa remuneração.

No que se refere aos fatores favoráveis, verificou-se que a formação inicial, continuada, a gratuidade da educação até o Ensino Superior, a oferta da educação em período integral, tal qual a oferta de uma educação de qualidade,

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

com princípios de equidade e valores humanísticos/científicos, corroboram as condicionalidades favoráveis da educação cubana, de acordo com os entrevistados. Percebeu-se que a maioria dos professores que responderam a esta pesquisa tinham pós-graduação, e ainda se verifica que, na visão dos docentes, existe um compromisso político dos profissionais com a sociedade.

No que tange às condições desfavoráveis, mencionaram com ênfase a política salarial, que não condiz com a formação dos profissionais, o que acaba por provocar uma evasão dos profissionais de educação para áreas mais rentáveis, como o turismo; a falta de incentivos para atrair jovens para as carreiras de magistério; a escassez de recursos tanto humanos como materiais, sendo esse último enfrentado devido ao bloqueio econômico imposto pelos Estados Unidos e que, segundo os respondentes, se mantém desde a década de 1960.

Os dados denotam o processo de aperfeiçoamento pelo qual a educação cubana passa desde os anos 2000. Tais dados foram conferidos por meio de reuniões em instituições e pelo acompanhamento de formações, quando Palitot (2020) fazia observação de campo. Nesses momentos, averiguou-se haver transformações curriculares, além da revisão de livros didáticos que contam com a participação efetiva dos docentes.

Compreendeu-se, também, que os agentes implementadores – nesse caso, os professores – notam um esforço social por parte do governo para que a política educacional seja realizada de maneira a se alcançar o resultado desenhado durante o processo de formulação.

Esta pesquisa fez uma revisão literária, mas não localizou outros estudos referentes à educação primária cubana. Apenas o estudo de Carnoy, Gove e Marshall (2009), efetuado há uma década sob outro foco. Embora os autores deste estudo citado tenham observado evidências de baixa autonomia do professor em sala de aula frente às orientações governamentais, o presente artigo notifica, sem ser conclusiva, a possibilidade de uso discricionário dos agentes implementadores no que tange às adaptações curriculares. São necessários mais estudos para comprovar a discricionariedade, uma vez que os dados não permitem dizer se tais adaptações ocorrem no campo das orientações da política ou como meio de adaptação aos beneficiários, de forma unilateral pelos agentes implementadores.

Dentre as observações por meio dos dados compilados e análise de campo, foi possível esboçar algumas sugestões de implementação de políticas educacionais para a educação brasileira, entre elas uma formação inicial mais ampla focada no currículo, com o intuito de melhorar o processo de alfabetização das nossas crianças, além da formação continuada com foco na habilidade do professor alfabetizador. Indica-se também uma formação universitária mais rigorosa na preparação de um profissional engajado e comprometido com o ofício da docência.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Além disso, foi observada na educação cubana a importância do gestor escolar visto não apenas como um administrador de escolas, mas também como um ser atuante no processo pedagógico. Em Cuba, é muito visível a relevância da atribuição de aulas no processo da educação, já que o docente permanece com o discente por um período estendido, criando assim laços com o aluno e com sua família. Dessa forma, o processo de atribuição é divergente do nosso no que concerne à análise de habilidades, aptidões e formação, uma vez que o docente, necessariamente, acompanha uma turma pelo período de quatro anos, ou seja, um ciclo. Vale mencionar que os selecionados para o processo da alfabetização são os professores mais experientes das séries iniciais.

A experiência de pesquisa também permite sugerir que a prática da formulação da política ocorra com auxílio de docentes com mais tempo de atuação, para que estes sejam ouvidos desde o desenho da política até a sua implementação, uma vez que o implementador mais experiente é o mais indicado para contribuir na busca de soluções, visando assim sanar problemas educacionais. Outro fato observado, que difere do que ocorre no Brasil é que, em Cuba, as políticas são permanentes, havendo ajustes, mas não rupturas no decorrer dos anos.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In:* MOREIRA, M. C.; CARVALHO, M. C. B. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.

BARDACH, E. **The implementation game**: what happens after a bill becomes a law. Cambridge: MIT Press, 1977.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRECHES, Bryan; RIBEIRO, V. M.; VOVIO, C. L.; HAAS, C. Procedimentos metodológicos para se eleger categorias de análise baseadas em referências teórico-conceituais. **Educ Fronteiras**, v. 8, n. 22, p. 221-235, 2018.

CARNOY, M.; GOVE, A. K.; MARSHALL, J. H. **A vantagem acadêmica de Cuba**. Por que seus alunos vão melhor na escola. Rio de Janeiro: Ediouro, 2009.

ELMORE, R. F. Backward mapping: implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, v. 94, n. 4, p. 601-616, 1979. Disponível em: www.jstor.org/stable/2149628. Acesso em: 9 jun. 2018.

GIUSTO, S. M. N. D.; RIBEIRO, V. M. A interferência da vulnerabilidade social sobre as oportunidades educacionais nos territórios urbanos. **Educação em Perspectiva**, v. 10, e019026, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.22294/eduper/ppge/ufv.v10i0.7114. Acesso em: 25 out. 2019.

GIUSTO, S. M. N. D.; RIBEIRO, V. M. Implementação de Políticas Públicas: conceito e principais fatores intervenientes. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-10, 2019b.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HILL, H. C. Understanding implementation: Street-level bureaucrats' resources for reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, n. 3, p. 265-282, 2003.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 6., 2008, Campinas. **Paper** [...]. Campinas: ABCP, 2008.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *In:* FARIA, C. A. (org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2012.

MARQUES, C. E. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006.

PALITOT, K. C. S. **Implementação da política educacional para educação primária em Cuba**: adesão e discricionariedade. 2020. 146 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

PEREZ, J. R. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementação**: quão grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland; ou, por que é incrível que os programas federais funcionem, sendo esta uma saga. 1984. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?cluster=8846482002994951333&hl=pt-BR&as_sdt=0,5&as_vis=1&scioq=pressman+e+wildavsky+1984. Acesso em: 22 jan. 2019.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. **Implementation and public policy**. Chicago: Scott Foresman, 1983.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/%OD/rbcsoc/v18n51/15983.pdf. Acesso em: 10 maio 2022.

VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. **O processo de implementação de políticas**: uma estrutura conceitual. Artigo 1975. 1995. Disponível em: https://doi.org/10.1177/009539977500600404. Acesso em: 25 fev. 2018.

WEBER, M. **The theory of social and economic organization**. Indian Hills, CO: The Falcon’s Wing Press, 1947.

WHITE, H. Network switchings and bayesian forks: reconstructing the social and behavioral sciences. **Social Research**, v. 62, n. 4, p. 1035-1063, 1995.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

A IMPLEMENTAÇÃO DO PAIC ENTRE A AMBIGUIDADE E O CONFLITO

Bernardo Padula Schwaitzer
Naira da Costa Muylaert Lima
DOI: 10.24824/978652514225.8.277-292

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Introdução

A implementação de políticas públicas educacionais depende, em muitos casos, de fatores contextuais. O desenho de uma política pode ampliar o seu grau de ambiguidade, conferindo maior ou menor discricionariedade para agentes responsáveis pela implementação. Além disso, pode ocorrer conflito entre esses agentes, o que também condiciona a implementação e seus resultados.

O PAIC – Programa de Alfabetização da Idade Certa – é um arranjo institucional de política pública educacional baseado no regime de colaboração entre estado e municípios do Ceará. Enquanto tal, combina regras de apoio aos entes locais com monitoramento constante e mecanismos de incentivo e sanção, materializados no repasse de recursos. Além disso, exige a articulação entre diversos agentes implementadores, de diferentes hierarquias e níveis de governo.

O objetivo deste capítulo é caracterizar os condicionantes da implementação do PAIC a partir do modelo de ambiguidade e conflito proposto por Matland (1995). Para isso, será analisado o grau de ambiguidade presente nos principais marcos regulatórios da política e o grau de conflito percebido a partir de relatos dos agentes implementadores. Com essas informações, pretende-se caracterizar o tipo de implementação do PAIC, conforme as categorias propostas pelo marco teórico.

Referenciais teóricos: implementação de políticas e o papel da burocracia

Os estudos sobre implementação se desenvolveram para compreender por que os resultados de políticas públicas se configuravam de forma distinta do que o esperado pelos formuladores. Nesse sentido, Lotta (2019) pontua que uma primeira geração de estudos olhou para a implementação sob uma perspectiva *top-down*, buscando encontrar os erros de implementação na ação de agentes burocráticos responsáveis pela política "na ponta". Dentre os motivos para essas falhas de implementação estariam a falta de clareza de diretrizes na política e a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de *accountability* (SABATIER; MAZMANIAN, 1979). A preocupação com a

falta de legitimidade da tomada de decisão por parte dos agentes "na ponta" era central.

Já a segunda geração analisou essa questão sob uma perspectiva *bottom-up*, preocupada com a "política como ela é" (LOTTA, 2019, p. 16), sem elementos de fundo normativo ou sobre a legitimidade de agentes burocráticos para alterar determinadas políticas. Esses, aliás, ganham centralidade. A capacidade de ação e tomadas de decisão dos agentes responsáveis diretos pela implementação produz cotidianamente políticas públicas, independente da conformidade ou não com o estabelecido por agentes políticos eleitos ou burocratas de alto escalão.

Algumas análises buscaram construir modelos de síntese entre a perspectiva *bottom-up* e a *top-down*, se afastando da dicotomia entre a formulação e a implementação das políticas. Nesse sentido, Matland (1995) buscou superar essa dicotomia a partir de duas variáveis: conflito e ambiguidade. O conflito existe quando há interdependência entre os atores, percepção da concretização da política a partir de um elemento de "soma-zero" (quando os ganhos de determinados indivíduos com uma política acarretam perdas para outros) e algum grau de incompatibilidade de objetivos. Essa incompatibilidade pode ser quanto aos fins de uma determinada política ou quanto aos meios utilizados para atingir esses fins.

A ambiguidade se manifesta na maior ou menor clareza de uma determinada política pública em estabelecer seus objetivos e, especialmente, os meios e procedimentos que devem ser adotados para atingi-los. Por isso, é vista como elemento essencialmente negativo por algumas análises *top-down*, por possibilitar o aumento de problemas de implementação ao aumentar a incerteza e a clareza de entendimento da política. Por outro lado, a perspectiva *bottom-up* tende a valorizar maior ambiguidade em políticas públicas, porque permite a melhor adaptação dela aos contextos particulares de implementação.

Para Matland (1995), a associação entre um alto ou baixo grau de ambiguidade com um alto ou baixo grau de conflito dá origem a quatro tipos de implementação de políticas públicas: a implementação administrativa, implementação experimental, implementação política e a implementação simbólica.

A implementação administrativa ocorre quando há baixo conflito e baixa ambiguidade sobre a política pública. Os objetivos a serem atingidos estão claros, assim como quais meios devem ser empregados para isso. Os resultados da política são previsíveis e homogêneos. Está claro quais atores estão envolvidos no processo, e o fluxo de informações entre eles ocorre sem maiores problemas. Nesse caso, o determinante do resultado da política são os recursos disponíveis para implementá-la.

A implementação política ocorre quando há alto grau de conflito e pouca ambiguidade sobre determinada política pública. Os atores envolvidos no subsistema de política pública têm objetivos claros, mas que não são partilhados.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Geralmente, ocorrem quando instâncias centrais do poder político e administração tem crenças e objetivos conflitantes com outros agentes importantes no processo de implementação. A forma de tentar implementar a política se dá pelo estabelecimento de *standards* claros, e mecanismos de coerção e monitoramento. São políticas que privilegiam análises de orientação *top-down*. O determinante de resultado da política é o poder da autoridade que deseja a sua execução.

A implementação experimental ocorre quando há baixo conflito e alto grau de ambiguidade. A formulação da política permite diversas interpretações e compreensões sobre seus objetivos, instrumentos e propósitos. Por isso há grande discricionariedade na atuação dos "burocratas de nível de rua" (LIPSKY, 1982) envolvidos no processo de implementação, e, portanto, os efeitos da implementação tendem a variar muito de local para local. Os atores envolvidos na implementação também podem variar. Matland (1995) aponta que uma maior ambiguidade, apesar de ser considerada negativa por *top-downers*, pode facilitar a implementação da política ao reduzir conflitos entre os agentes. Análises de orientação *bottom-up* tendem a ser bastante úteis para compreender os efeitos que políticas desse tipo podem ter. O determinante de resultados vai ser as condições contextuais nas quais a política ocorre.

Por fim, a implementação simbólica ocorre em contextos de alto grau de conflito e alto grau de ambiguidade. Nesse caso, é difícil esperar que a política produza resultados materiais diretos. Entretanto, políticas públicas de implementação simbólica são importantes para mobilizar coalizões do subsistema, que podem auxiliar no estabelecimento de novos objetivos e redefinir alinhamentos, estratégias e cursos de ação. A força da coalizão em nível local, particularmente associada aos agentes implementadores, é o determinante dos resultados da política.

As variáveis ambiguidade e conflito não são estáveis no tempo e no espaço. O grau de ambiguidade pode variar ao longo do tempo, através de novas normas que atualizam e modificam a política pública, após proceder a etapa de avaliação do "ciclo de políticas". O grau de conflito também pode ser pequeno no momento de formulação de uma determinada política, e aumentar durante o processo de implementação ou após a verificação de determinados efeitos. Além disso, o conflito pode não estar no plano macro, da formulação, mas na resistência de determinados agentes em nível local, na fase de implementação.

É necessário considerar ainda que, em se tratando de políticas federais, existem notáveis diferenças na implementação de políticas entre os diversos estados do país. Essas diferenças residem, em parte, no fato de que a implementação de políticas em estados federalistas, como é o Brasil, precisa lidar com a existência de múltiplas camadas (*multi-layer*) de instâncias governamentais (HILL; HUPE, 2003). Essas instâncias possuem competência/

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

legitimidade para execução de determinadas políticas sem que exista uma relação de hierarquia entre elas.

Nesses casos, a implementação deve ser feita com algum grau de coordenação entre os entes, o que exige negociação política, bem como estratégias para promoção de adesão. Além disso, na prática, a execução de uma política compreende, muitas vezes, a associação de múltiplos níveis com múltiplas camadas, tornando-se mais complexa. Esse é o caso do Brasil – uma federação com três tipos de entes e com diversos mecanismos de interação intergovernamental.

O modelo de ambiguidade e conflito proposto por Matland será utilizado como referência para analisar o PAIC. O objetivo será caracterizar o contexto de implementação, tendo como referência de ambiguidade os marcos normativos (leis, documentos, acordos de cooperação, editais de seleção) da política educacional cearense, e como referência de conflito as percepções da burocracia envolvida na implementação.

Metodologia e dados

Para analisar o contexto de implementação do PAIC a partir do modelo de ambiguidade e conflito, foram utilizadas diferentes fontes de dados. Em termos de ambiguidade, buscando analisar os objetivos, meios e procedimentos da política, foi realizada uma análise documental das leis instituidoras ou modificadoras do PAIC, especialmente a Lei nº 14.026/2007 (que criou o PAIC), a Lei nº 15.276/2012 (sobre o processo de seleção dos bolsistas do programa), as normas reguladoras da distribuição da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), as normas que regulam o Prêmio Escola Nota Dez (PENDez), os Termos de Cooperação entre o estado e os municípios cearenses e os editais estaduais e municipais de seleção das diferentes modalidades de bolsistas.

A caracterização do conflito foi analisada por meio da percepção dos agentes que atuaram no processo de implementação. Para isso, foram analisadas 40 entrevistas realizadas entre 2018 e 2019 no âmbito do projeto "Implementação de políticas educacionais e equidade em contexto de vulnerabilidade social"[1]. Elas foram realizadas com diversos burocratas atuantes na formulação e implementação do PAIC, do alto escalão (ocupantes de altos cargos na SEDUC/CE e SME/Fortaleza) ao nível de rua (como professores), passando por uma miríade de burocratas de médio escalão (como diretoras e coordenadores escolares, coordenadores da unidade da SEDUC e técnicos dos distritos da SME/Fortaleza). Essas entrevistas foram analisadas a partir da metodologia da análise

1 Projeto apoiado financeiramente pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). A FAPESP não é responsável pelo conteúdo do texto.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

de conteúdo, de Bardin (2011), que consiste em três etapas: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados. Durante a pré-análise, o *corpus* de análise foi reduzido para 23 entrevistas que discutem, em alguma instância, o arranjo institucional do PAIC. Elas serão identificadas no texto pela letra E e um algarismo identificado (por exemplo, E1).

Durante a fase de exploração do material, a categorização foi feita de forma a extrair das entrevistas informações que permitiram identificar as variáveis contextuais da implementação. As unidades de registro foram codificadas de forma a preservar as falas originais. No total, foram construídas 8 categorias, que, somadas, corresponderam a 268 registros. As categorias foram construídas a partir das questões de pesquisa (especialmente sobre a contextualização da implementação do PAIC), de problemas e temáticas recorrentes na literatura sobre o PAIC e sobre políticas públicas e burocracia. São as seguintes: características do PAIC; conflito; escolha da burocracia; formações do PAIC; geração de capacidades; gerentes do PAIC; incentivos; relação entre atores/instâncias.

A categoria "conflito" foi a segunda em incidência, atrás apenas da categoria "relação entre atores/instâncias". Ela esteve presente tanto em entrevistas realizadas com a burocracia da SEDUC/CE (28 vezes) quanto com a burocracia da SME/Fortaleza (24 vezes). Como será explicitado mais a frente, foi revelado um contexto de alto conflito na implementação do PAIC neste município, o que fez emergir uma nova pergunta para a pesquisa: como os condicionantes políticos afetaram a implementação do PAIC? Os resultados dessa e de outras questões serão explorados na próxima seção.

Resultados

Ambiguidade: os condicionantes legais da implementação

A Lei nº 14.026/2007, que instituiu o PAIC, é bastante sucinta, com apenas 8 artigos. Nela, é definido o objetivo geral da política: estabelecer as condições necessárias para que todos os alunos cearenses cheguem ao 5º ano do ensino fundamental com o domínio das competências de leitura, escrita e cálculo adequados à sua idade e ao seu nível de escolarização, sem distorção de idade e série. Além disso, a lei estabelece, no seu art. 3º, os cinco eixos do PAIC: educação infantil, gestão pedagógica, gestão da educação municipal, formação do leitor e avaliação externa de aprendizagem, por meio do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE. Não há definição legal quanto ao sentido desses eixos, nem definição de meios e procedimentos a eles relacionados, o que permite à burocracia técnica da SEDUC/CE grande discricionariedade no processo de implementação da política.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Nas entrevistas, emerge a percepção de centralidade da gestão para o PAIC. Na E3 (2018), é afirmado que "a gestão é o grande guarda-chuva que acolhe isso tudo, e, se ela faz uma administração voltada exclusivamente para avaliação, então essa gestão toma essa característica, se faz ensino-aprendizagem junto com avaliação, essa gestão toma essa característica, ou seja, a gestão é o carro chefe". No mesmo sentido, na E2 (2018) é dito que "o PAIC é de fato uma metodologia, uma tecnologia, de gestão da aprendizagem – não é mais da alfabetização, é da aprendizagem, né – onde a gente aplica do primeiro até... Aliás, da Educação Infantil, né, até o nono ano".

A formalização do PAIC se dá através da estruturação do regime de colaboração, o que foi feito a partir de acordos de cooperação firmados entre a SEDUC/CE e os municípios. Estes acordos envolvem a oferta, por parte do estado, de assessoria técnica aos municípios nos eixos prioritários do PAIC, o que se efetiva pelo pagamento de bolsistas para atuarem como gerentes e formadores municipais[2], dentre outras funções. A principal contrapartida a ser oferecida pelos municípios é a oferta de apoio logístico e materiais para a realização das atividades do programa, além de disponibilizar as equipes técnicas para implementação das ações.

Os municípios possuem grande discricionariedade para selecionar seus bolsistas. As únicas exigências legais são que os procedimentos de seleção envolvam análise de currículo, do plano de trabalho proposto pelo candidato e entrevista, o que aumenta a ambiguidade do processo de seleção. Assim, cada município pode elaborar seu edital e selecionar candidatos conforme critérios que julgar mais convenientes. As bolsas podem ter entre 3 e 12 meses, e podem ser renovadas até o período máximo de 36 meses. Não há exigência específica de vínculo com a rede municipal ou estadual, embora a lei preveja preferência para os servidores públicos e para aqueles que comprovem sua escolarização, de doutorado a graduação, conforme o tipo de bolsas, embora admita a candidatura mesmo na ausência desses níveis de formação.

O estado, que custeia as bolsas, pode suspendê-las ou cancelá-las a qualquer momento se o bolsista descumprir obrigações, o termo de compromisso ou plano de trabalho. Assim, percebe-se que, embora todo processo de seleção seja feito com grande autonomia por parte dos municípios, o estado mantém controle sobre os bolsistas por conta do vínculo formalmente instável, que admite a paralisação do pagamento sem grandes exigências legais.

Além disso, o processo de seleção simplificado permite, ao menos em tese, que os agentes da comunidade educacional almejem ocupar as posições de bolsistas, melhorando sua remuneração. Assim, é possível afirmar que o desenho do processo de seleção tem um viés de incentivo meritocrático para

2 Os gerentes municipais atuam junto às secretarias, coordenando as ações do PAIC. Os formadores atuam junto aos professores, trabalhando temáticas e estratégias pedagógicas pensadas na SEDUC/CE.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

servidores da educação municipal que se engajem nas atividades ligadas ao PAIC e/ou sejam de escolas que obtêm bons resultados.

Esses fatores permitem considerar que, ao menos na definição dos eixos prioritários do PAIC e no processo de escolha da burocracia que materializa o regime de colaboração (consultores, gerentes municipais e formadores), há um alto grau de ambiguidade na política, especialmente quanto aos meios adotados para implementá-la, nos termos de Matland (1995). As normas regulatórias da política avançam pouco na definição dos eixos, se limitando a citá-los. Há espaço, portanto, para a SEDUC/CE e para as Secretarias Municipais convencionarem, adaptarem e readaptarem as estratégias adotadas no âmbito do PAIC. Além disso, aumentar a ambiguidade dos critérios de seleção das equipes municipais do PAIC, ampliando a discricionariedade dos municípios no regime de colaboração, facilita a adaptação da política aos contextos locais. Inclusive, essa característica é percebida como um dos elementos que garante seu sucesso: "Então, é o grande diferencial do PAIC. Aqui é uma política macro, de larga escala, mas que ela consegue plasticidade para chegar perto de cada um" (E12, 2018).

Por outro lado, o vínculo dos bolsistas, que pode ser rescindido sem maiores restrições pelo governo estadual, representa a existência de mecanismos de sanção claros para as equipes municipais, caso atuem em desacordo com os interesses do estado no âmbito do PAIC. Isso confere aos municípios maior discricionariedade para selecionar a burocracia local do PAIC, mas mantém as rédeas da condução da política nas mãos do estado.

Essa estrutura de apoio aos municípios materializada nas bolsas, formações e materiais é somada a dois mecanismos de incentivo para municípios, com regulamentação específica da cota-parte municipal do ICMS, e para escolas, com o PENDez. Afirma-se que:

> combinação equilibrada de apoio-incentivo é: se tivesse só o ICMS e o Prêmio, e não tivesse, vamos dizer assim, as considerações pedagógicas do que é adequado, o ICMS e o Prêmio poderiam ter produzido muito movimento, mas em alguns lugares, alguns casos, talvez até movimentos numa direção errada. Né? Se tivesse só apoio pedagógico, orientação, construção de uma visão do que é necessário aprender e não tivesse o ICMS e o Prêmio, não teria havido movimento. Não teria havido um movimento significativo a ponto de mudar o perfil do estado (E8, 2019).

As leis e decretos que regulam o PENDez trazem poucas exigências quanto aos termos das visitas realizadas no âmbito da cooperação técnico-pedagógica, que deve ser realizada entre escolas premiadas e escolas apoiadas para o desenvolvimento e compartilhamento de práticas e estratégias

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

pedagógicas. As leis e decretos reguladoras da política exigem apenas a realização de relatórios, para um controle *a posteriori* pela Coordenadoria de Cooperação com os Municípios para Desenvolvimento da Aprendizagem na Idade Certa (COPEM), instância responsável pela articulação das políticas educacionais do estado e dos municípios.

Nesse sentido, quando perguntado sobre o acompanhamento, na E11 (2018) afirma-se que "[...] a gente não acompanha as seis [visitas de cooperação entre as escolas], não. Fica mais para o relatório. Aqui em Fortaleza, a gente consegue alguns daqui para acompanhar..., mas quem é para acompanhar isso aí é a CREDE [Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação]." Esse alto grau de discricionariedade na condução das parcerias entre as escolas é visto como uma das fragilidades do PENDez:

> Um dos problemas que a gente tem no Prêmio é de acompanhar esta parte pedagógica, de fazer o acompanhamento das parcerias, dos encontros e intercâmbios. Não tem perna. Isso aqui está muito pequeno e a gente não consegue. Uma das falhas da gente é não conseguir. Porque, uma das nossas intenções, era ter uma pessoa acompanhando estes encontros e, às vezes, há alguns conflitos (E11, 2018).

O PENDez possui regras para concessão da premiação e do auxílio bem definidas. No entanto, um requisito para o recebimento tem definição legal com alto grau de ambiguidade: a cooperação técnica-pedagógica. As visitas para cooperação podem ser planejadas e realizadas com muita discricionariedade pelos agentes responsáveis pela implementação. O controle pela COPEM é meramente formal, a partir dos relatórios.

No âmbito geral, o PAIC é uma política que combina diferentes desenhos normativos. Enquanto a definição dos objetivos (garantir a alfabetização e a aprendizagem) é clara e foi resultado de um movimento amplo de setores da sociedade civil e da classe política do Ceará, a definição legal de seus eixos prioritários é vaga, conferindo ampla discricionariedade para a definição dos meios que serão utilizados para atingi-los.

Esse desenho pode servir para facilitar a adesão dos municípios ao regime de colaboração, elemento importante para garantir a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais multicamadas de estados federalistas. Apesar disso, o estado seleciona diretamente os formadores regionais, que garantem certa padronização das atividades de formação do PAIC. Essa padronização é fortalecida por mecanismos de regulação, como os materiais didáticos e avaliação externa, como demonstram Ribeiro, Bonamino e Martinic (2020).

Quanto ao desenho dos mecanismos de incentivo, não há ambiguidade na implementação da distribuição da cota-parte do ICMS. A cota-parte vinculada

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

não possui relação com os resultados educacionais, e é calculada diretamente pela Secretaria de Fazenda estadual. A cota-parte discricionária é calculada pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), sendo a cota-parte educacional aferida a partir de dados das avaliações externas. Não há discricionariedade para o governo estadual modificar as regras de distribuição.

É possível afirmar que a regulamentação do ICMS, um dos incentivos do PAIC, é clara quanto aos critérios de distribuição, não apresenta ambiguidade e tampouco deixa espaço para discricionariedade, ao menos quanto à cota-parte educacional. Bons desempenhos nas avaliações externas equivalem a uma maior fatia do bolo na distribuição de recursos, o que pode fazer enorme diferença nas contas municipais.

O papel dessa estrutura de incentivos no arranjo institucional do PAIC aparece em diversas entrevistas. Na E1 (2018), afirma-se que "o PAIC, para mim, é um conjunto de ações que fazem, realmente, dar sucesso. Sem esse conjunto, sem esse corpo todo, o PAIC realmente não teria chegado aonde chegou. Mas, para mim, uma peça fundamental foi a vinculação do ICMS nos resultados, porque os Prefeitos... Mexeu no bolso, eles ficam doidos".

Há espaço para os municípios não seguirem os objetivos do PAIC. Problemas na formação das equipes municipais, que poderiam decorrer da discricionariedade que as secretarias municipais têm para selecionar seus bolsistas, prejudicariam as formações. No entanto, como há muito em jogo em termos de recursos, os municípios parecem ter pouca dúvida em alinhar seus interesses na política educacional aos da SEDUC/CE, o que facilita o sucesso do PAIC.

Conflito: os condicionantes políticos da implementação

O conflito no processo de implementação de determinada política pode surgir quando há interdependência entre os agentes responsáveis pela implementação. Em geral, na visão de Matland (1995), ele pode se dar quanto aos objetivos da política, ou quanto aos meios para concretizá-la. O PAIC, sendo uma política pautada na colaboração entre estado e municípios, esferas de governo independentes, necessita dessa interdependência. No entanto, quanto aos objetivos, há pouco espaço para conflito. Os objetivos da política, promover a alfabetização e aprendizagem adequadas, são comuns aos diversos agentes. Não há razões para pensar que um prefeito de município com baixo desempenho educacional se oponha a políticas voltadas para mudança dessa situação.

Quanto aos meios, as entrevistas relataram alguns pontos de conflito na relação com os professores: na E1 (2018), por exemplo, afirma-se que "Teve resistência porque... A primeira resistência foi em relação ao monitoramento. Porque, ele dizia assim: 'nós passamos a ser fiscalizados na sala de aula'." Assim, emergem relatos que apontam para uma resistência e potencial conflito

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

decorrente dos mecanismos de *accountability* do PAIC. Entretanto, mesmo a aceitação em relação a esses mecanismos foi aumentando ao longo do tempo, como relata a E7 (2018): "Hoje, resistência.... Nós já tivemos bem mais, sabe? Mas nós já temos aqui uma história, sabe, nesse processo de avaliação externa e tudo. Mas no início tínhamos mais resistência".

Um aspecto que apareceu em diversas entrevistas como ponto de conflito não tem relação direta com os objetivos nem com os meios do PAIC, mas sim com os condicionantes políticos. Afinal, o regime de colaboração demanda uma articulação constante e adesão contínua dos municípios, o que envolve o diálogo entre políticos de diversos partidos e tendências, por vezes rivais no contexto estadual. Na E1 (2018) é relatado que "Eu acho que houve um nível de tensão... Sempre há alguma tensão em algumas prefeituras por questões partidárias, né? Mas, com o tempo, elas vão se ajustando".

O caso de Fortaleza é notável. A capital do estado aderiu formalmente ao PAIC no início do programa, em 2007, mas demorou a efetivamente implementar suas ações, como relatado na E10 (2018): "Fortaleza sempre disse que assinava o termo de adesão, mas uma coisa é assinar e outra coisa é o que eu fiz de direito e o que acontece de fato. Aqui em Fortaleza, todos os anos, assinavam o Termo de Adesão... Agora, o que acontecia lá no espaço da sala de aula não...".

Embora o PT, partido de Luizianne Lins, prefeita de Fortaleza entre 2004 e 2012, fizesse parte da coalizão no poder em nível estadual, o grupo político ligado a ela não mantinha boas relações com o grupo do então governador Cid Gomes. Apesar de algumas tentativas de aproximação, o racha definitivo veio em 2012, quando Roberto Cláudio, candidato do grupo do governador, enfrentou a candidatura de Elmano de Freitas, pelo PT. A mudança de gestão é vista como ponto de virada para o desempenho educacional de Fortaleza:

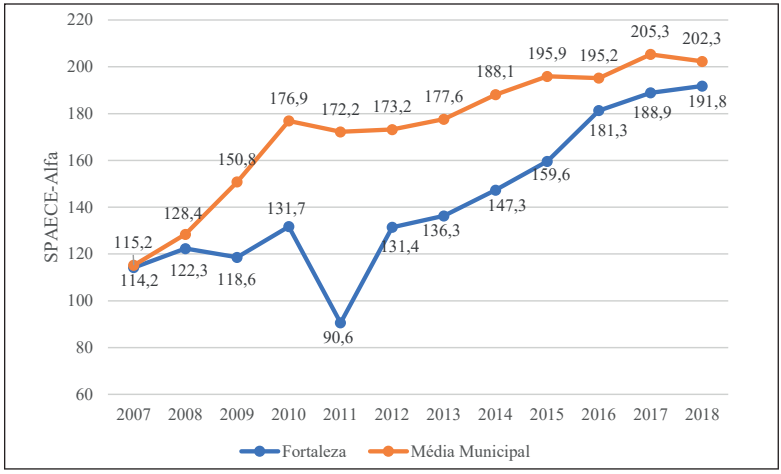
> É, porque, realmente, o PAIC vem entrar mesmo com força em Fortaleza há cerca de seis anos. Porque Fortaleza tinha uma resistência. Nós temos praticamente adesão de 100% dos municípios aqui no Estado do Ceará (ao programa), mas Fortaleza, por conta de ser adversária política e estar muito próximo... Até o governo da Luizianne Lins, não havia uma abertura muito grande para as ações do PAIC de Fortaleza, não. E, a partir do Governo de Roberto Cláudio, o primeiro governo dele, é que entrou (E11, 2018).

De fato, Fortaleza teve desempenho inicial bem abaixo da média nas avaliações estaduais, o que parece fortalecer a hipótese de que o conflito político entre o governo municipal e o governo estadual prejudicou a implementação das ações do PAIC. Nesse sentido, o gráfico abaixo demonstra o desempenho de Fortaleza no SPAECE-Alfa, avaliação externa aplicada ao 2º ano do ensino

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

fundamental, de 2007 a 2018, comparando-o com o desempenho da média dos municípios cearenses.

Gráfico 1 – Desempenho de Fortaleza x Média dos municípios no SPAECE-Alfa. SPAECE-Alfa (2007-2018)



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do SPAECE-Alfa e do TRE-CE.

Considerando todo o período da gestão que tinha relação de conflito com a gestão estadual (2004-2008), o desempenho de Fortaleza no SPAECE-Alfa melhorou 15% (entre 2007 e 2012), enquanto a média dos municípios melhorou 50%. Em termos absolutos, Fortaleza estava cerca de 40 pontos abaixo da média municipal do Ceará. Considerando o período de 5 anos subsequentes (2013-2017), o desempenho da capital melhorou 44%, reduzindo o gap em relação ao desempenho médio dos municípios para apenas 15 pontos.

Esses dados não permitem avaliar ações da política educacional de Fortaleza no período anterior ao alinhamento com a gestão estadual, antes a eleição de 2012. Por isso, foge ao escopo deste trabalho fazer juízo de valor comparativo entre as duas gestões. No entanto, parece claro que a educação municipal se beneficiou do alinhamento entre os dois níveis de governo e da implementação efetiva do PAIC, tomando como referência o desempenho no SPAECE-Alfa. Assim, o caso de Fortaleza alerta para possíveis conflitos no contexto de implementação decorrentes da dimensão política partidária.

Considerando que o PAIC é uma política implementada através da colaboração entre estado e municípios, é possível que disputas políticas entre grupos à frente do executivo estadual e de alguns dos municípios possam ter impactado sua implementação nos contextos locais. Prefeituras governadas

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

pela coalizão do governador podem ser mais receptivas às políticas estaduais, enquanto as de oposição podem rechaçá-las, para evitar fortalecer a coalizão rival em nível estadual. Por outro lado, o governo estadual poderia privilegiar prefeituras governadas pela coalizão em detrimento das governadas pela oposição. O alinhamento ao governo estadual pode tornar o contexto de implementação mais ou menos conflituoso.

Para analisar a possível influência do alinhamento político na implementação do PAIC, foi construída uma base de dados com informações sobre todos os prefeitos eleitos em municípios cearenses nas eleições de 2004, 2008, 2012 e 2016. Esses dados foram cruzados com informações sobre os partidos da coalizão vencedora das eleições estaduais de 2006, 2010 e 2014. Caso uma prefeitura fosse governada por um partido da coalizão vencedora, o município seria identificado como aliado. Caso contrário, seria identificado como oposição. Os alinhamentos foram agrupados em biênios, dado que a cada dois anos poderia haver mudança na composição de partidos vencedores nos municípios (2008, 2012 e 2016) ou no estado (2010 e 2014).

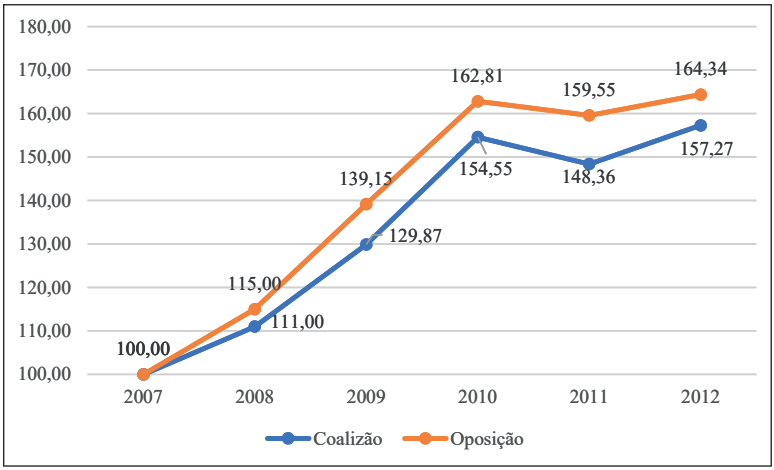
Quando o PAIC foi lançado, em dezembro de 2007, apenas 48 das 184 prefeituras do Ceará (26%) eram governadas por partidos que compunham a coalizão no poder em nível estadual. O PSDB, partido do candidato derrotado nas eleições de 2006 para o governo estadual, governava 54 prefeituras. A situação mudou após as eleições municipais de 2008, quando os partidos da coalizão governista no estado foram eleitos em 56% das prefeituras. Esse quadro de dominância se acentuou nas eleições subsequentes, chegando a 65% das prefeituras em 2013, e atingindo o auge da dominância com as eleições de 2016, quando a coalizão do governo estadual passou a governar 123 prefeituras (67%).

Com esses dados, os municípios foram agrupados, para cada ano de realização do SPAECE, nesses dois grupos (municípios governados pela coalizão e municípios governados pela oposição). Em seguida, foi obtido o desempenho médio de cada um dos grupos no SPAECE-Alfa para o período de 2007 a 2012. Os municípios governados pela coalizão governista partem de uma média de 114,8 de proficiência em Língua Portuguesa, e os governados pela oposição partem de 115,4.

O desempenho dos grupos de municípios no início do PAIC foi igualado a mesma base (equivalente a 100 pontos). Assim, o gráfico abaixo irá representar o avanço da proficiência dos grupos de municípios de forma mais clara. Caso a situação de Fortaleza se repita, é possível que o grupo de municípios governados pela oposição tenha uma evolução de proficiência inferior à dos municípios da coalizão, fortalecendo a hipótese de que o componente político aumentou o conflito e dificultou o processo de implementação do PAIC.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Gráfico 2 – Evolução do desempenho médio dos municípios da coalizão do governo estadual x oposição (2007-2012)



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do SPAECE-Alfa e do TRE-CE.

O gráfico acima demonstra que os municípios governados por partidos da coalizão no poder no governo estadual melhoraram seu desempenho no SPAECE-Alfa entre 2007 e 2012 em 57%, enquanto os municípios governados por partidos de oposição melhoraram seu desempenho em 64%. Ou seja, não apenas não foi constatada diferença substancial de resultado entre os dois grupos de municípios, como também se percebe um desempenho ligeiramente superior dos municípios de oposição.

Dessa forma, não é possível afirmar, ao menos analisando o desempenho médio na avaliação externa, que os efeitos da implementação do PAIC favoreceram municípios alinhados ao governo estadual. A frustração dessa hipótese, de que o condicionante político pode aumentar o conflito e dificultar a implementação, acaba sendo um aspecto positivo do PAIC. A política educacional conseguiu funcionar e produzir resultados semelhantes, acima de possíveis rivalidades político-partidárias.

Essa conclusão contrasta com o relatado em Fortaleza, que também foi reforçado pela análise dos resultados do município no SPAECE-Alfa. Uma possível explicação é que Fortaleza depende menos dos incentivos atrelados ao arranjo institucional do PAIC, como o repasse da cota-parte educacional do ICMS. De acordo com dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), Fortaleza recebeu, em 2013, cerca de 800 milhões de reais de repasses da cota-parte do ICMS. No mesmo ano, o total da cota-parte educacional distribuído para os 184 municípios foi de cerca de 365 milhões de reais, dos quais Fortaleza recebeu pouco mais de 1 milhão.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Assim, sendo os incentivos pouco significativos para as receitas municipais, os componentes políticos podem ganhar mais força e aumentar o grau de conflito na implementação da política educacional, como no caso de Fortaleza (e, possivelmente, de outros municípios com receita naturalmente elevada de ICMS). Por outro lado, para os municípios mais pobres, com menos recursos, os incentivos parecem ser suficientemente significativos para garantir adesão à política, tendo como parâmetro o desempenho nas avaliações externas.

Conclusões

Este capítulo buscou analisar os condicionantes da implementação do PAIC a partir do binômio de ambiguidade e conflito, nos termos de Matland (1995). Para o autor, a ambiguidade e o conflito podem se dar nos objetivos de uma política pública e/ou nos meios para atingir os resultados pretendidos por ela. O conflito é mais latente em contextos de implementação que exigem a coordenação de diversos atores, exatamente o caso do federalismo brasileiro. No regime de colaboração cearense, o planejamento se concentra no governo estadual, mas a implementação é feita de forma conjunta entre este e os 184 municípios nos termos do PAIC. Assim, há, ao menos teoricamente, amplo espaço para o desenvolvimento de conflitos capazes de condicionar o processo de implementação.

O desenho do PAIC não pode ser extraído apenas da lei instituidora, mas sim de diversas normas, editais e acordos entre estado e municípios. A análise desse complexo normativo percebeu regras com diferentes graus de ambiguidade: o processo de seleção da burocracia do PAIC, envolvendo os gerentes e formadores municipais, importantes BMEs, tem alto grau de ambiguidade, definindo a SEDUC/CE apenas regras gerais vinculantes e modelos de editais, que, em último caso, não precisam ser seguidos pelos municípios. Assim, se aproxima de uma implementação experimental, com alta ambiguidade e pouco conflito, e com plasticidade da política para se adequar aos contextos locais.

As normas que regulam os principais incentivos, o PENDez e o repasse da cota-parte de ICMS, também apresentam diferentes graus de ambiguidade. Enquanto a segunda não apresenta nenhuma discricionariedade, se caracterizando enquanto implementação administrativa, na primeira há elevado espaço de discricionariedade para os agentes implementadores cumprirem requisitos para as premiações e auxílios financeiros. Os acordos de cooperação-técnica pedagógica entre escolas possuem pouca regulamentação, assim como as regras que definem o destino final dos recursos pagos pelo governo estadual; ambas, aliás, são controladas apenas a *posteriori* pela SEDUC/CE. Dessa forma, o PENDez pode ser caracterizado como de implementação experimental.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

As entrevistas não relataram um processo de implementação com alto grau de conflito, com exceção do município de Fortaleza, até o ano de 2012. Nesse caso, o componente político-partidário expresso na rivalidade entre o grupo no poder no município e o governo estadual foi apontado como fator complicador para a implementação do PAIC. Após 2013, superada a divergência com a mudança do grupo político em nível local, o grau de conflito foi reduzido e a implementação se efetivou. Assim, parece ter havido em Fortaleza um deslocamento de uma implementação simbólica, com alta ambiguidade e alto conflito, para implementação experimental que caracterizou o resto dos municípios do estado. O desempenho do município nas avaliações externas reforça essa percepção.

O condicionante político não parece ter aumentado o grau de conflito no resto dos municípios, ao menos pelo que se verifica no desempenho no SPAECE-Alfa. Nos primeiros anos da política, o desempenho de municípios aliados ao governo estadual foi praticamente o mesmo dos municípios governados por partidos de oposição. Nesses municípios, se houve algum conflito quanto ao PAIC, isso não pareceu influenciar nos resultados de aprendizagem pretendidos na implementação

Conclui-se que o PAIC é um arranjo institucional que combina diferentes modelos de implementação, com grau de ambiguidade que garante a ele maleabilidade suficiente para se adaptar aos contextos de 184 entes locais. Os editais de seleção da burocracia são elaborados e o processo é conduzido pelos municípios, de acordo com as particularidades locais. No entanto, o desenho da política mantém nas mãos do governo estadual estruturas de sanção e incentivos capazes de alinhar interesses, reduzir o grau de conflito e manter a política, uma das mais bem sucedidas no campo da educação pública brasileira, funcionando.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

CEARÁ. **Lei 14.026 de 17 de dezembro de 2007**. Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, de cooperação técnica e incentivo para melhoria dos indicadores de aprendizagem nos municípios cearenses e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 2007.

CEARÁ. **Lei 15.276 de 28 de dezembro de 2012**. Disciplina às regras adicionais à Lei nº 14.027 de 17 de dezembro de 2007. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 2011.

CEARÁ. **Lei 15.922 de 15 de dezembro de 2015**. Altera a redação do inciso II do art. 1º da lei 12.612, de 7 de agosto de 1996. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 2015.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019, p. 11-38.

MATLAND, Richard. E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, v. 5, n. 2, abr. 1995.

RIBEIRO, Vanda; BONAMINO, Alicia; MARTINIC, Sérgio. Implementação de políticas educacionais e equidade: regulação e mediação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 698-717, jul./set. 2020.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. The conditions of effective implementation. **Policy Analysis**, v. 5, 1979.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

ATUAÇÃO DE ORIENTADORES EDUCACIONAIS NO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO: o uso da discricionariedade em perspectiva

Izabel Cristina de Souza
Ana Cristina Prado de Oliveira
DOI: 10.24824/978652514225.8.293-308

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Introdução

O capítulo apresentado está inserido no contexto de uma pesquisa que resultou em uma dissertação de mestrado (SOUZA, 2021), cuja temática aborda Orientação Educacional e implementação de políticas públicas de Educação Especial em Queimados, município da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O orientador educacional é um educador que atua na gestão com outros agentes escolares. A práxis deste profissional apresenta caráter mediador junto aos demais educadores, fundamentada em dois pilares: comprometimento com a formação cidadã e crítica dos educandos e ação de enfoque coletivo. O trabalho pedagógico integrado realizado pelo orientador educacional deve ter viés interdisciplinar e participativo (GRINSPUN, 2011). Considerando que a atuação dos orientadores educacionais requer uma relação próxima e constante com estudantes e famílias, compreendemos esses educadores como burocratas de nível de rua, ou seja, agentes responsáveis pela entrega das políticas públicas aos usuários que tem o poder de determinar o acesso do público a direitos e benefícios governamentais (LOTTA, 2019).

Atualmente, esses agentes se deparam com a perspectiva inclusiva que embasa as políticas públicas e sua implementação na realidade escolar complexa e desigual das escolas brasileiras. A Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI) de 2008 são alguns documentos nacionais que propõem a matrícula dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação de forma preferencial nas escolas comuns. Essa perspectiva se desenvolveu paralelamente à universalização do ensino para todos os cidadãos que ocorria no país (KASSAR, 2011).

Entretanto, nem sempre o acesso de todos os estudantes às escolas é suficiente para que eles sejam atendidos nas necessidades específicas de

aprendizagem e pode ser preciso uma rede de serviços para garantir a escolarização. Os estudantes considerados público-alvo da Educação Especial podem ser incluídos no Atendimento Educacional Especializado (AEE), serviço com função suplementar ou complementar ao ensino comum, provendo serviços, recursos de acessibilidade e estratégias para eliminar as barreiras que dificultam ou impedem a plenitude da participação social dos estudantes e o desenvolvimento de aprendizagem (BRASIL, 2009).

Entendendo o orientador educacional como agente que lida com a necessidade de se construir uma prática escolar capaz de atender as especificidades dos estudantes, hipotetizamos que suas ações trazem efeitos na trajetória destes educandos. O objetivo deste capítulo é analisar o papel atribuído ao orientador educacional no processo de inserção dos estudantes no Atendimento Educacional Especializado (AEE) em duas escolas municipais de Queimados/RJ.

A metodologia da pesquisa apresentada teve abordagem qualitativa e se desenvolveu como um estudo de caso. A primeira etapa contou com a pesquisa e análise documental das políticas públicas educacionais para pessoas com deficiência no âmbito nacional e no município de Queimados/RJ. A segunda etapa se deu através da realização de entrevistas semiestruturadas com diretores, orientadores educacionais, orientadores pedagógicos e professores da sala de recursos multifuncionais (SRM) de duas escolas que ofertam Pré-Escola e Anos Iniciais do Ensino Fundamental no município. Também entrevistamos uma coordenadora de Educação Especial da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Queimados. Ao todo, realizamos nove entrevistas em 2020 que foram submetidas à análise de conteúdo inspirada em Bardin (2010). O ponto central do capítulo, Atendimento Educacional Especializado (AEE), é uma das cinco categorias de análise apresentadas na dissertação de Souza (2021).

Além desta introdução, o texto apresentado está organizado em três seções: organização do AEE na rede municipal de Queimados/RJ, percepções dos atores escolares sobre a atuação de orientadores educacionais no AEE e é finalizado com nossas considerações.

Organização do Atendimento Educacional Especializado (AEE) na rede municipal de Queimados/RJ

O município de Queimados/RJ está situado na Baixada Fluminense, região marcada por um baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e outros problemas sociais e econômicos (PLETSCH, 2012)[1]. O município em questão apresenta uma rede municipal de educação pública composta por 33 unidades escolares e quase 15 mil estudantes matriculados (BRASIL, 2019).

1 Para mais informações, ver Souza (2021).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Para contextualizar a oferta de atendimento escolar aos estudantes público-alvo da Educação Especial matriculados na rede, é importante caracterizar a organização do AEE ofertado pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Queimados/RJ. Ele acontece através da sala de recursos multifuncionais (SRM) localizada nas unidades escolares ou do Centro de Atendimento Educacional Especializado de Queimados (CAEEQ), instituição pública municipal que atende estudantes da rede através de oficinas pedagógicas (QUEIMADOS, 2019).

As duas escolas investigadas na pesquisa, nomeadas de Escola I e Escola II, recebem matrículas para a Pré-Escola II e os anos iniciais do Ensino Fundamental. Ambas as escolas apresentavam SRM em funcionamento e tinham uma média de 600 estudantes matriculados, segundo os dados elencados no Portal QEdu (BRASIL, 2018). A equipe pedagógica das escolas I e II, que participou do estudo através das entrevistas, era composta por diretora, orientadoras pedagógicas, orientadoras educacionais e professores da SRM[2].

Em termos documentais, a Educação Especial na perspectiva inclusiva segue como parâmetro legal a Deliberação nº 17/2019 do Conselho Municipal de Educação (CME) de Queimados/RJ. O documento toma por base diversas diretrizes nacionais como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Especial de 2001, as Diretrizes Operacionais para o AEE de 2009 e a Lei Brasileira de Inclusão de 2015.

A Deliberação nº 17/2019 define e caracteriza o CAEEQ, elencando suas finalidades no processo de inclusão do público-alvo da Educação Especial atendidos pela rede. O AEE é definido no artigo 6º, que expõe o funcionamento no contraturno, suplementar ou complementar, na própria escola ou em outra escola, inclusive as conveniadas, na sala de recursos (SR) ou na sala de recursos multifuncionais (SRM).

O inciso VII do artigo 6º faz menção à atuação do orientador educacional no encaminhamento do estudante com deficiência da escola para avaliação no CAEEQ, tal como explicitado a seguir:

> caberá ao Orientador Educacional ou, na falta do mesmo, o Orientador Pedagógico de cada Unidade Escolar encaminhar em ficha própria o educando avaliado anteriormente pela ETAP e com necessidades educacionais especiais para avaliação no CAEEQ com o objetivo de verificação sobre a necessidade do discente de frequentar uma ou mais oficinas pedagógicas existentes no CAEEQ (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE QUEIMADOS, 2019a).

2 Para mais informações sobre a equipe pedagógica das escolas e sua caracterização, consultar Souza (2021).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Essa citação evidencia a participação esperada do orientador educacional nessa fase do processo de inclusão. A Equipe Técnico Administrativo Pedagógica (ETAP)[3], na qual se inclui esse ator escolar, também atua de forma conjunta com o docente na elaboração do planejamento e procedimentos de adequação curricular, de acordo com o artigo 9º.

O artigo 14 descreve que a comprovação da situação de deficiência do estudante deve ocorrer por meio de laudo expedido por profissionais especializados de saúde. Ele é complementado por dois parágrafos que explicitam o procedimento a ser adotado nas situações de exceção. Segundo o parágrafo 1º, quando o laudo médico for insuficiente ou inexistente, a ETAP e o setor de Educação Especial farão análise do histórico educacional, social e familiar e encaminhamento do estudante ao AEE. Já o parágrafo 2º traz o seguinte direcionamento:

> havendo caso potencial de AEE que não apresente laudo médico (diagnóstico clínico), o aluno poderá, com base em relatório indicativo da ETAP da Unidade escolar de origem e, após avaliação, de caráter pedagógico, feita pela Coordenação de Educação Especial da SEMED, se confirmada a necessidade, ser contemplado na SRM, conforme os procedimentos dessa deliberação (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE QUEIMADOS, 2019a).

A redação dos dois parágrafos dialoga com a Nota Técnica nº 04/2014 do MEC, dando ênfase à avaliação pedagógica para que o estudante seja encaminhado ao AEE, mesmo que não apresente um diagnóstico clínico. Essa avaliação envolve agentes da SEMED e da escola, dentre eles, o orientador educacional e o pedagógico. A análise destas orientações normativas nos levou a refletir sobre a prescrição/previsão do texto político para a atuação destes agentes, burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2010), no acesso de alunos com deficiências ao AEE.

Percepções dos atores escolares sobre a atuação de orientadores educacionais no AEE

Conforme já explicitado, o AEE ofertado pela rede municipal de educação de Queimados/RJ ocorre na SRM da própria escola e/ou no CAEEQ. Na análise apresentada, procuramos entender se o orientador educacional participa de alguma maneira do processo de inserção e acompanhamento dos estudantes no AEE da própria escola e/ou no CAEEQ.

3 A Equipe Técnico Administrativo Pedagógica (ETAP) é composta pelos orientadores educacionais e orientadores pedagógicos de cada escola.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

No ato da matrícula, as famílias às vezes apresentam à escola o laudo médico que atesta algum tipo de deficiência ou sinalizam questões do tipo. As duas orientadoras educacionais entrevistadas afirmaram que, já no momento da chegada da criança à escola, são acionadas para observar e decidir se ela será direcionada à SRM. Assim, o profissional exerce a sua discricionariedade ao direcionar o estudante para a SRM se entender que esta inclusão prévia poderá trazer benefícios a ele. A orientadora educacional da Escola I disse: "*quando nós vamos conhecer a criança, e percebemos que aquela criança precisa de algo a mais, né? E esse algo a mais que eu penso é a sala de recursos*". Essa percepção da orientadora a respeito do *"algo a mais"* que a inserção à SRM pode proporcionar ao estudante corrobora a afirmação de Mendes (2019, p. 13-14) sobre a constituição desse serviço nas escolas na perspectiva inclusiva:

> O fato deste atendimento ser proposto como algo adicional simbolizou que se concebia a igualdade, representada pela escolarização exclusiva em classe comum, como para os demais estudantes, como insuficiente para responder às necessidades educacionais diferenciadas destes alunos, sendo que iriam requerer um algo mais, um tratamento diferenciado que foi denominado como AEE [...].

Para que haja a efetivação da matrícula do estudante na SRM, também é preciso que ocorra a comunicação com a família. Segundo a orientadora educacional da Escola I, "*na hora que faz a matrícula ali, já entra em contato com a mãe e já pergunta à mãe se ela autoriza a matrícula na sala de recursos*". Esse envolvimento da família no processo de inclusão na SRM é um aspecto que dialoga com os documentos norteadores como LDB (BRASIL, 1996) e Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008), ao se referirem à participação da família na escola.

Sobre a relação com os responsáveis do estudante indicado à SRM, a diretora da Escola II ao mesmo tempo em que afirmou o acesso à SRM como "*direito da criança*", também apontou a necessidade do aval da família para a matrícula na SRM, assim como a orientadora educacional da Escola I. No entanto, a "*decisão da família*", como nomeada pela diretora, pode ser carregada de equívocos e não estar necessariamente embasada em uma compreensão fundamentada sobre a necessidade do tempo de acesso da criança ao espaço para seu desenvolvimento. Esta decisão da família pode ser norteada por decisões de cunho prático (disponibilidade para acompanhar/buscar a criança, por exemplo), o que poderia prejudicar seu desenvolvimento. Assim, cabe à escola o papel de informar a família sobre os benefícios do acesso à SRM, caso as regras de funcionamento da SRM e de sua importância não estejam claras para os responsáveis. Desta forma, a escola pode responsabilizá-los

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

ou até mesmo culpabilizá-los pela não-aprendizagem dos estudantes, caso os responsáveis não garantam que a criança acesse o atendimento encaminhado. Essa análise é crucial porque, tal como menciona Guareschi (2011 *apud* OLIVEIRA; CORDEIRO, 2018, p. 151), a culpabilização individual é "uma das estratégias psicossociais mais sutis na tarefa de legitimação da exclusão".

A orientadora educacional e a diretora da Escola II apontaram que o professor da SRM também atua na avaliação do estudante para que ele seja matriculado na SRM, ou seja, este ator também tem espaço de discricionariedade para definir o destino do estudante com deficiência. Isso significa que a tomada de decisão acontece a partir de "*vários olhares*", tal como afirmou a diretora. Ela destacou também que esse processo inclui os orientadores pedagógicos. Há, neste sentido, uma atuação coletiva para a garantia de direito da matrícula do estudante com deficiência na SRM.

A inserção do estudante com deficiência na SRM ou no CAEEQ acontece de formas distintas, mas em todas elas foi possível observar alguma participação do orientador educacional. A orientadora pedagógica da Escola I relatou que a orientadora educacional "[...] *vai fazendo essa triagem dos alunos, quem precisa, quem não precisa, quem vai ficar agora...*".

A fala da orientadora pedagógica chama atenção por ressaltar o papel do orientador educacional na decisão de "*quem precisa*" e "*quem não precisa*" do AEE, utilizando critérios não tão evidentes. Essa análise sobre o merecimento dos estudantes em ter ou não acesso ao serviço do AEE remonta aos estudos de Maynard-Mood e Mucheno (2003) e de Oliveira e Paes de Carvalho (2019) sobre o papel dos agentes na caracterização, julgamentos e avaliações de cunho moral para que se defina qual sujeito será contemplado pela política.

A discussão proposta por Maynard-Moody e Musheno (2003) se concentra nos julgamentos que os burocratas de nível de rua fazem sobre as identidades e caráter moral das pessoas encontradas e a avaliação desses agentes de como essas pessoas reagem durante os encontros. Muitas vezes, o agente julga o cidadão usando crenças tradicionais sobre o "bom" e "mau" caráter e age para reforçar esse julgamento. Políticas, regras e a administração são descritas como barreiras para reforçar julgamentos sobre caráter e identidade ou como ferramentas para atualizar essas concepções do usuário. Assim, a depender da identidade desse estudante diante da equipe escolar, ele poderá ser entendido como merecedor ou não da inserção no AEE.

Procurando compreender o funcionamento da SRM nas escolas e a maneira como o orientador educacional está implicado nesse processo, foram encontradas as seguintes falas:

> Dependendo do caso, a gente faz um estudo e junto com a família a gente decide, é uma escolha, uma decisão da família, porque a criança é

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

> matriculada e ela tem o direito às quatro horas de aula e a complementação através da sala de recursos em contraturno. Aí, dependendo do caso, é estudado quantas vezes por semana essa criança precisa ir para a sala de recursos (Diretora, Escola II)

> [...] a gente faz uma adaptação de quantas horas possíveis para ele ficar. Antes de inserir ele na sala regular, a gente deixa para ele ficar um bom momento para se adaptar na sala de recursos para depois ir para a sala regular (OE, Escola II).

Pelo discurso da orientadora educacional da Escola II, cabe ao orientador educacional participar deste processo de definição do número de horas que o estudante permanecerá na escola, bem como acompanhar de perto essa adaptação. Neste período, a estratégia descrita por ela é utilizar a SRM como um espaço auxiliar, para que depois de bem adaptado à SRM o estudante com deficiência possa frequentar a turma comum. A definição do número de horas também é citada pela diretora da Escola II. Podemos analisar que a definição da frequência do estudante na SRM é algo determinado pela própria escola. Também aparece na fala da diretora o caráter de complementaridade da SRM e seu funcionamento no contraturno, tal como está previsto em dispositivos legais como as Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial (BRASIL, 2009), na Deliberação CME nº 17/2019 (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE QUEIMADOS, 2019a) e no Regimento Escolar da rede investigada (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE QUEIMADOS, 2019b).

Ainda a respeito do funcionamento da SRM nas escolas, a professora da SRM da Escola I aponta outra nuance da atuação da Orientação Educacional:

> Praticamente eu cerco ela [*OE*] pra entrar na minha sala pra mostrar o trabalho [*risos*]. [...] entra na minha sala, mas aí sempre fala: "Ah, não dá!" "Daqui a pouco eu vou! Daqui a pouco eu vou!". [...] elas também têm muita burocracia de papel. Mas eles deixam, o outro lado bom, trabalhar da maneira que convém. Não tem um método! Ficar preso naquela metodologia, né? Eu posso variar bastante (Prof. SRM, Escola I).

Podemos perceber que ela sinaliza que os orientadores educacionais pouco comparecem na SRM para ver o trabalho desenvolvido com os estudantes com deficiência. Ela também aponta que eles lidam com diversos documentos e resoluções de cunho mais burocrático na escola e ao mesmo tempo dão margem para que os professores da SRM atuem com maior autonomia. Essa fala deixa implícito que a ausência das orientadoras educacionais no acompanhamento do trabalho na SRM se dá pela necessidade das profissionais

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

em priorizarem as demandas burocráticas do trabalho, o que pode inclusive acontecer devido à carga horária pequena de cada orientadora educacional na escola perante o excesso de demandas. Assim, o papel da OE no que se refere à SRM parece estar mais relacionado à tomada de decisão de quem terá acesso ao espaço – e nos procedimentos burocráticos para garantir este atendimento – do que no acompanhamento da rotina do espaço.

Os participantes do estudo citaram sobre a avaliação realizada pela equipe da escola de manter ou interromper os atendimentos ao estudante no espaço:

> [...] na observação das características, às vezes o aluno entra e não precisa mas depois acaba tendo um comportamento agressivo, acaba tendo comportamentos diferentes. Não regredindo, a gente percebe que não regride mas que o desenvolvimento para ali que, que ele não anda muito nas atividades a gente percebe que ele precisa ir para sala de recursos [...] (OE, Escola I).

> [...] se o aluno consegue ter um acompanhamento de aprendizado para aqueles conteúdos, aquilo que o professor está fazendo, a vaga da sala de recursos acaba indo para outro aluno que tem mais dificuldade de aprender o conteúdo, de aprender o que aquela turma está aprendendo ou que ele pode aprender dentro do que tem sido trabalhado com a turma ou o que vai ser trabalhado com ele especificamente (OP, Escola I).

De antemão, é importante valorizar a observação dos profissionais sobre as necessidades de aprendizagem dos estudantes em todo o ano letivo, fator favorável na construção de práticas mais justas e menos excludentes no âmbito escolar. As orientadoras destacaram aspectos que auxiliam na decisão tomada quanto à matrícula na SRM no decorrer do ano. A OP da Escola I se apoia na dimensão pedagógica, observando a capacidade do estudante em aprender os conteúdos propostos na sala comum para que tenha ou não a vaga na SRM. Por sua vez, a OE da mesma escola recorre à questão comportamental do estudante para explicar casos em que o estudante inicialmente pode não necessitar da SRM e depois passa a apresentar "*comportamentos diferentes*" e desenvolvimento aquém do esperado, fazendo com que seja preciso inseri-lo na SRM. Cabe notar que essa análise da orientadora educacional sobre os estudantes é pautada em suas concepções de quais comportamentos e níveis de desenvolvimento correspondem àquilo que seria aceitável para os estudantes em questão, podendo muitas vezes recorrer a estigmas sobre eles: "estudante com comportamento agressivo", "estudante que regrediu", dentre outros.

A Deliberação CME nº 17/2019 sinaliza a atuação do orientador educacional no encaminhamento do estudante com deficiência da escola para avaliação no CAEEQ, tal como explicitado no artigo 6º, inciso VII:

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

> caberá ao Orientador Educacional ou, na falta do mesmo, o Orientador Pedagógico de cada Unidade Escolar encaminhar em ficha própria o educando avaliado anteriormente pela ETAP e com necessidades educacionais especiais para avaliação no CAEEQ com o objetivo de verificação sobre a necessidade do discente de frequentar uma ou mais oficinas pedagógicas existentes no CAEEQ (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE QUEIMADOS, 2019a).

A coordenadora de Educação Especial da SEMED indicou como ocorre esse encaminhamento para o CAEEQ, relatando que existe um procedimento definido: o orientador educacional é o responsável por preencher a ficha de encaminhamento e direcionar para a SEMED, reunindo informações obtidas com o professor e familiares do estudante.

A orientadora pedagógica da Escola I explicou que há troca entre ela e a orientadora educacional em alguns casos. Ao analisarmos a ficha, apresentada na Deliberação CME nº 17/2019, observamos que a mesma requer assinatura das duas orientadoras e do professor, indicando que o processo, embora liderado pela orientadora educacional, precisaria ser discutido entre os três profissionais que assinam a ficha, independente do caso.

Este processo remete à característica institucional das tomadas de decisões na implementação da política pública, como apontou Lotta (2014, p. 193): "Assim, o que temos como pressuposto é que as políticas são implementadas pela burocracia em interação, ou seja, não há mais apenas um agente responsável por todo o processo, mas um sistema". Portanto, ainda que a decisão caiba ao orientador, seu encaminhamento leva em consideração sua interação com seus pares.

Apesar do procedimento descrito que encaminha o estudante ao CAEEQ, não há um texto legal que explicite os critérios a serem usados pelo orientador educacional e seus parceiros. A orientadora educacional da Escola I narrou que *"*[...] *dependendo de como que é a criança nem encaminho para o CAEEQ* [...]. *Agora quando eu percebo que o comprometimento da criança é muito grande aí geralmente, eu faço né?*". Assim, a observação do nível de comprometimento do estudante com deficiência é o norteador básico na tomada de decisão. Porém, a falta de critérios mais claros dá maior margem para que possam entrar em ação os julgamentos e estigmas dos profissionais nesta análise e também há certo espaço de discricionariedade para que o profissional defina sobre o encaminhamento. Cabe ainda destacar que estes agentes tomam esta decisão, na maior parte das vezes, em situações de contingência (LIPSKY, 2010), ou seja, tendo que decidir quem vai ter acesso primeiro ao atendimento especializado.

Dizemos que há certo espaço de discricionariedade do orientador educacional sobre direcionar o estudante ao AEE em geral porque, apesar desse processo ter início pela ação do orientador educacional, isso não se esgota na

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

escola. Conforme explicitado nas falas a seguir, pode ocorrer outra avaliação pela equipe de Educação Especial da SEMED e o percurso antes traçado para o estudante pode ser mudado:

> A escola é quem encaminha esse aluno. No caso do CAEEQ, é a escola quem encaminha. No caso da sala de recursos, vai passar primeiro por uma primeira avaliação da escola, e aí depois a gente vai fazer com outro olhar uma segunda avaliação [...] a gente faz rotineiramente visitas às unidades escolares e aí os orientadores direcionam: "olha, eu acho que essa criança precisa", aí a gente faz uma nova avaliação. Porque existem casos que não é bem sala de recursos, às vezes é uma questão familiar, às vezes é uma questão social, vamos dizer assim, às vezes é uma questão mais de reforço escolar (Coord. EE, SEMED).
>
> [...] a gente encaminha para eles, via ofícios, todos os nossos alunos que a gente avaliou e percebeu uma dificuldade ou possível deficiência, e eles vão vir aqui com aqueles nomes e chamar um por um para eles avaliarem. Se é um lado de saúde, se é um lado realmente intelectual, se é um lado social... (OE, Escola II).
>
> Geralmente essa avaliação acontece no início do ano, só que eles deixam também muito assim, a escola à disposição, à vontade. Por exemplo, "olha, se vocês perceberem qualquer tipo de problema, com qualquer tipo de aluno" e nós tivemos. Ano passado eles não foram só uma vez, eles tiveram lá mais vezes, "então a gente está com problema aqui em relação a esse aluno" (OE, Escola I).
>
> [...] os profissionais da Secretaria de Educação esse ano [...] foram fazer, com os alunos do turno da manhã, não deu tempo de ir à tarde. Então eles vão à escola e a orientadora educacional, junto com a professora da sala de recursos, eles fazem essa listagem com os alunos, a deficiência de cada um, e elas entrevistam cada aluno. Aí elas fazem o relatório delas e veem o atendimento: se eles vão ser atendidos somente na sala de recursos ou se eles serão atendidos também em outro local (Diretora, Escola I).

A OE da Escola II descreve sobre o envio da lista de estudantes avaliados pela escola e encaminhados para a equipe de educação especial, que irá proceder com as entrevistas. Tanto ela quanto a coordenadora de Educação Especial da SEMED afirmam sobre a necessidade de identificar o tipo de caso em questão: social, intelectual, comportamental, familiar, pedagógico ou de saúde. Pode-se dizer que se trata de um sistema de classificação dos estudantes, adotando definições baseadas nas concepções de educação e desenvolvimento, que por vezes refletem em julgamentos morais feitos pelos avaliadores.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Diante da fala da diretora da Escola I, sobre a avaliação da SEMED só ter ocorrido com estudantes de um turno, o fato da equipe ter retornado à unidade escolar para avaliar determinados casos de estudantes em outras situações, conforme apontado pela OE da Escola I se torna ainda mais importante.

A gestora de Educação Especial destaca essa segunda avaliação realizada pela SEMED com os estudantes direcionados à SRM, mesmo diante dos casos que já tenham sido avaliados pela escola, o que pode gerar divergências quanto à definição do espaço de atendimento do estudante e anular a decisão antes tomada pela equipe escolar. Ao mesmo tempo, a outra avaliação, de certo modo, faz com que a decisão sobre o destino do estudante seja compartilhada com outros profissionais, evitando a responsabilização de um único ator escolar quanto aos impactos dessa ação discricionária. Podemos analisar que a equipe de Educação Especial da SEMED, burocracia de médio escalão, ocupa uma posição de maior privilégio que lhe permite tomar decisões para legitimar ou não o exercício de discricionariedade dos burocratas de nível de rua , tal como discute Lipsky (2010).

A diretora da Escola I descreve que a orientadora educacional e a professora da SRM são as profissionais da escola que constroem a lista de estudantes que serão avaliados pela SEMED, bem como realizam entrevista com os estudantes indicados pela equipe da escola. Um aspecto que precisa ser analisado é que, caso a escola não sinalize sobre alguma criança com deficiência para a SEMED, a situação passará despercebida e a mesma não terá chance de ser contemplada pelo AEE. Esse tipo de conduta, que por vezes pode invisibilizar estudantes com deficiência, pode fazer com que a escola tenha um papel de reprodutora de desigualdades sociais pré-existentes, o que ocasiona efeitos negativos na trajetória escolar desses estudantes, impactando nos demais âmbitos da vida devido ao processo de acúmulo de desvantagens (BOURDIEU; CHAMPAGNE, 2007; PIRES, 2019; PIRES; LOTTA, 2019).

Como apontado até então, a equipe de Educação Especial da SEMED participa de forma ativa de vários processos ligados à inclusão dos estudantes com deficiência na SRM ou no CAEEQ. É importante destacar a relação estabelecida entre essas profissionais e os atores escolares, de modo particular o orientador educacional:

> [...] a grande maioria abraçou muito a questão da Educação Especial e a gente criou um link, um caminho, [...] até muito direto, do diretor estar ligando, do orientador estar ligando: “Coordenadora”; ou falando com as outras meninas também da equipe: “como é que eu faço isso? Me ajuda naquilo?” E isso eu acho que também foi um ganho muito grande (Coord. EE, SEMED).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

> [...] quem tem mais essa ligação é a professora da sala de recursos, porque ela está em contato com eles e ela vai passando o que acontece na sala de recursos para eles, e ela passa uma orientação, um relatório para a Fátima, a orientadora. Mas quem tem mais esse contato inicialmente é a professora da sala de recursos mesmo (Diretora, Escola I).

A coordenadora cita a aproximação de diretores e orientadores com a equipe de Educação Especial para tirar dúvidas e pedir suporte por contato telefônico, enquanto a diretora da Escola I cita o contato constante entre a professora da SRM e a SEMED. Podemos entender que, na perspectiva da diretora da Escola I, a professora da SRM atua como um elo entre a SEMED e a escola, inclusive transmitindo as informações para a orientadora educacional. Camargo e Paes de Carvalho (2019) também observaram em suas análises que a interação entre os profissionais que atuam diretamente com os estudantes com deficiência e os agentes de médio escalão acontecia de forma mais substancial do que com os outros burocratas das escolas.

A visão da gestora da SEMED ressalta a parceria construída com diversos atores escolares, dentre eles os orientadores. Esse tipo de contato estabelecido pode facilitar com que as práticas desenvolvidas nos espaços tanto da SRM como do CAEEQ sejam compartilhadas com todos aqueles que lidam com os estudantes.

Considerações finais

O orientador educacional, no estudo de caso realizado, se mostrou como um burocrata de nível de rua participativo na inserção de estudantes público-alvo da Educação Especial na SRM ou no encaminhamento para o CAEEQ. Também ficou evidente que a ação dos orientadores acontece em parceria com outros atores escolares, principalmente os diretores, orientadores pedagógicos e professores.

Logo após o procedimento de matrícula, a equipe escolar já analisa o caso, conversa com a família e pode incluir o estudante de antemão na SRM da escola, entendendo que será melhor para a aprendizagem dele, bem como a definição do número de horas que o estudante será atendido na SRM. Essa inclusão prévia já envolve o exercício da discricionariedade destes agentes, ou seja, da tomada de decisão por parte do orientador educacional em parceria com outros profissionais da escola. Além disso, o orientador educacional tem a atribuição de reunir elementos para encaminhar o estudante ao CAEEQ. Isso indica que há novamente um espaço de discricionariedade para a ação do orientador educacional, com o suporte dos demais atores escolares.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Ainda que os procedimentos sejam pautados na legislação local e nacional, eles são atravessados por vários fatores, inclusive os julgamentos morais e estigmas sobre o estudante em questão e sua família que podem excluir o estudante da oportunidade de acessar esses dispositivos. O exercício da discricionariedade é um fator do âmbito da implementação de políticas públicas que pode ocasionar efeitos negativos ou positivos para os usuários ou para as próprias políticas. Nesse sentido, o uso do poder discricionário pelos burocratas pode gerar tanto equidade e inclusão como desigualdade e preconceito, ainda que isso não se dê de forma intencional (LOTTA, 2019; PIRES; LOTTA, 2019).

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre; CHAMPAGNE, Patrick. Os excluídos do interior. *In*: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio. **Escritos de educação**. 9. ed. Petrópolis: Vozes; 2007. cap. IX. p. 217-227.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educçaão. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 4, de 2 de outubro de 2009**. Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_09.pdf. Acesso em: ago. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília; 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação/ Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2014-pdf/16690-politica-nacional-de-educacao-especial-na-perspectiva-da-educacao-inclusiva-05122014. Acesso em: ago. 2020.

GRINSPUN, Miriam Paura Sabrosa Zippin. **A orientação educacional**: conflito de paradigmas e alternativas para a escola. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Percursos da Constituição de uma Política Brasileira de Educação Especial Inclusiva. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 17, p. 41-58, maio/ago. 2011. Edição Especial.

LOTTA, Gabriela Spanghero (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, São Paulo, n. 83, p. 21-42, 1/2017 (publicado em fev/2018). Disponível em: https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-83/11092-autonomia-e-discricionariedade-matizando-conceitos-chave-para-o-estado-de-burocracia/file. Acesso em: out. 2020.

MAYNARD-MOOD, Steven; MUSHENO, Michael. **Cops, teachers and counselors**: stories from the front lines of public service. Ann Arbor, United States: The University of Michigan Press, 2003.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, nov./dez. 2012. Disponível em: http://www.spell.org.br/documentos/download/9134. Acesso em: out. 2020.

OLIVEIRA, Marina Meira de; PAES DE CARVALHO, Cynthia. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p. 549-569.

OLIVEIRA, Neusa Denise Marques de; CORDEIRO, Aliciene Fusca Machado. O que pensam as equipes diretivas escolares sobre o atendimento educacional especializado (AEE). **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 34, p. 1-24, 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698173991. Acesso em: mar. 2021.

PIRES, Roberto Rocha C. Introdução. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea; 2019. p. 13-52.

PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, Gabriela Spanghero. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p. 127-152.

PLETSCH, Márcia Denise. Educação Especial e Inclusão Escolar: uma radiografia do atendimento educacional especializado nas redes de ensino da Baixada Fluminense/RJ. **Ciências Humanas e Sociedade em Revista**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 12, p. 31-48, jan./jun. 2012. Disponível em: http://dx.doi.org/10.4322/chsr.2014.003. Acesso em: mar. 2021.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE QUEIMADOS. **Deliberação CME n° 17/2019**. Dispõe sobre a Educação Especial na perspectiva inclusiva e estabelece normas para o Atendimento Educacional Especializado no sistema público municipal de ensino de Queimados/RJ. (2019a). Disponível em: http://semad.queimados.rj.gov.br/. Acesso em: maio 2020.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE QUEIMADOS. **Deliberação CME n° 18/2019**. Trata do regimento interno das unidades escolares do sistema municipal de ensino de Queimados/RJ. (2019b). Disponível em: http://semad.queimados.rj.gov.br/. Acesso em: maio 2020.

SOUZA, Izabel Cristina de. **Protagonistas, coadjuvantes ou figurantes**: o papel de orientadores educacionais na implementação de políticas públicas de inclusão de estudantes com deficiência. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2021.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

POSFÁCIO

CONSTRUÇÃO COLETIVA E PERMANENTE DE UMA REDE DE ESTUDOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Lilia Asuca Sumiya
Maria de Fátima Magalhães de Lima
Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz

"Se muito vale o já feito, mais vale o que será.
E o que foi feito é preciso conhecer para melhor prosseguir"[1]
(Milton Nascimento e Fernando Brant).

A partir de aproximações e entradas em tempos diferentes, estamos ligadas à Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais – REIPPE, acompanhando sua formação, amadurecimento e consolidação como espaço de trocas, renovação de conhecimentos acadêmicos e busca perseverante do diálogo entre a Educação e demais áreas das Ciências Humanas e Sociais. A sua biografia e seu acervo dizem muito sobre as intelectuais que idealizaram e os membros que a compõem e que mantêm em movimento a tessitura dessa rede, que tem como escopo a constituição de um campo de debates sobre implementação de políticas públicas educacionais. Assim, foi uma honra e uma alegria aceitarmos o provocante convite para coordenarmos a REIPPE e escrevermos o posfácio deste e-book, organizado na gestão anterior.

O processo de maturação da REIPPE, apresentado primorosamente no capítulo *Gênese e consolidação da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais – REIPPE*, nos informa que a REIPPE nasceu em 2014 e se constitui como um foro de articulação de pesquisadores de variadas instituições públicas e privadas, aberto à participação de gestores de políticas públicas, profissionais da educação, estudantes e demais interessados na temática que motivou a sua formação.

A sua criação surge da inquietação de pesquisadoras de políticas públicas educacionais com a produção teórico-conceitual, ainda limitada, sobre implementação de políticas públicas no campo da educação. A partir de encontros

1 Versos da composição "O Que Foi Feito Deverá", de Milton Nascimento e Fernando Brant; Álbum "Tambores de Minas", 1998.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

instigantes sobre a temática, vai se fortalecendo a ideia da construção de um espaço de diálogos e trocas de conhecimentos sobre como acontecem as tomadas de decisão, a materialização e a entrega da política educacional nas escolas, redes e sistemas públicos de ensino. Esta chave de conhecimento tornou possível ampliar a capacidade de pesquisa, reflexão e interlocução na interface dos campos da política pública e da educação e, sincronicamente, aproximar grupos de pesquisas, estudantes de pós-graduação e gestores públicos de uma rede que vem ampliando as frentes de atuação desde sua origem.

Eleitas coordenadoras para a gestão de 2022-2023, temos dado andamento ao trabalho desempenhado pelas gestões anteriores a partir da construção coletiva de consensos. Essa construção tem como fundamentos principais a gestão democrática, a descentralização decisória e a transparência das ações. Esse formato pode ser entendido no atual desenho de gestão da Rede, composto pelo Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal, Coordenação, que é apoiada pela Secretaria Executiva e a Assembleia de Membros, instância máxima na definição dos rumos da REIPPE, de acordo com o Regimento Interno aprovado em Assembleia realizada remotamente, em outubro de 2021, no contexto da crise sanitária mundial da covid-19.

No Brasil, a crise sanitária esteve inscrita no cenário de uma profunda crise política, econômica e social, com ascensão do conservadorismo, negação da ciência, redução dos investimentos em pesquisa e cortes substantivos nas políticas sociais, particularmente na educação. Este cenário foi conduzido por um Governo que, até ser derrotado nas eleições de 2022, tentou de todas as formas erodir as instituições democráticas e reeditar a ditadura militar.

No último biênio, em que prevaleceram incertezas e o distanciamento social tornou-se imprescindível, os efeitos deste cenário foram enfrentados pela REIPPE com o uso de tecnologias e mídias sociais, ampliando o alcance da sua produção, o engajamento de novos membros e permitindo, paradoxalmente, que desta forma o conhecimento científico tivesse maior abrangência e intensidade.

Talvez, sem presumir que os caminhos construídos para lidar com as mudanças sociais instigariam a inauguração de novos movimentos e atividades, foi se pavimentando a ideia de organizar e divulgar, em formato digital, um conjunto de pesquisas produzidas por membros da REIPPE, sobretudo estudantes.

A publicação deste e-book é fruto do esforço iniciado em 2020, com a intenção de manter os vínculos e os diálogos com pesquisas e pesquisadores, dado o contexto mundial de distanciamento social provocado pela pandemia da covid-19. A publicação foi organizada em capítulos que retratam a criação da REIPPE, apresentam pesquisas realizadas em rede e resultados de estudos sobre implementação de políticas educacionais desenvolvidas por onze pós-graduandos e pós-graduados com orientadores de quatro universidades

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

brasileiras. Tem como principal escopo disseminar o conhecimento acadêmico e socialmente relevante para a Educação, Ciência Política, Administração Pública e Sociologia, fortalecendo o diálogo entre as múltiplas áreas das Ciências Humanas e Sociais.

Essa ação foi possível graças à parceria estratégica com a Fundação Itaú Social, instituição que tem apoiado a consolidação e o fortalecimento da REIPPE. Consideramos que esse investimento na divulgação científica contribui para o aprofundamento dos debates teóricos, das formas de gestão das políticas educacionais e para a difusão da ciência.

Com a esperança de que os tempos sombrios tenham ficado para trás e que a reconstrução do nosso país seja alimentada e fortalecida nos marcos da democracia, da participação social, da valorização da ciência e da tecnologia, saudamos a entrega deste livro e agradecemos aos organizadores pelo rigoroso empenho, e a cada autor (a) pelo tempo e esforço dedicados para a concretização da publicação aqui apresentada. E desejamos que cada leitor(a) amplie seus conhecimentos e sinta-se provocado a produzir novos trabalhos científicos, objetivo final do compartilhamento de estudos e pesquisas.

Esperamos que esta seja a primeira de muitas outras publicações da REIPPE, que levem em conta as pesquisas realizadas em rede, por estudantes da pós-graduação, ou por gestores que estão empenhados na discussão sobre o tema, possibilitando o levantamento de problemas educacionais, trocas intelectuais abertas e rigorosas sobre o campo, para a ampliação dos debates teóricos e metodológicos de pesquisas.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

ÍNDICE REMISSIVO

A

Absenteísmo 101, 102, 115, 117, 120, 121, 228

Aceleração da aprendizagem 223, 226, 227, 228, 231, 232, 235, 236, 240

Alfabetização 14, 25, 32, 34, 36, 59, 69, 72, 73, 82, 87, 88, 94, 231, 233, 236, 237, 243, 248, 249, 250, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 261, 262, 268, 269, 271, 272, 277, 282, 284, 285, 292, 306

Alfabetizadores 14, 243, 244, 249, 250, 251, 252, 254, 256, 257

Alunos com deficiência 165, 167, 168, 169, 170, 171, 173, 174, 175, 176, 178, 180

Ambiguidade 14, 182, 191, 194, 244, 246, 247, 248, 257, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 290, 291

Ambiguidade e conflito 14, 244, 246, 247, 257, 277, 279, 280, 290

Aprendizagem 38, 59, 60, 69, 70, 71, 72, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 93, 102, 107, 108, 113, 114, 118, 119, 121, 122, 124, 131, 168, 171, 176, 187, 191, 192, 195, 223, 224, 226, 227, 228, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 240, 254, 255, 267, 268, 281, 282, 284, 285, 291, 292, 294, 298, 300, 304, 323, 326

Atendimento educacional especializado 14, 131, 165, 166, 167, 169, 173, 293, 294, 295, 299, 306, 307, 308

Autonomia 17, 73, 80, 81, 90, 145, 182, 183, 195, 233, 243, 246, 251, 260, 263, 271, 282, 299, 307

B

Beneficiários 22, 23, 84, 104, 105, 106, 111, 114, 127, 203, 204, 213, 214, 216, 262, 265, 269, 271

C

Cidadania 95, 97, 123, 179, 196, 219, 264, 275, 307

Colaboração 21, 23, 28, 33, 34, 38, 42, 44, 78, 79, 84, 125, 163, 167, 183, 197, 199, 248, 249, 250, 254, 255, 257, 258, 259, 277, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 290, 321

Complexidade 21, 27, 29, 37, 89, 126, 127, 128, 217, 232, 236, 269

Compreensão 11, 13, 52, 74, 79, 80, 89, 101, 107, 108, 115, 118, 121, 126, 146, 181, 187, 189, 192, 194, 203, 208, 209, 213, 216, 224, 230, 244, 246, 269, 270, 297

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Compromisso 83, 90, 175, 211, 228, 248, 253, 256, 271, 282

Comunicação 54, 61, 63, 67, 126, 131, 132, 137, 138, 190, 211, 212, 215, 255, 297

Comunidade 29, 55, 63, 106, 111, 175, 188, 201, 203, 209, 211, 213, 215, 266, 282

Condicionantes 14, 88, 230, 231, 277, 281, 285, 286, 290

Conflito 14, 191, 244, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 257, 277, 278, 279, 280, 281, 285, 286, 287, 289, 290, 291, 292, 306

Conhecimento 11, 17, 28, 34, 35, 37, 41, 42, 51, 52, 53, 55, 61, 66, 70, 80, 84, 101, 134, 151, 156, 160, 171, 172, 175, 182, 189, 194, 205, 209, 210, 215, 233, 237, 310, 311

Conhecimentos 25, 28, 108, 113, 237, 268, 309, 310, 311

Contextos de implementação 14, 18, 176, 244, 246, 247, 257, 290

Currículo 13, 100, 102, 104, 107, 108, 111, 112, 118, 121, 132, 181, 182, 183, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 198, 199, 233, 266, 267, 271, 282

D

Descontinuidade 172, 178, 180, 225, 253, 254, 258

Desempenho 25, 41, 48, 71, 73, 74, 76, 77, 78, 86, 93, 95, 96, 101, 104, 105, 108, 109, 110, 111, 112, 117, 119, 131, 152, 156, 159, 166, 171, 180, 182, 188, 226, 228, 236, 238, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291

Desigualdade 12, 29, 30, 31, 32, 42, 49, 69, 75, 76, 85, 88, 89, 96, 100, 109, 124, 128, 131, 139, 178, 182, 306, 322, 323, 325, 328

Desigualdades 18, 22, 23, 30, 33, 34, 39, 40, 41, 43, 48, 49, 56, 57, 58, 62, 70, 75, 78, 82, 88, 90, 96, 100, 107, 124, 127, 128, 140, 161, 187, 195, 199, 220, 223, 224, 226, 227, 259, 303, 307, 319, 320, 324, 325, 326, 327

Discricionariedade 13, 14, 18, 74, 79, 80, 127, 144, 145, 156, 165, 176, 181, 184, 188, 192, 195, 203, 204, 205, 232, 235, 237, 247, 248, 251, 260, 261, 263, 264, 266, 270, 271, 274, 277, 279, 282, 283, 284, 285, 290, 293, 297, 298, 301, 303, 304, 305, 307

Diversidade 12, 59, 89, 128, 139, 165, 169, 171, 176, 306, 323, 324

E

Educação especial 14, 130, 131, 164, 165, 166, 168, 170, 172, 174, 175, 176, 178, 179, 180, 293, 294, 295, 296, 297, 299, 301, 302, 303, 304, 306, 307, 308, 322, 323

Entrevistas 13, 14, 44, 45, 73, 74, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 90, 146, 163, 169, 170, 171, 173, 174, 202, 205, 206, 207, 209, 210, 211, 213, 214, 224, 226, 231, 232, 233, 236, 237, 244, 269, 280, 281, 282, 285, 286, 291, 294, 295, 302

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Equidade 12, 18, 24, 26, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 38, 42, 48, 49, 60, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 81, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 121, 151, 165, 195, 233, 267, 271, 280, 292, 306, 323, 328

Equipe 15, 24, 25, 28, 30, 34, 38, 44, 51, 53, 54, 55, 59, 79, 100, 101, 105, 111, 150, 167, 168, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 184, 185, 186, 188, 189, 190, 191, 192, 195, 206, 210, 211, 212, 256, 295, 296, 298, 300, 302, 303, 304, 325, 327

Escolaridade 77, 78, 118, 133, 147, 148, 153, 157, 223, 241

Estabelecimento 147, 148, 149, 187, 215, 218, 224, 229, 270, 279

Estudos sobre implementação de políticas públicas 3, 11, 21, 35, 51, 66, 69, 70, 244, 268, 309, 323, 324, 325, 326, 327, 328

Expectativas 71, 77, 78, 90, 101, 104, 109, 111, 112, 118, 119, 121, 124, 125, 127, 152, 167, 171, 274

G

Gestores 11, 12, 22, 29, 30, 31, 33, 34, 39, 40, 41, 42, 48, 53, 59, 63, 66, 68, 74, 75, 81, 86, 117, 119, 126, 143, 144, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 158, 160, 191, 197, 201, 202, 205, 206, 212, 227, 236, 237, 254, 259, 309, 310, 311, 319, 323, 325

I

Identidade 53, 67, 155, 183, 199, 298

Implementação de políticas educacionais 11, 15, 18, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 38, 39, 42, 43, 48, 49, 55, 56, 57, 58, 60, 62, 66, 68, 69, 70, 73, 75, 86, 96, 140, 195, 199, 219, 220, 270, 271, 274, 280, 292, 311, 319, 321, 324, 325, 326, 327, 328

Implementação de políticas públicas educacionais 3, 11, 14, 15, 21, 22, 27, 28, 31, 33, 38, 40, 44, 51, 52, 53, 56, 62, 63, 66, 69, 70, 180, 261, 268, 277, 309, 323, 324, 325, 326, 327, 328

Implementação do Pnaic 71, 72, 74, 79, 87, 88, 94, 243, 244, 249, 252, 253, 254, 256, 257

Implementação do PSPI 99, 101, 102, 103, 104, 110, 114, 115, 116, 117, 119, 120

Indicadores 26, 48, 71, 84, 85, 101, 103, 107, 116, 117, 123, 128, 227, 230, 249, 292, 328

Informação 61, 68, 79, 101, 103, 119, 126, 132, 148, 151, 152, 156, 158, 159, 184, 213, 253, 260, 326

Infraestrutura 84, 100, 102, 107, 109, 114, 115, 120, 121, 136, 176, 204

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Institucionalização 11, 52, 54, 66, 84, 231

Instituições 22, 23, 24, 25, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 44, 45, 46, 51, 52, 53, 56, 57, 60, 63, 66, 67, 91, 99, 100, 109, 110, 120, 125, 147, 164, 176, 183, 193, 198, 199, 206, 225, 250, 254, 258, 264, 270, 271, 309, 310, 321

L

Laboratório 106, 261, 320, 322, 325, 326, 327

Localidades onde estão os estabelecimentos escolares 86

M

Mediação 26, 41, 49, 54, 86, 96, 139, 236, 292

Metodologias 11, 17, 22, 27, 51, 52, 114, 173, 226, 228, 236, 270, 327

Monitoramento 62, 85, 100, 101, 106, 116, 121, 123, 245, 250, 277, 279, 285, 321, 323

N

Níveis de vulnerabilidade social 76, 85, 86, 103

P

Pandemia 11, 12, 38, 43, 45, 46, 53, 55, 56, 57, 60, 62, 63, 67, 72, 74, 91, 125, 131, 136, 137, 139, 184, 310

Percepção dos agentes implementadores 13, 101, 104, 118, 120, 163, 176, 177, 181

Pessoas com deficiência 164, 165, 168, 169, 170, 172, 173, 176, 177, 178, 179, 294

Planejamento 28, 44, 45, 46, 53, 56, 57, 67, 72, 73, 74, 77, 79, 81, 118, 137, 187, 188, 199, 205, 210, 211, 223, 229, 290, 296, 321, 322, 326

Pnaic 14, 32, 36, 59, 69, 71, 72, 73, 74, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 87, 88, 91, 94, 243, 244, 246, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259

Políticas educacionais 11, 12, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 38, 39, 42, 43, 48, 49, 52, 55, 56, 57, 58, 60, 62, 66, 68, 69, 70, 71, 73, 75, 86, 87, 92, 96, 140, 161, 164, 182, 195, 199, 219, 220, 227, 229, 232, 240, 249, 268, 270, 271, 274, 280, 284, 292, 311, 319, 320, 321, 322, 324, 325, 326, 327, 328

Políticas educacionais e desigualdades 23, 30, 33, 43, 56, 199, 319, 320, 324, 325

Profissionais da educação 52, 53, 63, 125, 126, 130, 132, 139, 183, 184, 309, 323

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

R

Regulação 49, 73, 82, 86, 96, 229, 248, 266, 284, 292

Regulamentação 14, 143, 146, 147, 149, 228, 244, 258, 283, 285, 290

Resistência 80, 228, 279, 285, 286

Responsabilidade 42, 45, 53, 77, 81, 89, 149, 195, 201, 216, 226, 230, 256, 263

Responsáveis 14, 42, 78, 99, 101, 103, 105, 111, 114, 125, 132, 133, 137, 139, 147, 151, 152, 153, 155, 158, 166, 173, 175, 190, 195, 203, 207, 213, 224, 232, 249, 254, 266, 277, 278, 284, 285, 293, 297, 298

S

Saúde 13, 22, 39, 40, 41, 60, 78, 140, 160, 171, 172, 173, 177, 179, 180, 201, 202, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 296, 302

Sociologia 11, 22, 28, 31, 40, 47, 49, 52, 60, 75, 96, 112, 113, 134, 179, 219, 239, 260, 311, 320, 321, 325, 326, 327, 328

T

Tecnologias 61, 62, 67, 125, 126, 127, 128, 131, 132, 133, 136, 137, 138, 139, 228, 237, 310

Transferência 147, 157, 163, 172

V

Vulnerabilidade 12, 32, 36, 39, 42, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 96, 100, 103, 104, 106, 109, 111, 114, 115, 116, 118, 122, 124, 179, 201, 213, 214, 215, 273, 280, 328

Vulnerabilidade social 12, 32, 36, 39, 42, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 96, 100, 103, 104, 106, 111, 114, 115, 116, 118, 122, 124, 213, 273, 280, 328

Vulnerabilidade social das localidades 86

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

SOBRE OS AUTORES

Adolfo Ignácio Calderón
Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq. Realizou estágio pós-doutoral na Universidade de Coimbra (Portugal). Doutor e Mestre em Ciências Sociais pela PUC-SP. É membro fundador da REIPPE, idealizador e um dos fundadores da Rede Brasileira de Pesquisa em Rankings, Índices e Tabelas Classificatórias na Educação Superior (REDE RANKINTACS), membro do conselho consultivo do Ranking Universitário Folha, coordenador, conjuntamente com pesquisadores de Angola, Moçambique e Portugal, do Eixo Qualidade do Ensino Superior do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (FORGES) e membro do Conselho Científico da ABAVE-Associação Brasileira de Avaliação Educacional (2016-2022). Pesquisa temas como políticas públicas e avaliação da educação superior; governança universitária, rankings acadêmicos e boas práticas e eficácia escolar. E-mail: adolfo.ignacio@puc-campinas.edu.br

Alexsandro do Nascimento Santos
Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Programa de Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais da Universidade Cidade de São Paulo e Diretor-Presidente da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. Doutor em Educação pela USP e Mestre em Educação: História, Política, Sociedade pela PUC-SP. Atualmente, cumpre estágio pós-doutoral junto ao Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB) da EAESP-FGV. Atuou profissionalmente na Educação Básica por 14 anos, em diferentes funções da carreira do magistério. Foi Secretário Adjunto de Educação em Franco da Rocha/SP (2013-2014). Sua pesquisa na área de educação está focada nos temas de implementação de políticas educacionais, desigualdades educacionais, relações raciais e gestão (dos sistemas de ensino e da escola). É vice-líder do Grupo de Pesquisa Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades (GIPED), vinculado à Unicid. E-mail: alexsandrosantos1980@gmail.com

Alicia Maria Catalano de Bonamino
Professora do Departamento da Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC--Rio). É Doutora e Mestre em Educação pela PUC-Rio. É bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq e coordenadora do Laboratório de Avaliação da

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Educação (LAEd), vinculado ao PPGE da PUC-Rio. Sua pesquisa na área educacional e suas publicações envolvem os seguintes temas: políticas para a Educação Básica, implementação e avaliação de políticas educacionais e desigualdades educacionais. E-mail: alicia@puc-rio.br

Ana Cristina Prado de Oliveira
Professora do Departamento de Fundamentos da Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Pós-Doutora (Bolsista PDJ, CNPq), Doutora e Mestre em Educação pela PUC-Rio. Especialista em Teoria e Prática Piagetiana pela Unicamp e Pedagoga pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atuou profissionalmente na Educação Básica por 17 anos, como professora, coordenadora pedagógica e na formação continuada para professores. Sua pesquisa na área educacional envolve os seguintes temas: gestão escolar, liderança, clima escolar e implementação de políticas públicas, tendo publicado artigos nesta área. É vice-coordenadora do Grupo de Pesquisa Gestão e Qualidade da Educação (GESQ), vinculado à PUC-Rio e vice-coordenadora do Grupo de Pesquisa Política, Gestão e Financiamento da Educação (POGEFE) vinculado à UNIRIO. E-mail: ana.oliveira@unirio.br

Ana Pires do Prado
Professora associada do Departamento de Fundamentos da Educação (EDF) e do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Antropologia Social e Cultural pela Universidad Autonoma de Barcelona (2006), onde também obteve o mestrado (2003). Graduada e licenciada em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1997). Entre 2008 e 2010 realizou o pós-doutorado no IFCS/UFRJ na área de Antropologia e em 2018-2019 na Graduate School of Education na Universidade de Stanford. É editora chefe da Revista Contemporânea de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro desde setembro de 2021 e pesquisadora do Laboratório de Pesquisa em Oportunidades Educacionais (Lapope/UFRJ). As pesquisas são na área de sociologia e antropologia da educação com foco nas trajetórias educacionais, implementação de políticas públicas em educação e desigualdades educacionais. E-mail: anapprado@yahoo.com

Bernardo Padula Schwaitzer
Advogado, Mestre em Educação pela PUC-Rio, período no qual integrou o Laboratório de Avaliação da Educação (LAEd), bacharel em Direito pela FGV e licenciado em História pela UFF. Atuou como pesquisador do Programa de Transparência Pública da EBAPE-FGV e como professor na Educação Básica

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

por 8 anos. Sua pesquisa na área educacional envolve os seguintes temas: desenho e implementação de políticas públicas, eficácia escolar, colaboração intergovernamental e financiamento da educação. E-mail: bpadulaschw@gmail.com

Breynner Ricardo de Oliveira
Professor dos Programas de Pós Graduação em Educação e Economia Aplicada da Universidade Federal de Ouro Preto. Doutor em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais, possui graduação em Ciências Econômicas pela mesma universidade e em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Membro da Rede de Pesquisas sobre Implementação de Políticas Educacionais (REIPPE) e de redes de pesquisadores no Brasil e na América Latina no campo da avaliação. Tem experiência na área de políticas públicas, com ênfase em implementação, avaliação e monitoramento de políticas sociais e educacionais. Desenvolve pesquisas no campo da avaliação e implementação de políticas educacionais e sociais vinculadas às instituições e organizações no nível local, com foco nos processos decisórios, na percepção dos atores envolvidos, nas estratégias de implementação, nos efeitos institucionais produzidos e na dinâmica de trabalho dos sujeitos a elas vinculados. E-mail: oliveira.breynner@gmail.com

Cynthia Paes de Carvalho
Professora e pesquisadora do Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro/PUC-Rio desde 2008. Licenciada em Física (PUC-Rio, 1979), mestre em Educação (IESAE/FGV-RJ, 1992) e doutora em Educação (PUC-Rio, 2004). Atuou como professora na educação básica em escolas privadas e públicas por 15 anos e até 2008 acumulou extensa experiência profissional como consultora na área social, particularmente na avaliação de projetos, políticas públicas, assim como em assessorias de planejamento e gestão para organizações sociais, e coordenando projetos de pesquisa, em grande parte no campo educacional. Já na PUC-Rio, criou em 2010, e coordena desde então, o grupo de pesquisa GESQ – Gestão e Qualidade da Educação/PUC-Rio e tem orientado futuros mestres e doutores na área de gestão escolar, sociologia e política da educação, gestão e implementação de políticas educacionais. Tem colaborado como consultora ad hoc em atividades de avaliação da CAPES, CNPQ e FAPERJ e como parecerista de revistas qualificadas da área. E-mail: cynthiapaesdecarvalho@puc-rio.br

Diego Machado de Oliveira Almeida
Licenciado em educação física pela Escola de Educação Física e Desportos (EEFD) da Universidade Federal do Rio do Janeiro (UFRJ) e Mestre em educação com ênfase em políticas públicas pela faculdade de educação da UFRJ.

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

É integrante do Laboratório de Pesquisa em Oportunidades Educacionais (LaPOpE/UFRJ) e ex-integrante do Laboratório de Pesquisa em Educação do Corpo (LABEC/UFRJ). Atua como professor de educação física escolar bilíngue e professor especialista de didática através do esporte. Sua pesquisa envolve os seguintes temas: Gestão escolar, implementação de políticas públicas e desigualdade educacional. E-mail: diegomachado.ufrj@gmail.com

Fabiana Silva Fernandes
Pedagoga e Doutora em Educação Escolar pela Universidade Estadual Paulista (UNESP/Araraquara). Atualmente, é pesquisadora da Fundação Carlos Chagas, atuando com os seguintes temas: Políticas Educacionais, Planejamento e Gestão da Educação, Políticas de Educação Infantil e análise de implementação de políticas e programas educacionais. E-mail: fsfernandes@fcc.org.br

Flávia Pedrosa Camargo
Psicóloga no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS) – Campus Corumbá. Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio. Mestre em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campus do Pantanal. Possui graduação em Psicologia pela UFMS – Campus do Pantanal. Integrante do grupo de pesquisa Gestão e Qualidade da Educação (GESQ/PUC-Rio). Tem experiência na área de Educação Especial e Inclusiva com ênfase nas pesquisas sobre Políticas Públicas. E-mail: flavia.camargo@ifms.edu.br

Gabriela Spanghero Lotta
Professora e pesquisadora de Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas (FGV). Foi professora visitante em Oxford (Blavatnik School of Government), Aalborg (Dinamarca), na Universidad del Chile e na PUC Peru. Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), mestre e graduada em administração pública pela FGV. Coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB). Docente da Escola Nacional de Administração Pública, ENAP. É pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e pesquisadora afiliada no Brazil.Lab de Princeton. É bolsista produtividade 2 do CNPQ. Foi coordenadora da Área Temática Estado e políticas públicas da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Em 2021 foi nomeada como uma das 100 acadêmicas mais influentes do mundo na área de governo pela organização Apolitical. E-mail: gabriela.lotta@gmail.com

Igor Leite Sousa
Professor de inglês do ensino fundamental I e II na rede municipal de São Paulo (SME) e mestre em educação pela Universidade Cidade de São Paulo

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

(UNICID). Especialista em Práticas Reflexivas e Ensino-Aprendizagem de Inglês na Escola Pública pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) e em Gênero e Diversidade na Escola pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), além de ter se licenciado em Letras e em Pedagogia pela Universidade Cruzeiro do Sul (UNICSUL). Atua como professor de língua inglesa em escolas da prefeitura de São Paulo desde 2018, tendo também 7 anos de experiência como professor de inglês do ensino fundamental II e médio na rede estadual paulista. E-mail: igorllsousa@gmail.com

Izabel Cristina de Souza
Professora do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico do Setor de Orientação Educacional do Colégio de Aplicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (CAp UFRJ). Mestra em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), especialista em Orientação Educacional e Pedagógica pela Universidade Cândido Mendes (UCAM) e em Psicologia Educacional pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci (UNIASSELVI), Pedagoga e Psicóloga pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Integra o Grupo de Pesquisas Políticas, Gestão e Financiamento da Educação (POGEFE) vinculado à UNIRIO e o Grupo de Extensão e Pesquisas em Docência, Didática e Formação no ensino superior (GEDOC) vinculado à UFRJ. Sua pesquisa na área educacional envolve os seguintes temas: gestão escolar, formação de profissionais da educação, educação especial e implementação de políticas públicas. E-mail: izabel.souza.rj@gmail.com

Jianne Ines Fialho Coelho
Doutoranda e Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Especialista em Educação a Distância pela Senac/MG, Licenciada em Química pela Unec. Atuou profissionalmente como professora em escolas estaduais na Educação Básica do estado de Minas Gerais por 12 anos e como tutora e na EaD, por 8 anos, em cursos de formação inicial e continuada para professores e gestores escolares pelo Cead/UFOP. Sua pesquisa na área educacional envolve: desigualdade/equidade; processos e práticas relativos à implementação, avaliação e monitoramento de Políticas Públicas, principalmente na Educação. É membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE), desde 2021. E-mail: jiannecoelho@gmail.com

Katianne Cristina dos Santos Palitot
Professora do ensino fundamental I na rede municipal de São Paulo (SME) e mestra em educação pela Universidade Cidade de São Paulo (UNICID). Especialista em Deficiências Múltiplas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

(UPM) e em Psicopedagogia pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE), onde também se formou pedagoga. Licenciada em História pelo Centro Universitário Sant'Anna (UNISANTANA), atua em escolas da prefeitura de São Paulo desde 2009, passando pelas funções de professora alfabetizadora, orientadora de sala de leitura e coordenadora de ação educacional no Centro Educacional Unificado Guaianazes. E-mail: katiannepalitot@gmail.com

Leila Akemi Evangelista Kusano
Graduada em Enfermagem e Obstetrícia pela Universidade de Brasília (2007) e possui especialização em Enfermagem Pediátrica. É professora assistente I do UDF Centro Universitário e possui experiência na área de Enfermagem, atuando principalmente nos seguintes temas: tuberculose, biossegurança, representação espacial, educação e virtual. Mestre em Educação Profissional pela Universidade da Cidade de São Paulo. Atualmente exerce o cargo de Diretora de Educação da Associação Brasileira de Enfermagem. E-mail: leilakusano@gmail.com

Lilia Asuca Sumiya
Professora e chefe do Departamento de Administração Pública e Gestão Social (DAPGS) e docente do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGP) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Realizou estágio pós doutoral no King´s College London (2020). Doutora em Administração, na linha Políticas Públicas pela UFRN e mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. Possui graduação em Pedagogia pela Unicamp e experiência como professora da educação básica. Tem experiência na área de gestão e políticas públicas, e sua pesquisa na área educacional envolve formação de agenda, desigualdades e capacidades institucionais para implementação de políticas. E-mail: lilia.asuca@gmail.com

Luciana Vitor Cury
Pedagoga pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Mestra em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade da Cidade de São Paulo (UNICID SP), especialista em "Direito Educacional" pela CENSUPEG e em "Escolarização e Diversidade" pela Universidade de São Paulo (USP). É integrante da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE) e do Grupo de Pesquisa Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades (UNICID). Sua pesquisa na área educacional envolve os seguintes temas: políticas públicas em educação, políticas curriculares e implementação de políticas educacionais, tendo publicado artigos e apresentado trabalhos nesta área. E-mail: lucianavcury@gmail.com

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Maria de Fátima Magalhães de Lima
Doutora e Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), com estágio pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF). Foi professora e diretora de escola nos anos iniciais e finais do ensino fundamental na rede pública municipal do Rio de Janeiro e Professora Substituta do Departamento de Administração Escolar (EDA), da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Atualmente é gerente técnica do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação do Ministério Público do Rio de Janeiro (CAO Educação - MPRJ). É integrante do Grupo de Pesquisas GESQ - Gestão e Qualidade da Educação e Coordenadora da Rede de Estudos e Pesquisas sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE). Sua pesquisa e publicações na área da Educação envolvem os seguintes temas: gestão educacional e escolar, desigualdades educacionais e implementação de políticas públicas educacionais. E-mail: 13fatimamlima@gmail.com

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz
Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Programa Mestrado Profissional em Formação de Gestores Públicos Educacionais da Universidade Cidade de São Paulo (Unicid) e da Pós-Graduação em Gestão Pública da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). É Doutora e Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (EAESP-FGV). Atuou profissionalmente como técnica e professora na Fundação Prefeito Faria Lima - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam) por 29 anos. É Coordenadora da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE) e do Grupo de Pesquisa Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades, registrado no diretório do CNPq. Sua pesquisa envolve os seguintes temas: implementação de políticas públicas, desigualdade social e educacional, gestão municipal, cooperação intermunicipal, conselhos gestores, modelos de gestão municipal, transição de governos. E-mail: carminhameirelles@gmail.com

Maria Elizabete Neves Ramos
Psicóloga pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Doutora e Mestra em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e integra a equipe do Laboratório de Avaliação da Educação (LAEd), vinculado ao PPGE da PUC-Rio. Sua pesquisa na área educacional envolve os seguintes temas: políticas públicas em educação, relação ensino-aprendizagem, relação família-escola,

religião e implementação de políticas educacionais, tendo publicado artigos e apresentado trabalhos nesta área. E-mail: mbete.ramos@gmail.com

Maria Helena de Aguiar Bravo
Pedagoga, mestra e doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP). Trabalhou em organizações do terceiro setor como Ação Educativa - Assessoria, pesquisa e informação; Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE); Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec); Fundação Carlos Chagas; e Open Knowledge Brasil. É membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional (Gepave) na FEUSP e da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (Reippe). Desde 2010 desenvolve pesquisas e consultorias com foco em avaliação educacional, políticas públicas, planejamento e gestão da educação. Atualmente coordena a implementação de projetos educacionais em escala na Sincroniza Educação. E-mail: mh.bravo@yahoo.com.br

Mariane Campelo Koslinski
Professora do Departamento de Fundamentos da Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pós-doutorado (Bolsista Faperj) pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), Doutora em Ciências Humanas (sociologia) pela UFRJ com período sanduíche na Columbia University, Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Graduada em Sociologia pela London School of Economics, University of London. É bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq e coordenadora do Laboratório de Pesquisas em Oportunidades Educacionais (LaPOpE) e pesquisadora do Observatório das Metrópoles, ambos vinculados à UFRJ. Atua na área de Sociologia da Educação, nos seguintes temas: avaliação de impacto e implementação de políticas educacionais, desigualdades de oportunidades educacionais e desigualdades urbanas e educacionais. Atualmente é coordenadora do Comitê de Pesquisa 17 – Educação e Sociedade da Sociedade Brasileira de Sociologia. E-mail: mckoslinski@gmail.com

Naira da Costa Muylaert Lima
Professora do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pós-Doutora (Bolsista PNPD, CAPES), Doutora e Mestre em Educação pela PUC-Rio e Pedagoga pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Em 2014, o âmbito do curso de doutorado. participou do Programa Doutorado Sanduíche na L'Université de Génève, com o professor Marcel

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Crahay. Desde 2010 é pesquisadora integrante do Grupo de Pesquisa Laboratório de Avaliação da Educação (LAEd), na PUC-Rio e, desde 2019, atua como vice-coordenadora deste grupo. Participa, desde 2014, da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE), e atuou como membro da Equipe de Coordenação no período de 2019 a 2021. Sua pesquisa na área educacional envolve os seguintes temas: políticas públicas em educação, justiça na educação, desigualdades educacionais, metodologias quantitativas de pesquisa. E-mail: naira@puc-rio.br

Roberto Rocha Coelho Pires
Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e professor dos Programas de Pós-Graduação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology-MIT. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Pesquisador visitante (pós-doutorado) no Centro de Sociologia das Organizações da Sciences Po (2015-2016) e no Watson Institute Brown University (2015). Desenvolve pesquisas sobre temas como implementação de políticas públicas, capacidades estatais, burocracia e relações estado-sociedade, com foco em temas associados às desigualdades sociais. E-mail: roberto.pires@ipea.gov.br

Rodrigo Rosistolato
Antropólogo especializado em temas educacionais. Doutor em Ciências Humanas (antropologia), professor do Programa de Pós-Graduação em Educação-PPGE e do Departamento de Fundamentos da Educação, da Faculdade de Educação da UFRJ. Integra a equipe do LaPOpE. Laboratório de Pesquisa em Oportunidades Educacionais. Associado efetivo da ABA – Associação Brasileira de Antropologia, da SBS – Sociedade Brasileira de Sociologia e da REIPPE – Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais. Membro do Grupo de Trabalho Ensino de Antropologia e a formação de antropólogos e antropólogas da Associación Latinoamericana de Antropologia. Membro do Ceape – Centro de Antropologia de Processos Educativos, localizado na UNICAMP. Pesquisa processos de produção e reprodução de desigualdades em sistemas educacionais, incluindo reflexões sobre a implementação de políticas educacionais na educação básica. E-mail: rodrigo.rosistolato@gmail.com

Vanda Mendes Ribeiro
Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da USP com sanduíche na Universidade de Genebra. Possui graduação em Ciências Sociais pela UFG/

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

GO, especialização em Sociologia pela Universidade Paris III e mestrado em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas. Atuou como consultora junto ao MEC (SEB) e INEP, foi Coordenadora Adjunta de Pesquisa no Cenpec (2013-2016) e responsável pela concepção e coordenação técnica da produção dos Indicadores da Qualidade na Educação na Ação Educativa. Ex-Professora do Programa de Pós-graduação em Educação (Mestrado e Doutorado) da Unicid/SP e do Programa de Mestrado Profissional da Unicid. Seus principais interesses de pesquisa são: desigualdade/equidade e 1) vulnerabilidade social no território; 2) implementação de políticas educacionais; e 3) princípios de justiça. Atualmente é membro do Instituto Jus-Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social; membro cofundador e, atualmente, do Conselho Deliberativo da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (Reippe) e participa do Grupo de Pesquisa Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades no CNPQ. E-mail: vandaribeiro2@gmail.com

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

Editora CRV - Proibida a impressão e/ou comercialização

SOBRE O LIVRO
Tiragem sem comercialização
Formato: 16 x 23 cm
Mancha: 12,3 x 19,3 cm
Tipologia: Times New Roman 10,5 | 11,5 | 13 | 16 | 18
Arial 8 | 8,5
Papel: Pólen 80 g (miolo)
Royal | Supremo 250 g (capa)